

Revista de las Ciencias Sociales

Volumen 8, No. 8, año 2025

ISSN 2411-7358



Instituto de
**Investigaciones
Sociales**
Facultad de Ciencias
Sociales, UNAH



UNAH
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS

Revista de las Ciencias Sociales

Volumen 8, No. 8, año 2025

Universidad Nacional Autónoma de Honduras

Rector: Odir Aarón Fernández Flores

Vicerrectora académica:

Lourdes Rosario Murcia Carbajal

Facultad de Ciencias Sociales

Decana

Carmen Julia Fajardo

Consejo Editorial

Directora

Máster Carmen Julia Fajardo

Decana de la Facultad de Ciencias Sociales

carmen.fajardo@unah.edu.hn

Doctora Rosaura Suyapa Rodríguez

Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Sociales

rosaura.rodriguez@unah.edu.hn

Doctor Héctor Alcides Figueroa

Director del Instituto de Investigaciones Sociales

hector.figueroa@unah.edu.hn

Doctor Marco Antonio Tinoco

Jefe del Departamento de Sociología

marco.tinoco@unah.edu.hn

Máster Ulda Rosibel Borjas

Jefa del Departamento de Trabajo Social

ulda.borjas@unah.edu.hn

Comité internacional:

Doctora María Eugenia Ibarra

Profesora Departamento de Ciencias Sociales – Universidad del Valle, Colombia

maria.ibarra@correounivalle.edu.co

Doctor Iván Francisco Porraz Gómez

Investigador Titular – El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR-CONACYT), México

iporraz@ecosur.mx

Máster David Alberto Quintana Pérez

Investigador – Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC), El Salvador

david.quintana@utec.edu.sv

Equipo Técnico

Máster Kevin Alberto Cruz Cerrato

Coordinador de Investigación del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UNAH).

cruz.kevin@unah.edu.hn

La Revista de las Ciencias Sociales es una publicación anual de acceso abierto y se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Esto permite el uso, distribución y reproducción del contenido en cualquier medio, siempre que se cite la fuente original y no se utilice con fines comerciales.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Instituto de Investigaciones Sociales,

**Ubicación: Edificio C3, 4° nivel, Aula 406. Ciudad Universitaria “José Trinidad Reyes”,
Tegucigalpa M.D.C., Honduras**

Teléfono: 2216-6100 ext. 100790

Correo electrónico: investigacionsocial@unah.edu.hn

Sitio web: <https://iis.unah.edu.hn/>

CONTENIDO

Presentación	1
Condición de Actividad Laboral y Nivel Educativo en Honduras (2013 – 2023)	3
El modelo primario exportador: las raíces históricas de la regresividad fiscal en Honduras (1876-1931)	19
La milpa: campesinos productores de maíz en Honduras	33
Diagnóstico del Capital Cultural en el Desempeño Académico de las y los estudiantes UNAH-Campus Choluteca 2023-2024	46
Estado actual de la investigación sobre la articulación de las Funciones Fundamentales de la UNAH	58
La Carrera Administrativa en Honduras	76
La implementación de ChatGPT en la política: ¿La solución a la imparcialidad?	92
Los discursos de las autoridades hondureñas sobre la deportación de personas hondureñas en contexto de migración internacional 2018- 2020. Una lectura desde las fronteras temporales	104
La Descentralización y Gobernabilidad en Honduras	118
Explorando los confines del sistema mundial: arqueología histórica de la Catedral de Comayagua, Honduras (1650-1890 d.C)	136

CONTENIDO

Estado nutricional y calidad de la dieta en 7,861 adultos mayores, localizados en 15 departamentos de Honduras.- 2024.....	154
La sanidad en la Cuba Republicana: Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista (1899- 1958).....	167
Retos sociodemográficos para el empoderamiento económico de mujeres en situación de vulnerabilidad en espacios rurales de Pinar del Río	179
Puerto Rico: El Municipio de Coamo y el manejo de los fondos de Asistencia Pública de FEMA	188
Requisitos para la publicación de artículos científicos en la Revista de las Ciencias Sociales	225



PRESENTACIÓN

Con la publicación de su Volumen 8, la Revista de las Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), adscrito a la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAH, retoma su trayectoria reafirmando su compromiso con la difusión, el debate y la reflexión académica sobre los problemas nacionales y regionales. Este volumen simboliza la continuidad de un espacio que busca consolidarse como referente del análisis social en Honduras, articulando la investigación rigurosa, el diálogo interdisciplinario y la divulgación científica orientada al bien público. Al mismo tiempo, representa un nuevo impulso institucional, marcado por el inicio del proceso de indexación en bases de datos académicas de Centroamérica y América Latina y por la consolidación de un Comité Editorial ampliado, integrado por académicos de la Facultad y destacados investigadores de México, El Salvador y Colombia, en coherencia con el compromiso de la UNAH con la excelencia académica y la internacionalización de la investigación.

El volumen se organiza en cinco bloques temáticos que reflejan la diversidad de las ciencias sociales: desarrollo nacional, vida universitaria, Estado y políticas públicas, problemáticas sociales y estudios internacionales. Los catorce artículos reunidos —once nacionales y tres extranjeros— combinan enfoques cuantitativos, cualitativos e históricos, ofreciendo aportes originales para comprender la realidad contemporánea.

El primer bloque, dedicado al desarrollo nacional, examina los vínculos entre educación, estructura productiva y desigualdad. Cristian Sierra y David Pineda analizan una década de la EPHPM (2013–2023), mostrando que la educación incrementa la probabilidad de empleo, aunque persisten las brechas de género y las desigualdades territoriales. Carlos Manuel Moreno reconstruye las raíces históricas de la regresividad fiscal (1876–1931) y demuestra cómo el modelo primario exportador, sustentado en concesiones al capital extranjero, debilitó la capacidad tributaria del Estado y perpetuó una economía dependiente. Delmer Marcía, mediante el análisis de comunidades campesinas, explora la lógica de la milpa como práctica agrícola ancestral amenazada por el modelo económico dominante y las políticas de importación de granos.

El segundo bloque aborda la vida académica y universitaria. Jorge Villibord Gallardo, Luz de Solzireé Baca y Víctor Reyes estudian el capital cultural de los estudiantes de primer ingreso en la UNAH-Choluteca, destacando la escolaridad materna como el factor más influyente en el rendimiento académico y proponiendo fortalecer las estrategias institucionales en contextos con menor capital cultural. Teresa del Carmen Videá, Martha Mejía, Leda López, Kellyn Guevara y Edith Figueroa analizan la articulación entre docencia, investigación y vinculación, identificando barreras para la participación docente y beneficios cuando las funciones sustantivas se integran en el currículo. Por su parte, Juan Pablo Hernández examina la evolución de la carrera administrativa en Honduras, señalando los retos de politización y débil evaluación que obstaculizan la profesionalización del servicio civil.

El tercer bloque, centrado en el Estado y las políticas públicas, reflexiona sobre las transformaciones institucionales contemporáneas. André Medina discute el uso de inteligencias artificiales como ChatGPT en la política, subrayando su potencial para reducir sesgos, pero también los riesgos

éticos y democráticos que entraña. Jemy Orlando Gómez analiza los discursos oficiales sobre la deportación de migrantes hondureños (2018–2020) desde la noción de fronteras temporales, mostrando cómo la condición de indocumentado predomina en las narrativas institucionales, mientras los factores de género y discriminación aparecen de forma ambigua. Por su parte, Héctor Moncada a través de una revisión bibliográfica sobre descentralización y gobernabilidad, concluye que los modelos asimétricos y los gobiernos regionales fortalecen el capital social local y reducen desigualdades cuando el gasto público prioriza salud y educación.

El cuarto bloque reúne estudios sobre temas de relevancia social y cultural. Eva L. Martínez, desde la arqueología histórica y la teoría del sistema-mundo, examina los materiales cerámicos de la Catedral de Comayagua (1650–1890), evidenciando dinámicas de intercambio desigual entre centro y periferia y la existencia de producción artesanal local. Asimismo, Christian Manzanares, Fiana García y María Luisa García presentan un diagnóstico del estado nutricional de 7,861 adultos mayores en quince departamentos del país, evidenciando la prevalencia de problemas como la malnutrición, el riesgo nutricional y dietas deficientes. El estudio plantea la necesidad de implementar políticas integrales que articulen educación alimentaria, atención médica y equidad social.

El quinto bloque amplía la mirada hacia el ámbito internacional. Thalia Fortes analiza el papel del Sanatorio Nacional Antituberculoso “General Fulgencio Batista” (1899–1958) en la modernización sanitaria de Cuba y la transformación del territorio de Topes de Collantes. Yanetsy Castañeda examina los retos sociodemográficos del empoderamiento económico de las mujeres rurales en Pinar del Río, donde la migración, el envejecimiento y la fecundidad adolescente limitan su autonomía económica y demandan políticas con enfoque territorial y de género. Finalmente, Jaime Villeta, Leslie Martínez y Misael Correa estudian la capacidad institucional del Municipio de Coamo (Puerto Rico) en la gestión de fondos FEMA, destacando innovaciones locales que fortalecen la resiliencia ante crisis fiscales y climáticas.

En conjunto, los artículos de este volumen representan un esfuerzo significativo del quehacer científico de la UNAH y del diálogo con investigadores de la región. Sus hallazgos, sustentados en datos originales y análisis académico, contribuyen a comprender los procesos sociales, económicos y culturales que configuran la realidad hondureña y latinoamericana. Con esta edición, la Revista de las Ciencias Sociales reafirma su compromiso con la interdisciplinariedad, la calidad editorial y el acceso abierto, fortaleciendo el papel del IIS y de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAH como generadores de conocimiento y promotores de transformación social. Esta publicación es, a la vez, una invitación a los lectores a continuar construyendo, desde la investigación, los cimientos de una sociedad más justa, democrática y solidaria.

Carmen Julia Fajardo

Decana, Facultad de Ciencias Sociales

Condición de Actividad Laboral y Nivel Educativo en Honduras (2013 – 2023)

Employment Condition and Educational Attainment in Honduras (2013–2023)

Cristian Sierra¹

David Pineda Talavera²

Recibido: 29 mayo 2025

Aceptado: 05 junio 2025

Resumen

Este estudio analiza la relación entre el nivel educativo y la condición de actividad laboral de la población hondureña entre 2013 y 2023. Desde un enfoque cuantitativo y con datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) se aplicó un modelo de regresión logística multinomial para estimar la probabilidad de estar ocupado, desocupado e inactivo en función de variables como nivel educativo, sexo, dominio geográfico y grupo de edad. Los resultados mostraron que mayores niveles educativos se relacionan con una mayor probabilidad de estar ocupado y una menor probabilidad de inactividad. No obstante, se comprobó que pese a contar con altos niveles de escolaridad, las mujeres continúan enfrentando barreras estructurales para acceder al mercado laboral y que las áreas rurales ofrecen menores beneficios en términos de inserción laboral, en contraste a las oportunidades generadas en contextos urbanos. Se concluye que, si bien la educación contribuye a ampliar las oportunidades de ingresar al mercado laboral, es insuficiente para superar las brechas estructurales relacionadas con el género y el dominio geográfico.

Palabras clave: *Ocupación laboral, desocupación laboral, inactividad laboral, nivel educativo, Honduras*

Abstract

This study analyzes the relationship between educational attainment and the labor force status of the Honduran population between 2013 and 2023. Using a quantitative approach and data from the Permanent Multipurpose Household Survey (EPHPM), a multinomial logistic regression model was applied to estimate the probability of being employed, unemployed, or inactive, based on variables such as education level, gender, geographic domain, and age group. The results showed that higher educational levels are associated with a greater likelihood of being employed and a lower probability of being inactive. However, the analysis confirmed that, despite having high levels of schooling, women continue to face structural barriers to labor market entry, and that rural areas offer fewer benefits in terms of labor market integration compared to the opportunities available in urban contexts. The study concludes that, while

¹ Docente del Departamento de Sociología. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Licenciado y Máster en Sociología por la UNAH. Miembro del Grupo de Investigación "Estructura Social, Movilidad de Clases Sociales y Reproducción de las Desigualdades Sociales". Correo electrónico: cristian.sierra@unah.edu.hn, ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3419-1551>

² Docente del Departamento de Sociología. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Licenciado y Máster en Sociología por la UNAH. Maestrante en Economía Aplicada por la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Grupo de Investigación "Estructura Social, Movilidad de Clases Sociales y Reproducción de las Desigualdades Sociales". Correo electrónico: dpineda@unah.edu.hn, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6996-2185>

education contributes to expanding access to employment opportunities, it remains insufficient to overcome structural disparities related to gender and geographic domain.

Keywords: *Employment, unemployment, economic inactivity, educational attainment, Honduras*

Introducción

La relación entre el nivel educativo y la condición de actividad laboral ha sido investigada en América Latina, principalmente por su cercanía con el fenómeno de la desigualdad y la precarización del empleo. En la última década se han observado cambios en la estructura del mercado laboral y en el sistema educativo, por ello, este estudio propone analizar empíricamente la manera en que el nivel educativo influye en las condiciones de actividad laboral de la población hondureña entre 2013 y 2023.

En el segundo apartado se expone el marco teórico de la investigación, el cual se basa en tres enfoques teóricos que son complementarios: la teoría de capital humano, el modelo de job market signaling y el enfoque sobre heterogeneidad estructural y la segmentación productiva. De manera integral, estos enfoques permitirán comprender de qué manera el nivel educativo, el sexo y la zona geográfica inciden en la condición de actividad en la que se encuentra la población hondureña en la edad de trabajar.

Posteriormente, se presenta la revisión de literatura en la que se detallan diversas investigaciones tanto a nivel internacional como nacional que han documentado como la educación mejora en promedio la calidad del empleo alcanzado, reduce la informalidad, y su estrecha relación con el género, la zona geográfica y la estructura ocupacional.

Más adelante se plantea y se describe el enfoque cuantitativo del estudio, el cual

se basa en el uso de datos de la EPHPM del Instituto Nacional de Estadística (INE), contemplando la población con edades que oscilan entre 18-65 años. Además, se expone el modelo de análisis para medir el grado de influencia que puede existir entre el nivel educativo, el sexo, la edad, el dominio geográfico y la condición de actividad laboral en la que se encuentra la población.

En el quinto apartado del estudio se muestran los resultados de la investigación. Las cifras revelan que el nivel educativo se asocia positivamente con la probabilidad de estar ocupado, sin embargo, también se confirman tensiones entre formación y empleo, específicamente en el caso de las mujeres y la población rural, quienes enfrentan mayores desafíos estructurales para tener acceso al mercado laboral, incluso cuando sus niveles educativos son más altos.

En el apartado de discusión se establece un diálogo entre las lecturas que orientaron el análisis teórico del estudio, la evidencia empírica de investigaciones que han abordado el mismo tema y la información más relevante obtenida en este ejercicio investigativo. Finalmente, en el último apartado del estudio se detallan las conclusiones que ha dejado la investigación sobre la relación entre el nivel educativo y la condición de actividad laboral de la población hondureña.

El vínculo entre el mercado laboral y la educación ha sido ampliamente estudiado en América Latina. Desde la economía de la educación, uno de los principales aportes lo ofrece la teoría del capital humano (Becker, 1993; Mincer, 1958), la cual sostiene que la educación formal incrementa la productividad individual, las probabilidades de inserción en el mercado laboral y, con ello, mejores retornos salariales. Muchas investigaciones aportan evidencia de que mayores niveles educativos están directamente relacionados con mejores tasas de empleo y menores probabilidades de inactividad, debido a la acumulación de habilidades y competencias ampliamente valoradas por los empleadores (Psacharopoulos y Patrinos, 2002; Card, 2001). De tal forma, este enfoque teórico asume que el mercado laboral recompensa las competencias adquiridas y, por tanto, la educación es una inversión que genera retornos tanto privados como sociales.

Reconociendo algunas limitaciones de la teoría del capital humano, aparecieron enfoques alternativos complementarios que subrayan el papel de la educación como una señal. Para el modelo de job market signaling de Spence (1973), los títulos educativos operan como indicadores imperfectos de la productividad de los trabajadores ante los empleadores que poseen información asimétrica. Así, el nivel educativo alcanzado por un individuo no refleja habilidades reales, más bien funciona como un filtro de selección, ignorando las desigualdades socioeconómicas de base que enfrenta cada sujeto para acceder a una credencial educativa.

Una particularidad de América Latina es que estos mecanismos operan en contextos segmentados y estructuralmente

heterogéneos. Como lo señala Pinto (1970), la estructura productiva regional se caracteriza por contrastes significativos a nivel de productividad entre sectores modernos y sectores primitivos, lo que limita la capacidad del sistema económico para absorber trabajo calificado. Esta heterogeneidad supone la coexistencia de sectores dinámicos y sectores estancados, lo que dificulta la distribución equitativa de oportunidades de inserción laboral, incluso entre quienes cuentan con niveles educativos similares (Cimoli, 2005).

Otro rasgo distintivo de la región es la segmentación y exclusión laboral asociadas a sostenidos procesos de precarización del empleo en las últimas décadas. Mora (2005) y Pérez Sáinz y Mora (2004) señalan que, a partir de las reformas estructurales de las décadas de 1980 y 1990, el empleo formal ha perdido centralidad y ha sido reemplazado por dinámicas laborales inestables, sin protección social ni continuidad contractual. Este proceso, aunque generalizado, afecta con mayor amplitud a mujeres, jóvenes y trabajadores rurales, produciendo lo que Pérez Sáinz (2005) califica como una “ciudadanía laboral precaria”; y en este escenario el nivel educativo puede ser insuficiente para garantizar la inserción laboral en vía empleos estables y dignos.

De igual forma, el mercado laboral latinoamericano ha transitado desde una configuración que otorgaba centralidad al empleo formal hacia una lógica de exclusión. Pérez Sáinz y Mora (2004) establecen una distinción entre desigualdades estructurales (herencia del patrón de modernización previo) y dinámicas (producto de la globalización y el cambio tecnológico reciente), y señalan que estas últimas han generado nuevas

formas de vulnerabilidad, afectando incluso a trabajadores con educación secundaria y superior, desmontando la tesis clásica de la movilidad ascendente por medio de mayores credenciales educativas.

Por lo anterior, la relación entre nivel educativo y condición de actividad debe entenderse en el marco de relaciones laborales desiguales, donde el sexo y el dominio geográfico son factores estructurales diferenciadores de las trayectorias ocupacionales. Los estudios más recientes en la región enfatizan que la educación es una

condición necesaria pero insuficiente para garantizar inserción laboral; y que las brechas de género y por dominio rural son elementos exacerbantes de la exclusión de amplios sectores de la población.

El análisis empírico realizado en este estudio busca analizar la relación entre el nivel educativo de la fuerza laboral y su condición de actividad, controlando por sexo y dominio geográfico, factores estructurales que condicionan las oportunidades laborales en un contexto profundamente desigual como el hondureño.

Revisión de literatura

La asociación entre las dinámicas laborales y el nivel educativo, así como de los factores subyacentes a este vínculo, ha sido estudiado ampliamente a lo largo de la región. Algunas investigaciones muestran evidencia de que el nivel educativo es un factor predictor del empleo; no obstante, no es una garantía de la reducción de las desigualdades laborales estructurales.

El estudio regional elaborado por Levy y Székely (2016), profundiza en la relación entre escolaridad e informalidad. Uno de sus principales aportes es la evidencia encontrada se aleja de las tesis clásicas de la teoría del capital humano, ya que, debido a las limitaciones estructurales del mercado de trabajo latinoamericano, mayores niveles educativos de la fuerza laboral no derivan, necesariamente, en una reducción de la informalidad.

Para el caso peruano, Ñiquen (2019) demostró que mayores niveles educativos están relacionados con una reducción del acceso a empleos de baja calidad y un aumento de inserción en empleos de calidad, no obstante, su estudio destaca la persistencia

de brechas de género y la influencia de la segmentación ocupacional como elementos condicionantes de esta relación.

Por su parte, Sepúlveda y Valdebenito (2019) aportan evidencia para Chile, señalando que las personas egresadas del nivel técnico-profesional presentan mayores dificultades laborales, ya que experimentaban trayectorias discontinuas y con interrupciones debido a su inserción en condiciones de subocupación. Para el mismo país Castro (2019) encontró que casi el 40% de los trabajadores que habían alcanzado estudios superiores se desempeñaban en puestos de trabajo de menor cualificación y bajos salarios, evidenciando los efectos negativos de la sobreeducación en la sociedad chilena.

En México, estudios como el de Murillo y Montaña (2018) identificaron que los egresados de universidades privadas acceden a puestos de trabajo más estables y mejor remunerados, en cambio, aquellos procedentes del sector público enfrentan jornadas laborales más extensas y una menor remuneración salarial; lo que permitiría concluir que, el tipo de institución educativa superior y el contexto

de origen de los egresados universitarios son mecanismos centrales para predecir la modalidad de inserción laboral. En la misma línea de estudios sobre educación superior, Pérez y Pinto (2020) señalan la relevancia de la formación recibida en áreas particulares como evaluación específica, emprendimiento, trabajo en equipo y manejo de tecnologías de la información y comunicación (TIC) como un factor que aumenta las posibilidades de ocupación en el mercado laboral mexicano.

De igual forma, Escanés y otros (2017) encontraron que, en Argentina, obtener un grado universitario completo representa una diferencia significativa en la calidad del empleo en comparación con la población que no alcanza dicho nivel educativo. En contraste, las personas que alcanzan estudios superiores incompletos experimentan condiciones laborales similares a aquellos con educación secundaria completa.

Al igual que en el resto de América Latina, en Honduras se registran diversos estudios en la misma línea temática. Marín González (2020) encontró que las personas egresadas de carreras técnicas presentan mayores niveles de subempleo e ingresos bajos. Por su parte, la investigación de Pineda Talavera (2019) analiza la precariedad laboral en el contexto del modelo de acumulación neoliberal, destacando que los hombres asalariados en agricultura y construcción son el segmento poblacional con mayores niveles de precariedad; en cambio las mujeres tienen una mayor participación en el sector servicios, el cual ofrece un empleo de mejor calidad. Llopis (2018) realizó un estudio sobre la precariedad laboral diferenciada por edad

y sexo, revelando que el incremento de la precarización entre la población de 15 a 29 años, una mayor representación de hombres bajo la condición de empleo precario (salarios bajos y condiciones laborales inestables) y una tendencia a la tercerización laboral femenina.

Meza y otros (2013) realizaron una investigación sobre factores incidentes en la participación de la mujer en el mercado laboral hondureño. Entre los resultados de la investigación resaltan que el estado conyugal, la pobreza y las remesas impactan negativamente en la probabilidad de que las mujeres logren insertarse al mercado laboral. Asimismo, Cruz (2022) destacó el proceso de deterioro del empleo juvenil caracterizado por el aumento del subempleo, el incremento de la inactividad laboral de las mujeres jóvenes y el crecimiento de la precariedad en empleos informales de los hombres jóvenes entre 2001 y 2019. Finalmente, Méndez y otros (2020) indagaron sobre la participación femenina en el mercado laboral, resaltando que la educación desempeña un rol central en el incremento de las probabilidades de inserción, sin que esto haya implicado el cierre total de las brechas de género en el acceso al empleo.

Las investigaciones reseñadas demuestran que, si bien existe una relación entre educación y mercado laboral esta no es homogénea, al contrario, constatan la persistencia de factores estructurales que explican un diferenciado acceso a empleos de calidad y una rentabilidad variable de la educación.

Metodología

Este estudio adopta un enfoque cuantitativo y utiliza datos de las Encuestas

Permanentes de Hogares y Propósitos Múltiples (EPHPM), elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Honduras. Estas encuestas son de carácter transversal y representativo a nivel nacional. Además, permiten una caracterización social y económica detallada de la población hondureña. Para este análisis se consideró la población comprendida entre 18 y 65 años de edad, correspondiente al grupo en edad de trabajar según los estándares internacionales de medición del mercado laboral.

El objetivo de la investigación es analizar la relación entre el nivel educativo alcanzado y la condición de actividad de las personas, entendida esta última como la situación laboral al momento de la encuesta. Por tanto, la variable dependiente es la condición de actividad (ocupado, desocupado e inactivo). Dada la naturaleza categórica no ordinal de esta variable, se implementa una regresión

$$\ln[P(Y_i = j) / P(Y_i = \text{inactivo})] = \beta_{0j} + \beta_{1j} \cdot \text{Educ}_i + \beta_{2j} \cdot \text{Sexo}_i + \beta_{3j} \cdot \text{Dominio}_i + \beta_{4j} \cdot \text{Sector}_i + \beta_{5j} \cdot \text{Edad}_i + \gamma_j \cdot \text{Año}_t + \varepsilon_{ij} \quad (1)$$

donde:

- Y_i : condición de actividad del individuo i (ocupado, desocupado, inactivo).
- $P(Y_i = j)$: probabilidad de que el individuo i pertenezca a la categoría j .
- Educ_i , Sexo_i , Dominio_i , Sector_i , Edad_i , corresponden a las variables explicativas.
- Año_t : representa los efectos fijos por año t .
- β_{kj} : coeficientes estimados para cada categoría j respecto al grupo base (inactivo).
- ε_{ij} es el término de error.

La implementación de este modelo permitió identificar cómo distintas variables sociodemográficas y estructurales inciden en la probabilidad de que un individuo participe activamente en el mercado laboral, ya sea como ocupado o desocupado, en comparación con permanecer inactivo. Asimismo, el control

logística multinomial como técnica estadística, lo cual permite estimar la probabilidad de pertenecer a una categoría determinada en función de un conjunto de variables explicativas. El vector de regresores incluye las siguientes variables independientes: nivel educativo (sin nivel, primaria, secundaria y superior), sexo (hombre o mujer), dominio geográfico (urbano o rural) y grupo de edad (18-30 años, 31-50 años y 51-65 años).

Debido a que las EPHPM corresponden a cortes transversales anuales, se incorporan efectos fijos por año en el modelo, esto permitió controlar por variaciones no observadas que podrían influir en la condición de actividad a lo largo del período 2013–2023. Además, se incluyeron interacciones entre nivel educativo, sexo y dominio geográfico. El análisis econométrico sigue la siguiente especificación:

por efectos fijos temporales contribuyó a una estimación más robusta de los coeficientes al reducir posibles sesgos asociados a cambios coyunturales durante el período de análisis. De esta manera, el estudio buscaba comprobar la hipótesis de que a mayor nivel educativo, mayor es la probabilidad de participar como

ocupado en el mercado laboral y menor la probabilidad de inactividad; además, se intentó comprobar que las mujeres y la población

rural tienen limitaciones estructurales que les afectan incluso con niveles educativos altos.

Resultados

Durante el período 2013–2023, la población hondureña en edad de trabajar pasó de aproximadamente 4.4 millones a 5.5 millones de personas, según los factores de

expansión de la EPHPM. Esta tendencia al alza en la población potencialmente activa se ha dado en paralelo a cambios importantes en la distribución de la condición de actividad.

Tabla 1. Población representada por año (EPHPM 2013 – 2023)

Año	Población estimada
2013	4,431,794
2014	4,461,750
2015	4,622,585
2016	4,771,490
2017	4,816,292
2018	5,041,706
2019	5,171,758
2021	5,301,555
2022	5,402,797
2023	5,532,923

Fuente: elaboración propia con base en las EPHPM 2013-2023.

En términos agregados, se observa una disminución progresiva en la proporción de personas ocupadas, que pasó de representar el 65.63 % en 2013 a 58.83 % en 2023. Este descenso se acentúa en los últimos tres años del período. A su vez, la inactividad aumentó

de manera sostenida, alcanzando un 37 % en 2023. La tasa de desocupación, aunque relativamente estable en el primer quinquenio, experimentó un alza significativa en 2021 y 2022, antes de descender nuevamente en 2023 (ver Tabla 2).

Tabla 2. Condición de actividad 2013-2023

Año	Ocupados	Desocupados	Inactivos	Total
2013	65.63%	2.98%	31.39%	100.00%
2014	65.37%	4.01%	30.62%	100.00%
2015	65.70%	5.23%	29.07%	100.00%
2016	65.27%	5.19%	29.54%	100.00%
2017	66.29%	4.59%	29.12%	100.00%
2018	68.66%	4.45%	26.89%	100.00%
2019	65.36%	4.31%	30.33%	100.00%

2021	61.18%	5.76%	33.06%	100.00%
2022	59.70%	6.04%	34.26%	100.00%
2023	58.83%	4.16%	37.01%	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en las EPHPM 2013-2023.

Respecto al nivel educativo, los resultados indican que la población sin nivel representaba el 11.30 % en 2013 y descendió a 8.92 % en 2023; la tendencia decreciente fue sostenida y solamente se interrumpió al cierre del período, en el que se reportó un leve incremento del 2022 al 2023. Por su parte, la población con nivel primario creció desde 49.61% en 2013 hasta 58.20 % en 2023. El nivel secundario

mostró un descenso significativo a lo largo del período (30.88 % en 2013 y 22.29 % en 2023) y, en cambio, la proporción de personas con nivel superior se mantuvo estable a lo largo de estos años (ver Tabla 3). Esto reflejaría una reducción de la calificación de la fuerza laboral hondureña producto del estancamiento del porcentaje que alcanza nivel superior y una notable reducción de la población con nivel secundario.

Tabla 3. Nivel educativo (2013-2023)

Año	Sin nivel	Primaria	Secundaria	Superior	Total
2013	11.30%	49.61%	28.56%	10.53%	100.00%
2014	9.23%	48.98%	30.07%	11.72%	100.00%
2015	9.13%	49.56%	29.66%	11.65%	100.00%
2016	8.43%	48.65%	30.07%	12.85%	100.00%
2017	8.94%	50.20%	29.59%	11.27%	100.00%
2018	8.75%	51.88%	27.87%	11.50%	100.00%
2019	8.28%	49.37%	29.62%	12.73%	100.00%
2021	8.62%	50.52%	29.19%	11.67%	100.00%
2022	7.56%	49.49%	30.88%	12.07%	100.00%
2023	8.92%	58.20%	22.29%	10.59%	100.00%

Fuente: elaboración propia con base en las EPHPM 2013-2023.

Si bien las cifras descritas hasta el momento ofrecen una descripción general de la condición de actividad y el nivel educativo de la fuerza laboral hondureña, el modelo multinomial estimado aporta matices para

profundizar en el tema. Los resultados del modelo logit multinomial revelan una asociación significativa entre el nivel educativo y la condición de actividad.

Tabla 4. Indicadores del ajuste del modelo logit multinomial

Indicador	Valor
-----------	-------

Categoría base	Inactivo
Log verosimilitud	-89,858.83
Pseudo R2	0.1555
Estadístico F	425.71
Valor-p del test global	0.0000***
Estimación robusta de varianza	Sí (comando svy)
Efectos fijos por año	Sí

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del modelo logit multinomial.

El Pseudo R2 indica que el modelo logra explicar aproximadamente un 15.6 % de la variación en la condición de actividad respecto al modelo sin predictores. El estadístico F evalúa si el modelo con predictores mejora significativamente respecto a uno sin ellos. El

valor elevado del estadístico (425.71) junto con un valor-p menor a 0.0001 indican que el conjunto de variables explicativas incluidas en el modelo tiene un efecto significativo sobre la variable dependiente.

Tabla 5. Efectos marginales sobre la probabilidad de estar ocupado

Variable	dy/dx	Error Estándar
Mujer	-0.369***	0.0027
Primaria	0.097***	0.0061
Secundaria	0.134***	0.0064
Superior	0.155***	0.0079
Rural	-0.011***	0.0030
Edad 31–50	0.143***	0.0030
Edad 51–65	0.066***	0.0041
Año 2023	-0.073***	0.0059

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del modelo logit multinomial.

Significancia: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

Como se indica en la Tabla 5, el acceso a niveles educativos más altos se asocia con mayores probabilidades de estar ocupado: 9.7 puntos porcentuales adicionales para primaria, 13.4 puntos porcentuales para secundaria y 15.5 puntos porcentuales para nivel superior, en comparación con no tener educación formal. Las mujeres tienen 36.9

puntos porcentuales menos de probabilidad de estar ocupadas que los hombres, lo que evidencia una marcada desigualdad de género. Residir en zonas rurales reduce en 1.1 punto porcentual la probabilidad de estar ocupado. La edad también incide: las personas entre 31 y 50 años tienen 14.3 puntos porcentuales más de probabilidad de estar ocupadas

respecto al grupo base (18–30 años).

Tabla 6. Efectos marginales sobre la probabilidad de estar desocupado

Variable	dy/dx	Error Estándar
Mujer	0.005***	0.0013
Primaria	0.012***	0.0026
Secundaria	0.034***	0.0027
Superior	0.024***	0.0034
Rural	-0.023***	0.0014
Edad 31–50	-0.035***	0.0016
Edad 51–65	-0.050***	0.0016
Año 2023	0.015***	0.0027

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del modelo logit multinomial.

Significancia: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

El nivel educativo se asocia positivamente con la probabilidad de estar desocupado: quienes tienen secundaria enfrentan un riesgo 3.4 puntos porcentuales mayor de estar buscando empleo que quienes no tienen estudios. En el caso de las mujeres se muestra una ligera probabilidad mayor de estar desocupadas (controlando por las demás

variables) lo que podría reflejar procesos de discriminación en la inserción laboral. La residencia en zonas rurales reduce la probabilidad de desocupación en 2.3 puntos porcentuales. El grupo de 51 a 65 años tiene 5 puntos porcentuales menos de probabilidad de estar desocupado que los jóvenes (18–30 años).

Tabla 7. Efectos marginales sobre la probabilidad de estar inactivos

Variable	dy/dx	Error Estándar
Mujer	0.365***	0.0025
Primaria	-0.109***	0.0060
Secundaria	-0.168***	0.0063
Superior	-0.179***	0.0077
Rural	0.034***	0.0029
Edad 31 – 50	-0.108***	0.0029
Edad 51 – 65	-0.016***	0.0040
Año 2023	0.058***	0.0058

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del modelo logit multinomial.

Significancia: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

Respecto a la inactividad laboral, el modelo indica que, a mayor nivel educativo,

menor es la probabilidad de estar en condición de inactivo: quienes completaron estudios superiores tienen una probabilidad 17.9 puntos porcentuales menor de estar inactivos en comparación con la categoría base (sin nivel). Las mujeres presentan una probabilidad 36.5 puntos porcentuales mayor de estar inactivas que los hombres. Residir

en zonas rurales aumenta la probabilidad de inactividad en 3.4 puntos porcentuales. Finalmente, la edad intermedia (31–50 años) reduce la probabilidad de inactividad en 10.8 puntos porcentuales. A continuación, se presenta una aproximación a partir de las interacciones entre algunas variables de interés.

Tabla 8. Probabilidades predichas de las interacciones entre sexo y nivel educativo

Sexo	Nivel educativo	Ocupado	Desocupado	Inactivo
Hombre	Sin nivel	0.784***	0.032***	0.185***
Hombre	Primaria	0.878***	0.039***	0.083***
Hombre	Secundaria	0.830***	0.054***	0.116***
Hombre	Superior	0.744***	0.045***	0.212***
Mujer	Sin nivel	0.326***	0.023***	0.651***
Mujer	Primaria	0.424***	0.038***	0.537***
Mujer	Secundaria	0.535***	0.066***	0.399***
Mujer	Superior	0.648***	0.056***	0.296***

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del modelo logit multinomial.

Significancia: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

Las probabilidades predichas para las interacciones entre sexo y nivel educativo evidencian profundas brechas de género, sin embargo, los efectos son variables para cada condición de actividad. Por un lado, mayores niveles educativos parecen reducir las brechas de ocupación entre hombres y mujeres: los hombres con nivel superior muestran una probabilidad de 74.4% de estar ocupados, en cambio, en las mujeres esta cifra es de 64.8%. En ambos casos el coeficiente

marginal asociado a la desocupación tiende a crecer hasta alcanzar el nivel secundario, ya que es 0.054 en hombres y 0.066 en mujeres. Respecto a la inactividad laboral se observa con mayor claridad que las mujeres son las más afectadas, indistintamente del nivel educativo. Por tanto, si bien la educación parece atenuar las brechas de ocupación y desocupación, estas aún persisten, además, parece ser un mecanismo insuficiente para impedir la exclusión laboral de las mujeres.

Tabla 9. Probabilidades predichas de las interacciones entre dominio y nivel educativo

Dominio	Nivel educativo	Ocupado	Desocupado	Inactivo
Urbano	Sin nivel	0.534***	0.031***	0.435***
Urbano	Primaria	0.646***	0.049***	0.304***
Urbano	Secundaria	0.676***	0.071***	0.252***
Urbano	Superior	0.666***	0.059***	0.275***
Rural	Sin nivel	0.540***	0.021***	0.439***
Rural	Primaria	0.616***	0.025***	0.359***
Rural	Secundaria	0.663***	0.046***	0.291***
Rural	Superior	0.726***	0.041***	0.233***

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del modelo logit multinomial.

Significancia: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

Las diferencias entre zonas urbanas y rurales son menos marcadas. Sin embargo, en nivel superior, las personas rurales tienen mayor probabilidad de ocupación (72.6 %) que las urbanas (66.6 %). Se muestra que hay mayores probabilidades de encontrar personas desocupadas en zonas urbanas que en zonas rurales ya sea que tenga o no algún

nivel educativo, lo cual podría deberse a que en zonas urbanas las personas están buscando activamente empleo. Las tasas de inactividad para personas sin educación son similares en ambos dominios (aproximadamente 43 %), lo que sugiere que la carencia de formación limita el acceso al empleo independientemente del lugar de residencia.

Discusión

Los datos obtenidos en este estudio respaldan parcialmente las tesis centrales de la teoría del capital humano. De acuerdo con Becker (1964) y Schultz (1961), la educación tiende a mejorar la productividad de cada individuo y, con ello, aumenta las probabilidades de inserción al mercado laboral y los posteriores retornos salariales. El modelo que estimamos confirma que las personas con mayores niveles educativos (secundaria y superior) muestran una mayor probabilidad de estar ocupadas y una menor probabilidad de estar en condición de inactividad, en comparación con la población que no posee ningún nivel educativo.

No obstante, los hallazgos también evidencian limitaciones del enfoque

tradicional del capital humano, ya que tiende a concebir que el mercado laboral opera bajo una dinámica de competencia perfecta cuyos retornos a la inversión son homogéneos para todos los individuos. Al respecto, Spence (1973) ya cuestionaba la perspectiva clásica de esta teoría y señalaba que la educación no produce un aumento efectivo de la productividad, y, en cambio, sostenía que sí cumple una función señalizadora que orienta a los empleadores la selección de empleados; por lo tanto, incluso las personas que alcanzan un nivel educativo superior pueden enfrentarse a la desocupación e inactividad, especialmente cuando se trata de sistemas productivos como el hondureño, el cual ha sido incapaz de generar suficientes puestos

de trabajo para absorber la fuerza laboral calificada.

En la misma línea de Psacharopoulos y Patrinos (2004), la evidencia encontrada confirma que los retornos a la educación son heterogéneos por sexo y territorio. Incluso con niveles educativos altos las mujeres enfrentan límites estructurales a su inserción laboral; por tanto, el capital humano en sí mismo no elimina las desigualdades de género. De igual forma, las zonas rurales muestran una menor capacidad de absorción de fuerza laboral calificada, indicando que en estas regiones la rentabilidad de la educación es menor debido a que el entorno económico local es menos dinámico, tal como lo señalan los enfoques estructurales (Mora, 2005; Cimoli, 2006).

Los resultados del modelo muestran que las mujeres tienen una probabilidad significativamente menor de estar ocupadas y una probabilidad mayor de inactividad, indistintamente de su nivel educativo. Esto coincide con lo planteado por autores como Méndez y otros (2020) y Pérez Sáinz (2005), quienes sostienen que las mujeres enfrentan un acceso restringido a la ciudadanía laboral, reflejo de estructuras sociales que siguen asignándoles roles reproductivos por encima de los productivos. La persistencia de estas brechas revela que el problema no es simplemente de educación insuficiente, sino de un modelo de desarrollo que no garantiza condiciones de igualdad en el acceso al trabajo.

Respecto al dominio geográfico, aunque las diferencias entre zonas urbanas y rurales son menos pronunciadas que las de género, también condicionan los efectos del nivel educativo. Las personas rurales tienen menor probabilidad de inserción laboral y mayores niveles de inactividad, en especial

en niveles educativos intermedios. Esto puede interpretarse como resultado de la heterogeneidad estructural del aparato productivo nacional, donde las zonas rurales presentan una menor diversificación económica y mayores tasas de empleo informal y precario (Cimoli, 2005).

También se evidencia que el nivel educativo secundario, si bien mejora la inserción respecto a la primaria, no ofrece garantías de ocupación formal o estable. Esto coincide con los hallazgos de Escanés y otros (2017) y Ñiquen (2019), quienes afirman que el nivel medio opera como un punto intermedio que no ofrece estabilidad laboral, es suficiente para acceder al mercado laboral, sin embargo, no necesariamente para escapar de la precariedad. Por su parte, el nivel superior tiende a reducir significativamente la probabilidad de inactividad, aunque sin eliminar del todo el riesgo de desocupación.

En relación con el grupo de edad, los hallazgos indican que las personas con edad entre 31 y 50 años muestran una mayor probabilidad de estar ocupados, por tanto, son el segmento poblacional con la mejor posición en el sistema productivo laboral, debido a su experiencia acumulada y su capital social; esto confirmaría que el rango etario es otro factor clave en la segmentación de un mercado laboral heterogéneo como el hondureño (Cimoli, 2005; Mora, 2005). Sin embargo, este grupo enfrenta una mayor probabilidad de desocupación en contextos urbanos, lo que según Levy y Székely (2016) sugiere una madurez laboral que no los exime de la precariedad en economías que presentan baja capacidad de absorber mano de obra calificada.

Los resultados empíricos validan parcialmente el enfoque del capital humano,

pero también evidencian que la educación, sin transformaciones en la estructura productiva, puede reproducir las brechas de género

y dominio geográfico teniendo un efecto limitado para garantizar una inserción laboral plena e igualitaria.

Conclusiones

Nuestros hallazgos permiten extraer una serie de conclusiones sobre la relación entre nivel educativo y condición de actividad laboral en Honduras. En primer lugar, se confirma que la educación incrementa las probabilidades de inserción laboral, en línea con los planteamientos clásicos del capital humano (Becker, 1964; Schultz, 1961). No obstante, también se evidencia que los retornos educativos están mediados por el sexo y el territorio, lo que resaltaría la importancia de profundizar en los matices que el enfoque tradicional deja de lado.

En segundo lugar, el estudio revela que las mujeres enfrentan una desventaja estructural en el acceso al empleo, incluso cuando han alcanzado niveles educativos elevados. Esta desigualdad no se explica por diferencias en el capital humano, sino por mecanismos de exclusión persistentes que limitan su ciudadanía laboral (Pérez Sáinz, 2005). De igual forma, el ámbito geográfico también condiciona los retornos a la educación: en las zonas rurales, los retornos educativos son más bajos debido a la menor diversificación económica y los elevados niveles de informalidad (Cimoli, 2005).

Tercero, los resultados muestran que el nivel medio actúa como una bisagra: mejora las probabilidades de inserción respecto a niveles inferiores, pero no asegura empleos formales ni de calidad. Solo el acceso y la finalización del nivel superior ofrecen una reducción significativa del riesgo de inactividad, aunque no eliminan completamente la vulnerabilidad laboral. Esta situación refleja una desconexión

entre la oferta educativa y la demanda efectiva de empleo calificado, como señalan Levy y Székely (2016).

Cuarto, los extremos etarios (jóvenes y adultos mayores) tienen una menor probabilidad de ocupación y más exposición a la inactividad: en la población joven; esto podría explicarse por la falta de experiencia, la poca correspondencia entre formación y demanda laboral y, finalmente, las barreras institucionales que limitan sus oportunidades de acceso al mercado de trabajo (Cruz, 2022; Llopis, 2018). En cambio, en los adultos mayores podría deberse a la obsolescencia percibida de habilidades que los aleja del mercado laboral, incluso cuando su nivel educativo es similar a personas adultas (Pérez Sáinz, 2005).

Lo anterior confirmaría que la educación es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar la inserción laboral plena. Solo la articulación entre políticas educativas, laborales y productivas podrá asegurar una mayor equidad en los retornos del capital humano en contextos marcados por desigualdades estructurales.

Referencias

- Becker, G. S. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (3rd ed.). University of Chicago Press.
- Card, D. (2001). Estimating the return to schooling: Progress on some persistent econometric problems. *Econometrica*, 69(5), 1127–1160. <https://doi.org/10.1111/1468-0262.00237>
- Castro, D. (2019). Sobreeducación en el mercado laboral chileno. *Revista de Análisis Económico*, 34(1), 51–83.
- Cimoli, M. (Ed.). (2005). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/5744>
- Cruz, K. (2022). Juventud y mercado laboral en Honduras 2001 y 2009. *Observatorio Demográfico Universitario*. Universidad Nacional Autónoma de Honduras (Boletín Técnico 15).
- Escanés, G., Herrero, V., Merlino, A., & Ayllón, S. (2017). Comparación de la situación laboral en adultos jóvenes con diferentes logros educativos en Argentina. *Sociológica*, 32(91), 211–239.
- Llopis, J. (2018). El empleo precario asalariado en Honduras. Los impactos diferenciales por edad y sexo, 2007 y 2013. En *CLACSO: Empleo y desigualdad en Centroamérica* (Primera ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Obtenido de https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/16692/1/Empleo_desigualdad.pdf
- Levy, S., & Székely, M. (2016). ¿Más escolaridad, menos informalidad? Un análisis de cohortes para México y América Latina. *El Trimestre Económico*, 83(332), 499–548.
- Marín González, O. R. (2020). Evaluación de las condiciones laborales de los egresados de carreras técnicas universitarias en Tela, Atlántida. *Economía y Administración*, 2(11), 1–30.
- Méndez, T., Amador, W., Elvir, S., & Menjivar, J. S. (2020). Brechas de género en el mercado laboral: Honduras 2010–2019. *Revista Economía y Administración*, 1(11), 9–22.
- Meza, K., Cabrera, J. B., & Ramos, M. J. (2013). Factores incidentes en la participación de la mujer en el mercado laboral hondureño. *Perspectivas*, 1(1), 38–49.
- Mincer, J. (1958). Investment in human capital and personal income distribution. *The Journal of Political Economy*, 66(4), 281–302. <https://doi.org/10.1086/258055>
- Mora Salas, M. (2005). Ajuste y empleo: Notas sobre la precarización del empleo asalariado. *Revista de Ciencias Sociales*, (II) 108, 27–39. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15310803>
- Murillo, F., & Montaña, P. Y. (2018). Condiciones laborales de egresados de instituciones de educación superior en México. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 20(3), 56–68.
- Ñiquen, O. (2019). El impacto del nivel educativo alcanzado en el índice de la calidad del empleo en el Perú, 2016. *Revista Peruana de Investigación Educativa*(11), 5-38.
- Pineda Talavera, M. E. (2019). Honduras: precariedad laboral en la clase asalariada durante el modelo de acumulación neoliberal. *Íconos*. *Revista de Ciencias Sociales*(63), 101-123. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50958532006>

Pérez, O. A., & Pinto, P. R. (2020). Determinantes de la inserción laboral en egresados universitarios en México. *RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 11(21).

Pérez Sáinz, J. P. (2005). Mercado laboral, integración social y modernización globalizada en Centroamérica. *Nueva Sociedad*, 164, 106–115. <https://huso.org/articulo/mercado-laboral-integracion-social-y-modernizacion-globalizada-en-centroamerica/>

Pérez Sáinz, J. P., & Mora Salas, M. (2004). De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. *Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo. Alteridades*, 14(28), 37–49. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74702804>

Pinto, A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(145), 83–100. <https://www.jstor.org/stable/20856116>

Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. A. (2002). *Returns to investment in education: A further update (World Bank Policy Research Working Paper No. 2881)*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2881>

Sepúlveda, L., & Valdebenito, M. J. (2019). ¿Estudiar para trabajar? Transición educativa laboral de los Egresados de la Educación Técnico-Profesional en Chile. *Psicoperspectivas*, 18(3).

Spence, M. (1973). Job market signaling. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(3), 355–374. <https://doi.org/10.2307/1882010>

El modelo primario exportador: las raíces históricas de la regresividad fiscal en Honduras (1876-1931)

The Primary Export Model: The Historical Roots of Fiscal Regressivity in Honduras (1876-1931)

Carlos Manuel Moreno Núñez¹

Recibido: 05 mayo 2025

Aceptado: 21 mayo 2025

Resumen

El presente artículo analiza la inserción de Honduras en la economía capitalista mundial a finales del siglo XIX, destacando el impacto de la segunda revolución industrial y las reformas liberales en la configuración de un modelo económico dependiente. La atracción de capital extranjero mediante incentivos fiscales y concesiones favoreció la consolidación de enclaves productivos –como la minería y la industria bananera– que operaban al margen de la economía nacional. Esta estructura dual, compuesta por un sector exportador dinámico y otro de subsistencia en condiciones de estancamiento, limitó la diversificación productiva e impidió la consolidación de un mercado interno sólido. La fragilidad fiscal del Estado, agravada por la preeminencia de compañías extranjeras exentas de contribuciones significativas, reforzó la desigualdad en la distribución de la riqueza y perpetuó una relación de dependencia con el capital transnacional, condicionando el desarrollo económico y político del país a lo largo del siglo XX.

Palabras clave: *Economía de enclave, relación centro-periferia, acumulación de capital, concesiones territoriales, clientelismo político, dependencia estructural, exenciones fiscales.*

Abstract

The present article analyzes Honduras's integration into the global capitalist economy in the late 19th century, highlighting the impact of the second industrial revolution and liberal reforms on the development of a dependent economic model. The attraction of foreign capital through tax incentives and concessions facilitated the consolidation of productive enclaves – such as mining and the banana industry – that operated outside the national economy. This dual structure, composed of a dynamic export sector and a stagnant subsistence sector, limited productive diversification and hindered the development of a solid domestic market. The state's fiscal fragility, exacerbated by the dominance of foreign companies exempt from significant contributions, reinforced wealth inequality and perpetuated a relationship of dependence on transnational capital, shaping the country's economic and political development throughout the 20th century.

Keywords: *enclave economy, center-periphery relationship, capital accumulation, land concessions, political clientelism, structural dependence, tax exemptions.*

¹ Máster en Historia Social y Cultural (UNAH), Analista del Departamento de Estudios Fiscales y Económicos (DEFE) del Servicio de Administración de Rentas (SAR). carlosmoreno48n@gmail.com.

En Honduras, la modernización estatal impulsada por el liberalismo económico de finales del siglo XIX configuró un sistema de incentivos y concesiones que facilitó la penetración del capital extranjero en sectores estratégicos como la minería y la agroexportación. Sin embargo, esta inserción no condujo al fortalecimiento de una burguesía nacional ni a una industrialización sostenida, sino a la consolidación de una estructura económica dual y dependiente en donde se delinearían las bases de un sistema tributario regresivo, el cual, lejos de fomentar crecimiento económico interno, institucionalizaría la vulnerabilidad estructural del país.

Esta configuración institucional, lejos de generar un desarrollo inclusivo, reforzó un orden extractivo en el que las élites políticas y económicas encontraron incentivos para preservar su control sobre los recursos y las rentas, limitando la posibilidad de transformaciones productivas que diversificaran la economía (Acemoglu & Robinson, 2018). La ausencia de mecanismos efectivos para redistribuir los beneficios de la actividad económica profundizó las asimetrías de poder y restringió la movilidad social. El aparato estatal, más que un motor de modernización se consolidó como un instrumento de reproducción de privilegios. En este contexto, la estructura tributaria no emergió como una herramienta para la provisión de bienes públicos y el estímulo de capacidades productivas, sino como un reflejo de una economía orientada a la extracción y la dependencia, en la que la presión fiscal recaía desproporcionadamente sobre los sectores menos favorecidos, perpetuando así un círculo de desigualdad estructural.

El marco teórico y metodológico del presente artículo se sustenta en los principios del pensamiento crítico latinoamericano y la economía política, tomando como referencia las contribuciones de autores como Celso Furtado (Nastasi & Spagano, 2023) y Raúl Prebisch (Calcagno, 2021), quienes, desde el estructuralismo, destacaron las relaciones asimétricas entre centros y periferias como un eje central para comprender las dinámicas de desigualdad que se han venido reproduciendo históricamente. De manera complementaria, la economía política, siguiendo la línea de pensadores como Karl Marx y David Harvey, ofrece un análisis crítico sobre el papel del Estado, las clases sociales y los mecanismos de acumulación de capital en la configuración de las desigualdades económicas.

La teoría de la dependencia, desarrollada por teóricos como André Gunder Frank (Dos Santos, 2002), Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto (Cardoso & Faletto, 1977), constituye un eje central de este estudio. Esta perspectiva permite analizar cómo la integración de Honduras en el sistema capitalista global ha generado dinámicas de subordinación y dependencia, en las que las economías periféricas quedan sujetas a los intereses de los países centrales y las corporaciones transnacionales. Desde esta óptica, se examina cómo las políticas fiscales, la inversión extranjera y la organización del Estado han operado como mecanismos de reproducción de la desigualdad, consolidando la hegemonía del capital transnacional sobre la autonomía financiera y la soberanía económica del país.

Asimismo, la metodología incorpora un análisis cuantitativo que facilita una lectura diacrónica de las transformaciones

económicas de Honduras. Este enfoque se inspira de los trabajos de Simon Kuznets (López Menéndez, Alvargonzález Rodríguez, & Pérez Suárez, 2006) y Thomas Piketty (Piketty, 2014), quienes han demostrado la utilidad de las series temporales y los indicadores económicos para identificar patrones de concentración de riqueza y procesos de exclusión sistémica. Este análisis se articula con el enfoque histórico-estructural, proporcionando evidencia empírica que respalda la interpretación teórica de las

dinámicas de dependencia y subordinación.

En definitiva, este estudio problematiza la relación entre capital extranjero, Estado y sistema fiscal. Desde una perspectiva crítica, se examina cómo las políticas fiscales han funcionado como instrumentos de reproducción de la desigualdad, afianzando un modelo económico que prioriza los intereses del capital transnacional en detrimento de la autonomía financiera y la soberanía económica de Honduras.

Resultados

Hacia las dos últimas décadas del siglo XIX, América Latina fue experimentando cambios significativos derivados de la transferencia masiva de recursos que devino de la segunda Revolución Industrial. El mundo entero comenzó a experimentar cambios drásticos en el flujo de las exportaciones, lo que generó el espacio propicio para que se establecieran las bases de un esquema de interdependencia capaz de combinar las economías del centro con las de la periferia latinoamericana.

“Como en otras zonas y territorios latinoamericanos, el curso histórico de las diferenciaciones geoeconómicas siempre estuvo vinculado con el desarrollo desigual de la acumulación mundial y las diferentes transiciones atravesadas por el capitalismo a partir del siglo XVI” (Euraque, 1993, p. 3).

En general, la forma en la que se configuró el comercio exterior latinoamericano durante la época colonial tuvo un impacto significativo en el desarrollo económico y social de la región centroamericana hasta bien entrado el siglo XX (Acemoglu & Robinson, 2018). Las restricciones comerciales impuestas por las potencias coloniales impidieron que las colonias desarrollaran su propio sector

industrial, lo que las convirtió en economías dependientes de la exportación de materias primas. Esta situación generó una gran desigualdad económica entre las colonias y la metrópoli, y también contribuyó al desarrollo de la pobreza, el atraso y la marginalidad de los países latinoamericanos (Guillén R., 2005).

En Honduras, la historia de los modelos de desarrollo propiamente dicha se remonta a los procesos formativos del Estado moderno en la segunda mitad del siglo XIX, especialmente con el Gobierno de Marco Aurelio Soto y la estructuración de un proceso de modernización Estatal bajo la doctrina del liberalismo, lo cual insertó a Honduras dentro de la economía capitalista mundial a través de una política ampliamente generosa de incentivos fiscales y concesiones territoriales a inversionistas extranjeros.

En Centroamérica, los movimientos de Reforma Liberal promovieron políticas económicas y sociales que favorecieron el libre acceso a los recursos productivos y la libertad de las transacciones internacionales. Esto coincidió con el auge de la demanda mundial de recursos naturales (Chocano, 1976).

Durante esta época, Honduras se insertó al

mercado mundial a través de la producción y exportación de materias primas. Sin embargo, lo hizo mucho tiempo después incluso que el resto de los países centroamericanos, como el caso de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, que, desde mediados del siglo XIX, se habían vinculado al orden económico capitalista mundial por medio del cultivo y la exportación del café.

Previo a la Reforma Liberal, en Honduras;

No existía el producto capaz de desempeñar el papel jugado por el café en la mayoría de los países de la región. A los ojos de Soto, el capital extranjero debía convertirse en la fuente de acumulación interna que permitiera la realización de las tareas impuestas por la Reforma Liberal. (Amaya, 2021, p. 154).

La inserción de la Rosario Mining Company (una compañía fundada el 02 de diciembre de 1879) en el Mineral de San Juancito en 1880, y, posteriormente las concesiones otorgadas al empresario estadounidense William F. Streich por medio del Decreto N°84 del 4 de marzo de 1902², definieron la base estructural del Modelo primario exportador, el cual concibió al mercado externo como la pieza clave del engranaje económico regional.

Bajo este modelo, el sector productivo hondureño se dividió en dos partes: un sector moderno, desarticulado del resto de la economía nacional y orientado exclusivamente a la exportación, y, un sector de subsistencia, orientado en el abastecimiento de los mercados locales y las necesidades de autoconsumo (Guillén R., 2005).

Esta estructura dual de la economía consolidó una brecha productiva significativa y limitó la posibilidad de encadenamientos entre ambos sectores, impidiendo la diversificación y modernización del aparato productivo nacional. La ausencia de un mercado interno dinámico, capaz de estimular la demanda de bienes manufacturados, redujo los incentivos para la industrialización y mantuvo al país en una posición de dependencia frente a los flujos de inversión y comercio exterior. Además, la preeminencia de enclaves exportadores, que operaban con una lógica autónoma y al margen del desarrollo local, contribuyó a la persistencia de relaciones laborales asimétricas y a la consolidación de un régimen salarial que favorecía la acumulación de capital extranjero en detrimento del bienestar de la población trabajadora.

El hecho de que existiera un sector económico de subsistencia incapaz de producir bienes y servicios de alto valor agregado generó que la oferta de mano de obra fuera ilimitada, conduciendo a un estancamiento de los salarios reales ya que los inversionistas extranjeros contaron con mano de obra barata a su disposición. Del mismo modo, esto se puede explicar por la clausura del período de competencia salarial entre las distintas compañías, al convertirse la Rosario Mining Company en el empleador más importante de la época (1880-1910) (Araya Pochet, 1979).

A largo plazo, esta coyuntura generó un desequilibrio en la distribución de la riqueza, ya que una élite minoritaria concentró el mayor porcentaje de los ingresos.

2 La Gaceta, Periódico Oficial de la República de Honduras. Año XXVI, Serie 217, Número 2,169.

Tabla 1. Variación salarial en actividades mineras y no mineras en Honduras (1880-1910)

Año	Salario en dólares de trabajadores no mineros	Salario en dólares de trabajadores mineros	Salario en dólares de trabajadores especiales en minas
1880	0,25-0,37	0,50-1,00	1,25
1885	0,37	0,37-1,00	1,25
1890	0,25-0,37	0,50-1,00	1,50-3,00
1910	0,30-0,75	1,00-1,25	2,00-3,00

Nota: Adaptado de El enclave minero en Centroamérica, 1880-1945: un estudio de los casos de Honduras, Nicaragua y Costa Rica (p. 26), de Carlos Araya Pochet, 1979, *Ciencias Sociales*, 17-18.

Como se puede vislumbrar en la Tabla 1, por casi tres décadas, los salarios en Honduras tuvieron muy pocas variaciones, esto debido a que las compañías ofrecieron diversos incentivos para controlar y manipular a la clase obrera (alimento, habitación, infraestructura educativa y de salud, etc.). En aquella época, en Honduras existían frecuentes disminuciones en la producción de alimentos básicos, lo cual ocasionaba hambruna o al menos, escasez frecuente de alimentos. Sobre esta coyuntura, compañías como la Rosario Mining Company atrajeron trabajadores ofreciéndoles además de un salario fijo; alimentación (maíz, frijoles, etc.), habitación y educación (Araya Pochet, 1979).

A diferencia de Europa, donde la Revolución Industrial ascendió a una burguesía industrial que desplazó del poder a la nobleza y al antiguo régimen, en América Latina la inserción de países como Honduras al mundo capitalista del siglo XIX no implicó el surgimiento de una burguesía vigorosa, ni siquiera implicó el fin del latifundio o el desprendimiento absoluto de las raíces coloniales, sino solamente; la transformación

de grandes propiedades “eclesiásticas” en latifundios laicos, acelerando la formación del peonaje y/o la conformación del sistema de mano de obra asalariada. Es por ello por lo que, aún en la actualidad, la reforma agraria redistributiva sigue siendo una demanda incumplida (Guillén R., 2005).

En gran medida, el monopolio de la industria agroexportadora en manos de inversionistas norteamericanos, relegó el papel de las élites agrarias hondureñas, quienes no pudieron asegurar el control mínimo sobre aquellos productos (como el café y el banano) que garantizaban divisas importantes en el mercado mundial a finales del siglo XIX.

Sobre esta coyuntura surgió la hipótesis de una oligarquía nacional ausente, ya que, a diferencia de las demás repúblicas del istmo centroamericano, en Honduras, el café y el banano no engendraron una base extensiva para el establecimiento de un gobierno sólido, oligárquico y terrateniente.

Como consecuencia, la élite local se orientó a establecer nexos con el capital extranjero

por medio de un sistema concesionario, engendrando una dinámica política clientelar y servilista que exportó ganancias al exterior y derivó luchas fratricidas, guerras civiles y conflictos militares a lo interno de la sociedad hondureña durante todo el siglo XX, imposibilitando la consolidación de un Estado centralizador y una élite bien definida que controlara el poder político y económico, alterando la democracia, el progreso y la sostenibilidad financiera del país (Martínez García, 2015).

De forma paulatina, el capital extranjero fue concentrando y manipulando las actividades productivas más rentables (minería y agricultura) de Honduras sin tener ningún tipo de limitación.

El proyecto liberal hondureño, al no estar en contradicción con la expansión estadounidense y asentarse en la dispersión de sus élites nacionales, posibilitó que el desarrollo del capitalismo en Honduras se refiriera en gran medida a los intereses del capital norteamericano, al que se sumaron las pujantes inversiones en la costa norte de las colonias judías, árabes y palestinas que se dirigieron a la economía de

enclave bananero y otros rubros productivos y de servicios. (Waxenecker, 2019, p. 23).

En general, los políticos hondureños fueron agentes intermediarios para insertar el poder de grandes capitales extranjeros en la explotación de los recursos naturales, obteniendo a cambio poder, hegemonía y alianzas financieras.

Las potencias industrializadas y los centros emergentes de acumulación, como Estados Unidos, consolidaron su dominio sobre la periferia latinoamericana al transformarla en un mercado cautivo para sus productos manufacturados y en un destino estratégico para la colocación de sus excedentes de capital. Mientras que el capital de cartera se destinó, en gran medida, al sostenimiento financiero de regímenes políticos afines a los intereses foráneos, la inversión extranjera directa (IED) se orientó hacia el control de sectores estratégicos, particularmente aquellos vinculados a la extracción y exportación de materias primas, garantizando así la continuidad de un modelo de desarrollo dependiente.

Tabla 2. Inversión Extranjera Directa (IED) estadounidense en Honduras a principios del siglo XX

Año	Inversión Extranjera Directa (IED) en dólares americanos
1897	\$2 millones
1908	\$2.5 millones
1914	\$9.5 millones
1919	\$18.4 millones

Nota: Adaptado de *El capitalismo de San Pedro Sula y la historia política hondureña (1870-1972)* (p. 36), de Dario A. Euraque, 1997, Editorial Guaymuras.

En Honduras, la afluencia de capital estadounidense experimentó un incremento

significativo a inicios del siglo XX, reflejando la profundización del modelo de inversión

extranjera orientado al control de sectores estratégicos. Para 1914, la IED estadounidense ascendía a 9,5 millones de dólares, cifra que se duplicó en apenas cinco años hasta alcanzar los 18,4 millones en 1919, en un contexto de reconfiguración financiera y política global tras la firma del Armisticio de Compiègne. Estas inversiones, concentradas principalmente en la industria bananera, consolidaron el dominio de los empresarios norteamericanos sobre los enclaves exportadores y reforzaron la inserción de Honduras en la economía internacional bajo condiciones estructuralmente desiguales.

Sobre esta realidad, el Estado no logró articular una base sólida de ingresos ya que por decreto ejecutivo y por concesiones, las compañías transnacionales hegemonizaron la riqueza productiva del banano, generando un aporte irrisorio, casi inexistente al fisco hondureño.

Los beneficios y privilegios que estas empresas recibieron del Estado, sumados a su capital y competencia técnica, como al monopolio que ejercían en la comercialización del banano, las convirtió en dueñas del negocio bananero. [...] Ese poder económico se tradujo también en poder político. Durante la época de auge de la “República Bananera”, el intervencionismo que antes se originaba en los países vecinos fue asumido por las compañías bananeras. Los motivos eran principalmente de orden económico, tales como la necesidad de obtener nuevas concesiones, exenciones y privilegios fiscales; la roturación de nuevas tierras para incrementar la productividad de sus plantaciones; y, el control sobre recursos nacionales como los puertos, las

aguas y el Ferrocarril Nacional. (Barahona, 2005, pp. 53-55)

La dinámica de exenciones y exoneraciones fiscales se agravó posterior al estallido de la Guerra civil del 10 de enero de 1911, la cual fue financiada por el empresario estadounidense Samuel Zemurray, dueño de la Cuyamel Fruit Company y máximo adquirente de los derechos de libre importación sobre maquinaria agrícola que mantenía William F. Streich desde 1902 (D’Ans, 1998, p. 150).

Zemurray apoyó sin reservas la insurrección de Manuel Bonilla, con el claro objetivo de evitar que el gobierno de los EE. UU. obtuviera el control de las aduanas porque, de esta manera, pagaría más impuestos. También buscaba obtener más concesiones para acrecentar el poderío de su empresa. (Paz Aguilar, 2022, p. 85).

En total, 37 concesiones fueron otorgada a las principales compañías bananeras entre 1910 y 1920 (Euraque, 1997).

Las consecuencias para las deterioradas finanzas que venía arrastrando el Estado hondureño fueron catastróficas, ya que, desde 1870 hasta bien entrados los años 30 del siglo XX, ni las exportaciones bananeras ni las exportaciones de plata y oro aportaron ingresos al Estado hondureño que pudieran transformar la estructura fiscal y económica de Honduras, de hecho, fueron tanto la renta aduanera como el monopolio del aguardiente las fuentes más importantes de ingresos para el Estado hondureño hasta mediados del siglo XX (Euraque, 1996).

Tabla 3. Porcentaje de los Ingresos del Estado central de Honduras, fuentes mayores (1900-1935)

Año fiscal	Renta aduanera	Monopolio de aguardiente	Otros
1900-1901	44	31	25
1904-1905	43	32	25
1909-1910	49	32	19
1914-1915	56	25	19
1919-1920	57	25	18
1924-1925	55	21	24
1929-1930	36	16	48
1934-1935	47	11	42

Nota: Adaptado de Zonas regionales en la formación del Estado hondureño: 1830's-1930's: el caso de la Costa Norte (p. 135), de Darío A. Euraque, 1993, *Historia y Sociedad*, Vol VI.

Por otro lado, aunque el enclave bananero no generó ingresos directos al Estado en materia fiscal, sí gestó profundas transformaciones en términos demográficos y de infraestructura (Recarte, 2023).

Las aduanas marítimas en los puertos de La Ceiba, Puerto Cortés, Trujillo y Roatán se

consolidaron como los centros regionales con mayor cantidad de entradas fiscales debido a dos factores; la exportación del banano y las oleadas migratorias (dos elementos intrínsecamente relacionados) (Euraque, 1993).

Tabla 4. Censos de población levantados en Honduras, 1910-1926

Departamentos	Población		
	Año 1910	Año 1916	Año 1926
Atlántida	11,372	20,905	31,964
Colón	11,191	12,918	19,891
Comayagua	26,339	31,199	36,408
Copán	40,282	47,827	56,043
Cortés	23,559	30,314	44,278
Choluteca	45,817	47,771	55,024
El Paraíso	42,118	40,857	44,499
Lempira	49,955	51,740	55,848
Intibucá	27,285	31,173	30,863
Islas de la Bahía	4,893	5,599	5,631
La Paz	28,764	30,601	35,221

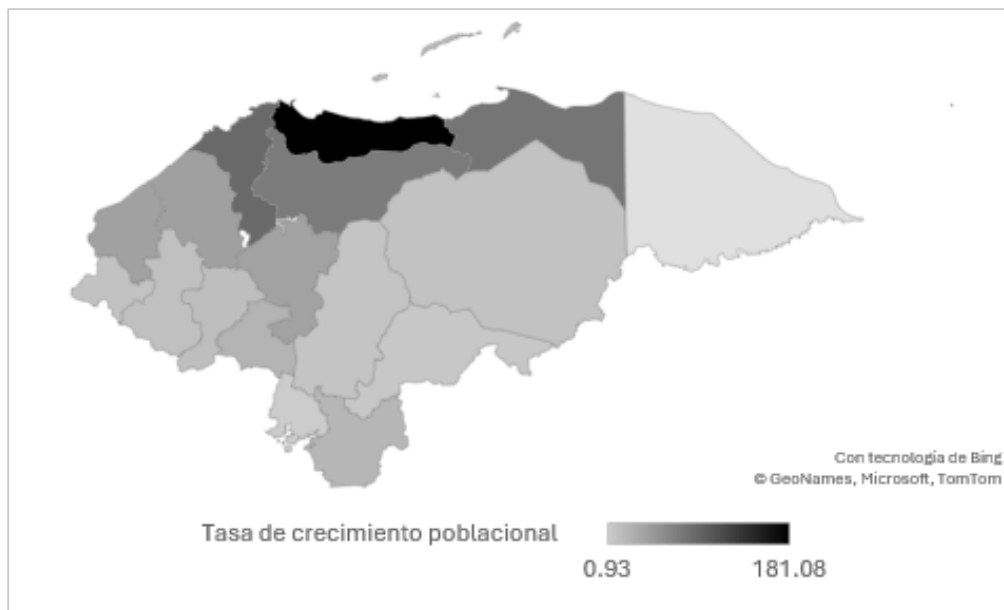
Ocatepeque	28,190	29,787	30,993
Olancho	43,368	45,904	47,477
Santa Bárbara	39,064	43,020	54,620
Francisco Morazán	81,844	86,119	88,605
Valle	30,479	28,723	30,763
Yoro	18,926	21,540	32,683

Nota: Elaboración propia a partir de Dirección General de Estadística y Censos, Censos de población y vivienda levantados en Honduras de 1791 a 1974. Tegucigalpa: INE.

En general, la costa norte fue el área geográfica que aumentó en mayor porcentaje su densidad demográfica durante las tres primeras décadas del siglo XX, con el

Departamento de Atlántida a la cabeza, sosteniendo una tasa de crecimiento del 181%, seguido de Cortés (87.95%), Colón (77.74%) y Yoro (72.69%).

Figura 1. Tasa de crecimiento poblacional por departamento, 1910-1926



Nota: Elaboración propia a partir de Dirección General de Estadística y Censos, Censos de población y vivienda levantados en Honduras de 1791 a 1974. Tegucigalpa: INE.

Además, gracias a la profunda concentración de trabajadores en la costa norte, esta zona se consolidó también como la zona de mayor consumo de aguardiente del país.

En palabras de Euraque (1997); “entre 1900 y 1945 el monopolio del aguardiente, como fuente de ingresos, se continuó ubicando

en el segundo lugar de las fuentes de renta estatales. Por otro lado, los impuestos de importación-exportación, potencialmente expansivos, sufrieron las consecuencias del sistema concesionario, que también surgió como un legado del período de la Reforma” (pp. 41-42).

En 1937, Pedro Rovelo Landa analizó la

discrepancia entre los ingresos presupuestados y los efectivamente recaudados por el Gobierno hondureño entre 1927 y 1935, revelando que las exenciones fiscales habían privado al Estado de más de ocho millones de dólares anuales en promedio. En total, esta política significó una merma superior a los 64 millones de dólares en un contexto donde la recaudación efectiva apenas superaba los 5.5 millones de dólares anuales (Euraque, 1997). Este patrón no solo reflejaba la debilidad estructural de la hacienda pública, sino que también evidenciaba la primacía de intereses privados sobre la capacidad estatal para generar ingresos propios, consolidando así una dependencia fiscal que limitaba cualquier intento de autonomía financiera y desarrollo

económico sostenido.

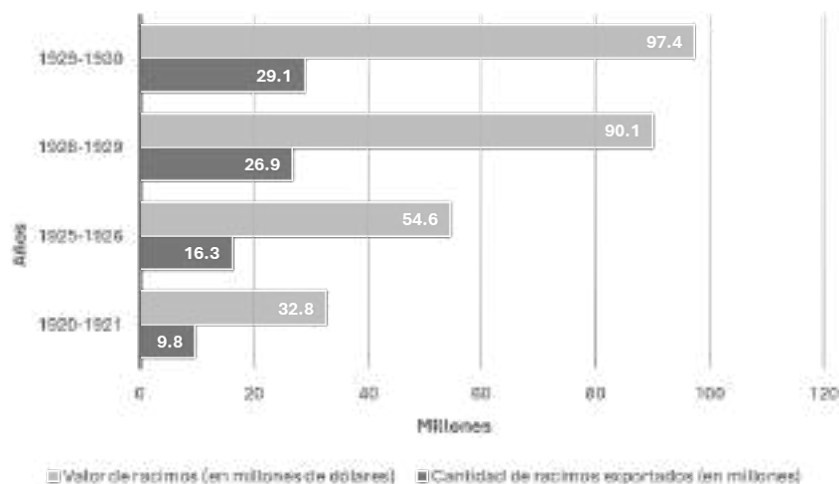
Aunque no se ha podido rastrear documentación estadística global (a nivel nacional) sobre el comportamiento de los ingresos municipales en la costa norte durante las primeras décadas del siglo XX, se puede concebir un aproximado de cuánto representó para Honduras, en porcentajes de ingresos tributarios, las ganancias que obtuvieron las compañías bananeras, teniendo en cuenta una serie de elementos, entre los cuales se encuentran: el tipo de cambio (dólar-peso), el arancel vigente, las cifras oficiales de exportación y el valor del racimo en el mercado internacional.

Tabla 5. Tipo de cambio dólar-peso (1880-1930)

Año	Dólares por peso
1880	0.836
1885	0.791
1890	0.850
1895	0.467
1900	0.389
1905	0.442
1910	0.389
1915	0.337
1920	0.495
1925	0.476
1930	0.500

Nota: Adaptado de El Comercio exterior en Honduras y su contribución a la economía nacional, 1880-1930 (Tesis doctoral), de Rafael Ledezma Díaz, 2021, COLMEX

Figura 2. Valor de venta de los racimos en el mercado internacional y cantidad total de racimos exportados (1920-1930)



Nota: Elaboración propia a partir de Memorias de Hacienda 1893-1932, de Revista Económica, Vol. IX, 1921.

Cálculo y estimación

Considerando que para 1929, año en el que se registró la mayor suma de exportación de racimos de la historia de Honduras (29 millones aproximadamente) (Laínez & Meza, 1974), el precio internacional por un racimo de nueve manos era de 3.35 dólares, y, teniendo en cuenta que posterior al arancel emitido en 1913 las compañías bananeras estuvieron obligadas a pagar

a las municipalidades tres centavos plata (0.03) por cada racimo exportado, se estima que el ingreso fiscal percibido por el Estado hondureño en esta época representaba tan solo el 0.44 % de los ingresos obtenidos por las compañías bananeras a través de la venta de este producto en el mercado internacional (Ledezma, 2021).

Tabla 6. Diccionario de variables

Símbolo	Significado
K	Total, de ventas en dólares
R	Total, de ventas en pesos hondureños
X	Cantidad de racimos exportados por año
IFP	Ingreso fiscal en pesos
IFD	Ingreso fiscal en dólares
P	Porcentaje

Nota: Elaboración propia.

En particular, para el año de 1929 se exportaron 29,083,665 de racimos desde Honduras, por ende, el total de ventas fue de:

$$k = 29,083,665 * 3.35 = 97,430,277 \text{ y en pesos } r = 97,430,277 * 2 = 194,860,554$$

Además, hubo un ingreso para el fisco de 87,250,995 de centavos peso, es decir tres centavos peso por racimo exportado (29,083,665). Lo cual es equivalente a:

$$IFP = \frac{87,250,995}{100} = 872,509$$

$$IFD = \frac{872,509}{2} = 436,254$$

Por lo tanto, el porcentaje de ingresos para el fisco hondureño en relación con la cantidad total de ventas efectuadas por las transnacionales bananeras en el mercado internacional fue apenas del **0.44%**:

$$p = \left(\frac{436,254}{97,430,277} \right) * 100 = 0.44776\%$$

$$p = \left(\frac{872,509}{194,860,554} \right) * 100 = 0.44776\%$$

Conclusiones

El ordenamiento fiscal que rigió la actividad bananera en Honduras durante el primer tercio del siglo XX no fue el producto del azar, sino la consecuencia premeditada de un andamiaje económico que privilegió la acumulación privada sobre los gastos de la hacienda pública. Este diseño no solo respondía a una lógica económica, sino que también operaba dentro de una estructura de hegemonía cultural que naturalizó la primacía del capital transnacional sobre cualquier intento de autonomía fiscal. Las compañías bananeras, con una destreza casi quirúrgica, transformaron una economía de enclave en un espacio exento de obligaciones tributarias, consolidando una estructura en la que el flujo de riqueza seguía una ruta unidireccional hacia los centros de decisiones situadas fuera del país. En este esquema, la tributación municipal apenas rozaba la superficie de un modelo de explotación profundamente asimétrico, donde el Estado, más que un

agente regulador, fungía como notario de la expoliación.

Las cifras que emergen de los registros oficiales solo alcanzan a esbozar el verdadero alcance de esta realidad. En una nación cuya base productiva giraba en torno a la exportación del banano, el retorno fiscal fue insignificante, como si la riqueza generada desapareciera en el instante mismo en que cruzaba las fronteras. La estructura jurídica que sustentaba este fenómeno no solo permitió su continuidad, sino que también desarticulaba cualquier intento de transformación. El sistema fiscal fue cuidadosamente moldeado para garantizar la estabilidad de un modelo que aseguraba el enriquecimiento desmedido de unos pocos a costa de una desposesión silenciosa y sistemática.

Pero más allá de los números y las disposiciones legales, este fenómeno fue un proceso de construcción de subjetividades.

La precariedad fiscal hondureña no se limitó a una cuestión de ingresos y egresos, sino que formó parte de una lógica más profunda que condicionó la relación entre el Estado y su capacidad de agencia. La idea de que los recursos nacionales estaban destinados a abastecer mercados externos se volvió una norma incuestionable, afianzando la percepción de que la economía del país no debía orientarse hacia el fortalecimiento del consumo interno o la autosuficiencia, sino hacia la satisfacción de demandas foráneas impuestas por el capital transnacional. No se trataba solo de una economía expoliada sino de una nación atrapada en una arquitectura de dependencia, donde la autonomía fiscal y la soberanía económica eran ilusiones estratégicamente inalcanzables.

El colapso de los mercados financieros en 1929 no hizo sino confirmar lo que, de algún modo, siempre estuvo latente: la fragilidad de un modelo que no respondía a la lógica del desarrollo interno, sino a la rentabilidad inmediata de capitales

especulativos que orbitaban en función de sus propios intereses (D'Ans, 1998). La inversión extranjera en la economía bananera hondureña no estaba guiada por una visión de crecimiento sostenible o integración estructural, sino por la extracción acelerada de recursos en tanto resultara rentable para los conglomerados transnacionales. Al desvanecerse la estabilidad de los mercados internacionales, se reveló evidente que: Honduras nunca había sido un destino de inversión, sino un simple nodo de explotación en una red de acumulación global. La crisis expuso la vulnerabilidad estructural de una economía atada a un producto, a un esquema de concesiones y a una política tributaria que operaba más como un mecanismo de exclusión que como una herramienta de redistribución. Así, lo que se gestó no fue solo una brecha económica, sino una fractura histórica que delineó el destino fiscal del país por décadas, marcando con su sombra cada intento posterior de reformulación del pacto tributario.

Referencias

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2018). *Por qué fracasan los países*. Ciudad de México: Ediciones Culturales Paidós.

Amaya, J. A. (2021). *Historia de Honduras*. Tegucigalpa: UPNFM, DPE.

Araya Pochet, C. (1979). El enclave minero en Centroamérica, 1880-1945: un estudio de los casos de Honduras, Nicaragua y Costa Rica. *Ciencias Sociales*, 17-18, 13-59.

Barahona, M. (2005). *Honduras en el siglo XX. Una síntesis histórica*. Tegucigalpa: Editorial Guaymurás.

Calcagno, A. (2021). *Las raíces y la historia de la teoría estructuralista del desarrollo a través del prisma de Raúl Prebisch y la CEPAL*. Obtenido de [Tesis doctoral, Université Panthéon-Sorbonne-París I; Universidad de Ginebra]. Tesis de HAL.: <https://theses.hal.science/t>

Cardoso, F., & Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores S.A.

Chocano, G. D. (1976). *Estado liberal y desarrollo capitalista en Honduras*. Tegucigalpa: BCH.

- D'Ans, A. M. (1998). *Honduras. Emergencia difícil de una nación, de un Estado*. Tegucigalpa: Litografía López.
- Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia: balances y perspectivas*. Madrid: Plaza & Janés.
- Euraque, D. A. (1993). Zonas regionales en la formación del Estado hondureño: 1830-1930: el caso de la Costa Norte. *Historia y Sociedad*, VI, 104-139.
- Euraque, D. A. (1996). *Estado, poder, nacionalidad y raza en la historia de Honduras*. Choluteca: Ediciones Subirana.
- Euraque, D. A. (1997). *El capitalismo de San Pedro Sula y la historia política hondureña*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- Guillén R., A. (2005). *Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado.
- Laínez, V., & Meza, V. (1974). El enclave bananero en la historia de Honduras. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1, 187-225.
- Ledezma, R. (2021). *El comercio exterior en Honduras y su contribución a la economía nacional, 1880-1930*. Ciudad de México: Colmex. Obtenido de Repositorio Colmex: <https://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10008183>
- López Menéndez, A., Alvargonzález Rodríguez, M., & Pérez Suárez, R. (2006). Crecimiento económico y desigualdad: Nuevas extensiones del proceso de Kuznets. *Estudios de Economía Aplicada*, 24 (1), 221-244.
- Martínez García, S. Y. (2015). *La Seguridad Social en Honduras: actores sociopolíticos, institucionalidad y raíces históricas de su crisis*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- Nastasi, F., & Spagano, S. (2023). *Pistas institucionalistas en el pensamiento económico de Celso Furtado*. Obtenido de Documento MPRA n°120242. Archivo personal de RePEc de Múnich: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/120242/>
- Paz Aguilar, E. (2022). *Elecciones y revoluciones en Honduras*. Tegucigalpa: Erandique.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pineda, J. (1932). *Censo general de la población*. Tegucigalpa: Tipografía Nacional.
- Recarte, F. D. (2023). *Bananeros italoamericanos en La Ceiba. Reconfiguración económica y territorial de Atlántida, Honduras, 1903-1923*. Morelia: COLMICH.
- Soluri, J. (2001). A la sombra del bananal: poquiteros y transformaciones ecológicas en la Costa Norte de Honduras, 1870-1950. *Mesoamérica*, 42, 39-74.
- Waxenecker, H. (2019). *Redes de poder político económico en Honduras: un análisis post golpe*. San Salvador: Ediciones Böll.

Recibido: 19 mayo 2025

Aceptado: 23 mayo 2025

Resumen

Según estudios: La milpa como sistema agrícola posee una racionalidad poco estudiada, sus prácticas y estrategias responden a una lógica organizada en función de las condiciones ecológicas. La milpa es un sistema agrícola desarrollado en las sociedades prehispánicas de Mesoamérica y sus prácticas han sobrevivido hasta nuestros días, gracias a la población campesina que año con año cultiva maíz y frijol, para el consumo familiar y el mercado interno.

El propósito de este estudio, cualitativo y de caso, es revelar el proceso de producción de maíz como principal cultivo en el sistema de milpa. Para recabar la información se empleó la técnica de la entrevista en profundidad, el grupo de discusión y la observación no participante, aplicando instrumentos en tres comunidades con población campesina dedicada al cultivo de granos básicos.

Los resultados arrojan que los campesinos estudiados desarrollan una agricultura de subsistencia en zonas de laderas. El proceso productivo se lleva a cabo de forma manual, empleando técnicas e instrumentos artesanales, de ahí, poco eficientes, que vuelven a la agricultura una actividad poco rentable. Se concluye que estas prácticas económicas, por su lógica y dinámicas internas, son amenazadas por el modelo económico dominante, que apuesta por la importación de granos básicos.

Palabras clave: Honduras, agricultura de subsistencia, campesinos, medio rural.

Abstract

According to studies: The milpa as an agricultural system possesses a little-studied rationality; its practices and strategies respond to a logic organized based on ecological conditions. The milpa is an agricultural system developed in the pre-Hispanic societies of Mesoamerica, and its practices have survived to this day thanks to the peasant population that cultivates maize and beans annually for family consumption and the domestic market.

The purpose of this qualitative case study is to unveil the maize production process as the main crop in the milpa system. To gather information, the techniques of in-depth interviews, focus group discussions, and non-participant observation were employed, applying instruments in three communities with a peasant population dedicated to the cultivation of staple grains.

The results reveal that the studied peasants engage in subsistence agriculture in hillside areas. The production process is carried out manually, using traditional techniques and tools, which

¹ Máster en Sociología por la UNAH. Miembro del grupo de investigación "Estructura social, movilidad de clases sociales y reproducción de las desigualdades sociales", y de la "Red Universitaria de Interculturalidad". Correo: delmermarcia@yahoo.es, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8029-0313>

are somewhat inefficient, making agriculture an unprofitable activity. It is concluded that these economic practices, due to their logic and internal dynamics, are threatened by the dominant economic model, which favors the importation of grains.

Keywords: *Honduras, subsistence agriculture, peasants, rural environment.*

Introducción

Si bien nadie cuestiona que la milpa es un sistema, pocos estudios han analizado su racionalidad. Esto hace que su carácter sistémico quede reducido a un simple postulado, cuando en realidad sus prácticas obedecen a una lógica propia, organizada en función de las condiciones del entorno ecológico (Terán y Rasmussen, 2009). Según Aguilar et al. (2007), la milpa es un sistema porque integra tres elementos propios de los sistemas agrícolas:

la intensidad de uso del espacio (frecuencia con que se utiliza un mismo pedazo de tierra), la fuente de humedad (temporal, riego, humedad) y los métodos o prácticas agrícolas (formas de ocuparse del suelo durante el ciclo de producción y el periodo de descanso de la tierra, instrumentos, insumos y técnicas de labores del cultivo). (p. 90)

A los tres elementos que identifica Aguilar et al. (2007) en los sistemas agrícolas, Terán y Rasmussen (2009), agregan un cuarto: las plantas. Además, los autores citados refieren que la milpa, como sistema agrícola, se basa en una estrategia fundamental: la siembra de varias plantas con características diferentes -en forma de policultivos-, en este caso maíz, frijol y calabaza, lo que permite enfrentar plagas, enfermedades y variaciones climáticas (Terán y Rasmussen, 2009).

Para Zizumbo-Villarreal y Colunga-GarcíaMarín (2017), la milpa constituyó la base económica de la región denominada Mesoamérica, donde florecieron varias

sociedades, entre ellas: Olmeca, Azteca y Maya, que tenían en común a la milpa como sistema agroalimentario. Para Aguilar et al. (2007, p. 84) “la milpa data de tiempos prehispánicos y mantiene su vigencia hasta nuestros días”. Si bien el término hace referencia a cualquier campo cultivado de maíz, “en su sentido original la milpa es un lugar para el cultivo de maíz en asociación con diversas plantas (al menos frijol y calabaza)” (Aguilar et al., 2007, p. 84).

En la milpa esa asociación es complementaria, por ejemplo, la caña de maíz permite que el frijol se enrede en ella y pueda crecer, mientras que el frijol funciona como un fijador de nitrógeno que aporta nutrientes al maíz. En tanto que la calabaza limita la proliferación de hierbas no deseadas, además, sus hojas grandes ayudan a mantener el suelo húmedo (Aguilar et al., 2007).

El maíz, cultivo central del sistema de milpa y originario de México y Mesoamérica, se calcula que se empezó a domesticar -junto al frijol, la calabaza, el amaranto y el chile- entre el año 7,500 y 5,000 antes de nuestra era en el centro de México (Sánchez y Romero, 2017). Para Rivas “el maíz, no solo es uno de los alimentos y cultivos más antiguos, sino, históricamente, la base de la supervivencia para los habitantes de la región mesoamericana” (2021, p. 45). Al respecto Carrillo expone que el maíz en milpa “fue adoptado por pueblos de distinto origen y lengua —pertenecientes a 16 familias lingüísticas— que ingresaron a este territorio

en diferentes épocas y ocuparon las muy diversas regiones mesoamericanas” (2010, p. 7).

En el caso de Honduras, el cultivo de maíz data de tiempos prehispánicos, según Newson (2000), es probable que este grano haya sido introducido desde México. Durante este periodo, afirma la autora, la agricultura fue la actividad de subsistencia más importante para los pueblos del occidente y centro del país, y, entre los cultivos, el maíz era el más importante. Newson refiere que durante el periodo colonial los españoles trataron de estimular el cultivo de trigo entre los indígenas -ya que preferían la harina de trigo sobre la de maíz-, sin embargo, no fue fácil transferir las técnicas de su cultivo a los indígenas. Durante este tiempo, el precio del trigo -incluso cuando no había escasez- “era

más del doble del que tenía el maíz, con lo que los españoles se resignaron en gran medida a comer tortilla de maíz” (Newson, 2000, p. 218).

En la actualidad, el cultivo de maíz sigue siendo una actividad importante para nuestra economía. Según el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, de los granos básicos, el maíz es el “que ocupa la mayor superficie sembrada y el mayor volumen en cuanto a producción” (COHEP, 2021, p. 5). Debe subrayarse que en el país gran parte de la producción de maíz está en manos de pequeños campesinos, “en su mayoría bajo condiciones de subsistencia, en pequeñas parcelas altamente dispersas y situadas en laderas de poca fertilidad, con limitado acceso al riego y gran fragilidad ecológica” (Del Cid, 2012, p. 153).

Metodología

El presente estudio busca adentrarse en las prácticas económicas implementadas por los campesinos y conocer, desde sus propias experiencias, las diferentes estrategias usadas para producir sus alimentos. En tal sentido, se optó por el método cualitativo, cuya característica fundamental es que la información se levanta al hablar directamente con los individuos, en una interacción cara a cara (Batthyány y Cabrera, 2011).

La estrategia empleada fue el método de campo o estudio de casos (Valles, 2007). Debido a que se buscó conocer cómo los campesinos realizan el proceso de producción del maíz, el objeto de estudio se delimitó al tipo de caso único. Con estos estudios se obtiene información de forma exhaustiva en torno al objeto de investigación, lo que posibilita conocerlo en forma amplia y detallada (Tamayo, 2004).

Por la particularidad del objeto de estudio se optó por un muestreo intencional, cuya característica principal es que los sujetos son seleccionados de forma secuencial, deliberada e intencional (Villalobos, 2017). En la práctica, se empleó la técnica de la bola de nieve, donde un informante va llevando a otros.

Para levantar la información se precisó de tres técnicas, estas son: 1) la entrevista semi estructurada, que permitió recabar información individualizada en torno a las diferentes actividades económicas que realizan los informantes; 2) el grupo focal, que buscó sistematizar el proceso de producción del maíz; y 3) la observación no participante, a partir de una guía de observación, se recorrió las parcelas que tienen cultivadas con maíz los informantes y capturó información propia del proceso productivo.

La selección de los informantes clave se hizo con base en dos criterios: que, durante el levantamiento de la información, año 2023, el candidato tuviera cultivado maíz -o que en la temporada anterior lo hubiese cultivado- y que el informante trabajara lo propio -en tierra propia, familiar o rentada-. El número de entrevistas se determinó por el punto de saturación, que según Ragin (2007) es cuando el investigador deja de aprender cosas nuevas acerca del caso, que la información se vuelve repetitiva y redundante. Al final se aplicaron 20 entrevistas y un grupo focal con 10 campesinos.

Los instrumentos se aplicaron en las comunidades de Montañuelas, El Encinal y Lomad del Roble, pertenecientes al municipio de

La Libertad, Comayagua. Estas comunidades están ubicadas en las montañas altas del interior del país, donde persiste un gran número de familias agricultoras minifundistas (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2011), cuya principal actividad económica es la producción de maíz y frijol bajo el sistema de milpa.

Los resultados obtenidos aquí fueron comparados con los resultados de otros estudios similares, lo que viene a ser una suerte de triangulación y validación de datos. La información recabada fue analizada en Atlas.Ti., que es una herramienta informática que facilita el análisis cualitativo de grandes volúmenes de datos en forma de texto (Monje, 2011).

Resultados

Actividades económicas agrícolas

En las comunidades estudiadas la agricultura constituye la principal actividad económica y fuente de ingresos para las familias. De los cultivos obtienen los alimentos básicos de su dieta alimenticia y, además, el excedente es colocado en el mercado con el fin de obtener ingresos económicos que les permiten abastecerse de productos con los que complementan su dieta como de otros servicios que son indispensables para su reproducción social.

La extensión de tierra que los campesinos de este estudio destinan para el cultivo de maíz oscila entre $\frac{1}{2}$ y 3 manzanas. Similar cantidad de tierra destinan para el cultivo de frijoles. Algunos testimonios de los campesinos revelan que en las parcelas donde tienen cultivado maíz también siembran frijoles, bajo el sistema de milpa (ver Figura 1).

Donde tengo maíz tengo frijol también

(Anariba, R., comunicación personal, 5 de enero del 2023).

Los frijoles, como los siembro ahí donde hay maíz, pues los voy arrancando, mazo que se va arrancando lo va amarrando uno y ¡za! Lo va enganchándolo en la mata, en la mata de maíz que está doblada ahí (Avila, A., comunicación personal, 6 de enero del 2023).

Por la extensión de tierra cultivada, se trata de campesinos minifundistas -que poseen menos de 5 ha- y microfundistas -menos de 1 ha- (Suazo, 2010).



Figura 1. Cultivo de maíz y frijol bajo el sistema de milpa.

Nota. Parcela cultivada con maíz de primera y frijoles de postrera. Fuente: archivo personal.

Respecto a la tenencia de la tierra, algunos campesinos manifestaron que son propietarios de la parcela que cultivan. En otros casos reconocen que para poder cultivar tienen que acudir a la renta. Así lo expresaron dos campesinos:

¡Eh! la compré trabajando, con la misma agricultura que, que trabajé, con eso iba comprando por partes, terreno (Hernández, comunicación personal, 3 de enero del 2023).

Alquilo yo, busco donde, sí, tengo que pagarle al dueño de la tierra (J. Anariba, J., comunicación personal, 7 de enero del 2023).

Además, se observó que varios campesinos trabajan en tierras familiares. En el caso de los propietarios, la herencia es el medio dominante para acceder a la tierra, lo que coincide con lo expuesto por Osorio-García et al. (2015), en su estudio sobre producción de maíz en el Valle de Puebla México, donde encontró que la superficie de tierra que poseen el 89 % de los agricultores,

oscila entre 0.25 y 3 ha., observándose una tendencia a la fragmentación, que puede deberse a la cultura de la herencia, en donde, por varias generaciones, los padres han heredado la tierra a sus hijos.

Como se mencionó, el maíz es el cultivo principal del sistema de milpa, constatado en este caso de estudio. A continuación, se presenta una sistematización del proceso que llevan a cabo los campesinos para su producción.

Proceso de producción del maíz

Preparación de la tierra

En nuestro país, de acuerdo con Cruz (2017), los agricultores preparan el suelo de dos maneras: por un lado, la convencional, en donde se emplea maquinaria para preparar la tierra, es decir, desmenuzar el suelo por medio del arado y, por otro lado, la modalidad de la labranza de conservación de suelo y agua conocida, también, como labranza mínima. Esta última, suele practicarse cuando la precipitación es baja y no hay posibilidad de emplear maquinaria agrícola, por tratarse de suelos con muchas pendientes o porque no hay maquinaria (Sanabria, (s.f.); Cruz, 2017).

La labranza mínima según Deras, “es un método beneficioso para agricultores que tienen terrenos inclinados o con buen drenaje, ya que disminuye la erosión; también permite una mayor retención de humedad al no remover ni exponer el suelo a la acción del viento” (s.f, p. 15). En el caso de estudio las parcelas que cultivan los campesinos se encuentran ubicadas en zonas de laderas, donde se dificulta el uso de maquinaria agrícola y emplean la labranza mínima o de conservación.

Para los campesinos, el proceso de

producción del maíz inicia con la preparación de la tierra, que consiste en limpiar la parcela que se va a cultivar, proceso que realizan de forma artesanal con un machete. Según los campesinos hay dos fechas para realizar la limpieza, cuando se va a cultivar en guamil -parcelas que llevan varios años sin cultivarse y el monte es alto- la limpieza se hace en abril y, cuando es en rastrojo -parcelas que fueron cultivadas el ciclo anterior y el monte es bajo- la limpieza se hace en mayo. Uno de los campesinos entrevistados lo expresa así:

Ahí, es opcional, si se bota un guamil verdad que le llamamos nosotros verdad, de monte grueso, el periodo de hacer verdad la rosa es en abril, verdad, en abril, pero ya las partes que ya están, rastrojos, que ya es bajo, la maleza, en mayo (Pastor, J., comunicación personal, 15 de julio del 2023).

Luego que el monte se ha cortado se espera que llegue la temporada de lluvia y nazca la hierba para proceder con la primera fumigación o riega, como también la denominan los campesinos. Al respecto, Cruz expresa que “la forma más rentable para aplicar este sistema es hacer una chapia y luego aplicar Roundup” (2017, p. 10), que es, básicamente, lo que realizan los productores,

Mire, para empezar, uno lo que hace primero es chapear la parcela, o sea la parte que va a sembrar. De ahí, después de que la chapea, la riega, una vez, de ahí la siembra (Hernández, comunicación personal, 6 de enero del 2023).

Una vez concluido el proceso de limpieza, la parcela queda lista para realizar la siembra.

Siembra

Según estudios, en Honduras el maíz puede cultivarse en dos épocas distintas:

de “primera”, que es la más importante, se siembra entre mayo y julio, cuando las lluvias son abundantes y los días luz son más largos; y de “postrera”, que se siembra posteriormente, cuando caen las últimas lluvias del invierno (Sanabria, (s.f.); Cruz, 2017).

En el caso de las comunidades estudiadas, ubicadas en la región central del país, los campesinos cultivan maíz de “primera” y frijoles de “postrera”. Según testimonios de los campesinos, la temporada de lluvia en la zona comienza en junio, por lo que la siembra del maíz se realiza en las primeras semanas de este mes.

Del primero al 15 de junio se puede sembrar, pero, lo normal es del 9 al 12 de junio (Anariba, M., comunicación personal, 7 de enero del 2023).

Para realizar la siembra los campesinos emplean dos instrumentos, un sembrador , que es donde llevan la semilla que se va a sembrar y un chuzo o pujaguante, con el que van haciendo agujeros en la tierra y agregando la semilla, normalmente de dos a tres granos en cada agujero (ver Figura 2). Así lo relató un campesino.

Se emplea por ejemplo un, un cumbito que le decimos sembrador, ¡veda! Un chuzo, chuzo, creo que no tiene otro nombre más que chuzo. (Valenzuela, M., comunicación personal, 4 de enero del 2023).



Figura 2. Siembra de maíz de forma manual en ladera

Nota. Campesinos sembrando maíz de forma manual, empleando la técnica del alineado al “ojo”, en el sistema de labranza mínima o de conservación. Fuente: archivo personal.

De igual manera, en el proceso productivo emplean la técnica del alineo, que consiste en hacer una línea recta con una cabuya y, sobre esa línea, se va sembrando el grano, procurando dejar un margen de diez a doce pulgadas entre un agujerito y otro. Seguidamente, a partir de esta línea se mide 90 cm (en la vara del chuzo se lleva marcado los 90 cm) y se traza una nueva línea y se procede a sembrar, entre línea y línea va quedando lo que ellos le dominan surco o camellón.



Figura 3. Parcela de maíz sembrada con la técnica de alineado con cabuya

Nota. Parcela de maíz sembrada con la técnica de alineado con cabuya, sobre rastrojo y en ladera. Fuente: archivo personal.

Cabe mencionar que no todos los campesinos emplean la cabuya para sembrar alineado. Como se vio en la Figura 2, en lugar de cabuya crean una línea imaginaria y van sembrando en forma alineada. A esta técnica la denominan “al ojo” y se emplea cuando la parcela es inclinada y quebrada, por lo que se dificulta el alineado con cabuya.

Fumigación

El proceso de fumigación o “riega”, como también lo denominan los campesinos, tiene como propósito controlar el crecimiento de las malezas, y que, de no controlarse a tiempo, pueden ocasionar daños en los sistemas agrícolas, afectando:

Al cultivo en forma directa al competir por agua luz y espacio en el terreno produciendo mermas sustanciales en el rendimiento, así mismo el daño que ocasionan en la pérdida de calidad de algunos productos agrícolas y en la dificultan [sic] que presentan en algunos casos en la cosecha. (Ávila et al., 2014)

Según estudios, el desarrollo del maíz es crítico en los primeros 30 a 40 días, por lo que se debe procurar mantener el cultivo sin maleza durante todo el periodo. La estrategia de control a seleccionar estará determinada por el tipo de maleza presente en la parcela y la variedad de maíz sembrada (Lardizábal, 2012 y Deras, s/f).

En el caso de estudio, como ya se mencionó, los campesinos aplican la primera fumigación antes de realizar la siembra, con el fin de controlar la hierba que nace con las primeras lluvias. No obstante, después de la siembra, cuando la semilla germina (de 2 a 4 días después de sembrada), se aplica la segunda fumigación, con el propósito de que la planta nazca en lo limpio. Así lo describe un campesino:

Después de que lo sembramos se le da la segunda riega, para que la planta cuando esté en germinación, el, je va muriendo la hierba, y ella va germinando normal, nace en lo limpio. (Hernández, comunicación personal, 3 de enero del 2023)

En la zona de estudio los campesinos practican agricultura de tipo “labranza mínima” (según la tipología de Cruz, 2017), característica de las zonas de ladera donde el proceso de fumigación se hace de forma manual, con una bomba de mochila. Entre los venenos que se aplican están: BOA, Root Out, glifosato, gramoxone, pertenecientes a la familia de los herbicidas y con esos venenos se busca controlar la maleza de hoja ancha, que obstaculiza el crecimiento de la planta.

Cabe subrayar que algunos campesinos en lugar de aplicar una segunda fumigación, para eliminar la maleza, realizan un proceso de deshierbe, con azadón o machete. Refiriéndose al proceso de deshierbe, un

campesino manifestó:

A veces con azadón, para no contaminar tanto con veneno yo le pongo el azadón, le pongo el azadón, una limpia bajita. (Anariba, A., comunicación personal, 3 de enero del 2023)

Esta técnica además de ser más económica -el campesino sólo requiere de un azadón o un machete-, es más amigable con el ambiente, ya que prescinde de productos químicos que contaminan los suelos. No obstante, en la actualidad es una técnica muy poco usada por los campesinos.

Fertilización

Cuando las parcelas se cultivan año con año, en una suerte de agricultura intensiva, con el tiempo, los suelos van perdiendo sus nutrientes por lo que, antes de realizar la siembra, se recomienda hacer un análisis del suelo, para cuantificar su fertilidad y determinar los correctivos y fertilizantes requeridos y aumentar la productividad (Guerreño et al., 2019).

De acuerdo con Arévalo y Castellano (2009) la reposición de los nutrientes perdidos puede hacerse de dos maneras, por un lado, está la forma natural, es decir, por descomposición de materiales orgánicos y, por otro, la forma artificial, que se lleva a cabo mediante la agregación de nutrientes con fertilizantes.

En las comunidades estudiadas los campesinos emplean fertilizantes o abonos, como también ellos los denominan, para reponer la pérdida de nutrientes del suelo. Normalmente se aplican dos fertilizadas, la primera, cuando la planta tiene entre 8 y 20 días de nacida, con el fin de potenciar su crecimiento. Entre los fertilizantes más usados

destaca la fórmula 12-24-12 pero, también, suelen emplearse las fórmulas 18-46-00 y la 15-15-15 (ver Tabla 1).

El maíz, pues lo dejas un poquito que medio crezca, ¡eh! unos 15, 20 días para ponerle el abono... 12, es normal 12, para que crezca ¡va! ¡pa! crecimiento. (Reyes, M., comunicación personal, 6 de enero del 2023)

De acuerdo con la experiencia de los campesinos, las fórmulas 12-24-12, 18-46-00 y la 15-15-15, son las que mejores resultados brindan, pero su precio en el mercado es alto, lo que les obliga (según apuntaron) a emplear fertilizantes de menor precio y calidad, como el sulfato, que lo aplican mezclado con otra fórmula o solo.

Tabla 1

Fertilizante	Concentración de nutrientes (%)		
	Nitrógeno	Fósforo (P ₂ O ₅)	Potasio (K ₂ O)
Urea	46	0	0
Fórmula 18-46-00	18	46	0
Fórmula 12-24-12	12	24	12
Fórmula 15-15-15	15	15	15

Fuente: Arévalo y Castellano (2009).

Los campesinos realizan la segunda fertilización cuando la planta tiene entre 45 y 55 días de nacida, que es cuando está próxima a echar fruto y, en este caso, el fertilizante más empleado es la urea. Lo que se busca es mejorar la cosecha, es decir, que la producción sea abundante. Así lo manifestó un campesino:

Y luego pues hay que esperar, para que ya, esperar... a los 45 días, tirarle, el, ya la urea... Para la carga, para que cargue el, el fruto. (Reyes, M., comunicación personal, 6 de enero del 2023)

Dobla

El doblado se hace con el fin primordial de secar el grano. Estudios recomiendan hacerlo cuando las hojas se tornan de un color amarillo pálido, punto en que ha alcanzado su madurez fisiológica (Cruz, 2017; Sanabria, (s.f.). Por su parte, Lardizábal (2012), expone que:

Para tomar la decisión de cuando doblar el maíz es necesario revisar unas 30 mazorcas o más en 15 lugares distintos..., y sacar un par de granos cerca de la punta y partarlos por mitad. Si al partarlos ve la capa negra de abscisión del grano eso significa que el grano ya cortó la entrada de nutrientes de la mazorca (planta), por lo que ya no va a ganar más peso el grano, ya llegó a madurez fisiológica. (p. 68)

Según la experiencia campesina, cuando la tusa se torna de color amarillo o colorado, el maíz está endureciendo, por lo que se debe proceder a la dobla. Respecto a la técnica para hacer el doblado, Cruz refiere que “el doblado del tallo se debe hacer por debajo de la mazorca, la que debe quedar con la punta hacia abajo” (2017, p. 27). En la práctica, la técnica consiste en golpear el tallo de la mata de maíz con el lomo del machete, justo debajo de la mazorca y doblar la mata hacia abajo.

¡Eh! se le pega a la mata de maíz, abajito

de la mazorca, para doblarlo, y de ahí, solo es, algunos, este, le quitan la hoja, todo lo, despuntan, quitándole la punta del maíz. (Anariba, M., comunicación personal, 7 de enero del 2023).

Según testimonios de los campesinos, la dobla del maíz tiene varias funciones importantes: en primer lugar, cuando llueve, evitar que el agua penetre hasta la mazorca y la dañe; en segundo lugar, al haber un viento fuerte, evitar que sacuda la mata y la tumbe; en tercer lugar, evitar que los animales (normalmente pericos), al estar expuesta la mazorca, se coman el maíz; en cuarto lugar, la dobla ayuda a que el maíz seque más rápido; y en quinto lugar, cuando en la misma parcela se siembra frijoles de postrera, en el proceso de arranque, los mazos de frijoles se van colocando sobre la mata para que se seque más rápido y no se dañen.

Se dobla la mata por mitad, se usa un machete corto, por la mitad la mata se dobla, escondiendo la mazorca, de manera que no pueda ser dañada por el agua, por la lluvia agua de lluvia, ni por los animales, o sea, casi mente es que se esconde, y también para que seque más rápido. (Valenzuela, M., comunicación personal, 4 de enero del 2023).

Cosecha: tapisca y destusa

Para los campesinos, la cosecha comprende tapisca y destusa del maíz. La tapisca consiste en cortar la mazorca de la mata, proceso que los campesinos llevan a cabo de dos formas. Por un lado, hay quienes cortan la mazorca en tusa, la tiran en un sitio que previamente preparan formando lo que ellos denominan “bulto” o “montón”. Por otro lado, en lugar de cortar la mazorca en tusa, la destusan en la mata.

El proceso de, de tapisca que le llamamos nosotros, o corte del maíz, corte del maíz, donde lo tiramos a una parte que se hace el bulto o montón que le decimos, para llegar al tiempo de, de destusar la mazorca. (Valenzuela, M., comunicación personal, 4 de enero del 2023).

Ahora ya no se hace, hacen montones, como primero se tiraba en los montones ¡verdad! Decía uno, se tapiscaba, ahora vas destusando en la mata, vas echando a los sacos, vas amarrando, ya los vas jalando a donde se aporrea. (Ávila, A., comunicación personal, 6 de enero del 2023).

Cuando los campesinos tapiscan en tusa, en el “bulto” o “montón” se destusa el maíz. Y cuando se tapisca y destusa en la mata, el maíz es trasladado a un sitio para colocarlo en sacos. De esta forma, el campesino está listo para realizar el aporreo, proceso por el cual se obtiene el maíz en grano.

Las fechas de cosecha difieren. Hay campesinos que suelen realizarla en noviembre. Sin embargo, como la mayoría de los campesinos cultivan frijoles en la misma parcela que cultivan maíz (maíz de primera y frijol de postrera), entonces, la cosecha del maíz se hace en enero, después de cosechar el frijol.

Debe subrayarse que si la cosecha se tarda, el maíz queda expuesto a cualquier amenaza y se corre el riesgo de perder un porcentaje considerable de grano (Lardizábal, 2012). Al respecto, Sanabria agrega que “cuando el [sic] productor no cosecha su maíz [a] tiempo... la planta queda expuesto al volcamiento, al daño de roedores y pájaros; las altas precipitaciones inducen a pudriciones de mazorca y germinación de la semilla” (s.f). Es claro que este es un factor que incide en

la pérdida de rentabilidad de la actividad agrícola.

Conclusiones

En las comunidades estudiadas la agricultura constituye la principal actividad económica y fuente de ingreso para las familias campesinas. El tipo de agricultura que practican es de subsistencia, en zonas de ladera y bajo el método de labranza de conservación de suelos. Entre sus cultivos destacan el maíz y el frijol, cultivados bajo el sistema de milpa. El maíz, considerado el cultivo principal, no solo es fundamental para la dieta alimentaria de las comunidades, sino también una fuente clave de ingresos económicos para los campesinos.

En el proceso de producción del maíz, los campesinos combinan conocimientos tradicionales con técnicas y tecnologías poco eficientes. A esto se suma que los cultivos se establecen en tierras de ladera, de baja vocación agrícola. Además, enfrentan obstáculos como el alto costo de los insumos, la dependencia del régimen de lluvias y la

escasez de mano de obra. Este contexto limita severamente las perspectivas de los campesinos minifundistas y microfundistas, cuya subsistencia depende enteramente de lo que la agricultura les provee.

Al igual que en otras regiones del país, las prácticas agrícolas asociadas al sistema de milpa enfrentan crecientes amenazas. Aunque se trata de una producción a pequeña escala -orientada al autoconsumo y al mercado local-, sus implicaciones trascienden lo económico: en juego está la soberanía alimentaria, dado que el maíz constituye la base de la dieta para numerosas familias hondureñas. Sin embargo, su relevancia va más allá. Como señalan Aguilar et al. (2007, p. 118), “el valor del cultivo de maíz, de la milpa, no radica únicamente en su valor comercial; la milpa es también cosmovisión”. Es, en esencia, un patrimonio cultural, una forma de vida que encarna la identidad de los pueblos.

Referencias

Aguilar, J., Illsley, C. y Marielle, C. (2007). Los sistemas agrícolas de maíz y sus procesos técnicos. En Esteva, Gustavo y Marielle, Catherina (Coord.). Sin maíz no hay país. México. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Pp. 83-122. <https://www.culinaryartschool.edu.mx/cocinasdemexico/Biblioteca/unidad-2/bloque11/sistemas-agricolas-de-maiz-y-procesos-tecnicos.pdf>

Arévalo, G. y Castellano, M. (2009). Manual de Fertilizantes y Enmiendas. Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Central. Carrera de Ciencia y Producción Agropecuaria. Escuela Agrícola Panameri-

cana, El Zamorano, Honduras. https://www.se.gob.hn/media/files/media/Modulo_6_Manual_Fertilizantes_y_Enmiendas..pdf

Ávila, J. Ávila, J. M. Martínez, D. y Rivas, F. (2014). El cultivo del maíz: Generalidades y sistemas de producción en el noroeste. Universidad de Sonora. <https://agricultura.unison.mx/memorias%20de%20maestros/EL%20CULTIVO%20DEL%20MAIZ.pdf>

Batthyány, K. y Cabrera, M. (coord.). (2011). Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial. Montevideo: Universidad de la República (UCUR).

Carrillo, C. (2010). El origen del maíz. *Naturaleza y cultura en Mesoamérica*. Ciencias, 92(092). Recuperado a partir de <https://www.revistas.unam.mx/index.php/cns/article/view/14823>

Consejo Hondureño de la Empresa Privada, COHEP (julio, 2021). Mercado de granos básicos en Honduras: Convenios de Compra-Venta, estructura de la industria y modelo organizacional de las Fuerzas de Poder

Cruz, O. (2017). El cultivo de maíz: Manual para la producción del cultivo del maíz en Honduras. (3ª ed. 2ª reimpression). Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG). <https://dicta.gob.hn/files/2017-El-cultivo-del-maiz,-g.pdf>

Del Cid, R. (2012). Caso Honduras. En FAO, Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina (pp. 150-194). Roma: FAO.

Deras, H. (s.f.). Guía técnica: el cultivo de maíz. <https://hdl.handle.net/11324/11893>

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA. (2011). Dar a la población rural pobre de Honduras la oportunidad de salir de la pobreza.

Guerreño, J., López, C., y González, J. (2019). Guía técnica: cultivo de maíz. San Lorenzo, Paraguay: FCA, UNA. https://www.jica.go.jp/Resource/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/gt_04.pdf

Lardizábal, R. (2012). Producción de maíz bajo el manejo integrado de cultivo. USAID-ACCESO, Oficinas de la FHIA, La Lima, Cortes, Honduras. <https://dicta.gob.hn/files/2012,-Manual-de-produccion-de-maiz,-G.pdf>

Monje, C. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa: guía didáctica. Neiva, Universidad Surcolombiana. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>

Newson, L. (2000). El costo de la conquista. Tegucigalpa, Honduras: Guaymuras.

Osorio-García, N; López-Sánchez, H; Ramírez-Valverde, B; Gil-Muñoz, A; Gutiérrez-Rangel, N. (2015). Producción de maíz y pluriactividad de los campesinos en el Valle de Puebla, México. *Revista Electrónica Nova Scientia*, 7(14), 577-600

Ragin, C. (2007). La construcción de la investigación social: Introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Rivas, R. (2021). El maíz, fuente de cultura mesoamericana. *REVISTA DE MUSEOLOGÍA KÓOT*, 2021 AÑO 11(12)

Sanabria, S.J.M. (s.f.). El cultivo del Maíz: Guía para uso de Empresas Privadas, Consultores Individuales y productores. https://www.academia.edu/9258185/EL_CULTIVO_DEL_MAIZ_Gu%C3%ADa_para_uso_de_empresas_privadas_consultores_individuales_y_productores (Accessed: 30 December 2023).

Sánchez, P., y Romero, O. (2017). Antecedentes del maíz y frijol. En Sánchez, P. y Romero, O. (Coord.), *El Sistema Milpa y la producción de maíz en la agricultura campesina e indígena de Tlaxcala* (pp. 11-28). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Suazo, Javier. (2010). Honduras: Sector Agroalimentario y RD-CAFTA. Tegucigalpa, Honduras: Guardabarranco.

Tamayo, M. (2004). El proceso de la investigación científica. 4ª. Ed. México. Limusa

Terán, S., y Rasmussen, C. (2009). La milpa de los mayas: La agricultura de los mayas prehispánicos y actuales en el noroeste de Yucatán. 2ª edición. Universidad Nacional Autónoma de México Ciudad Universitaria, C.P. 04510, D.F. <https://www.cephcis.unam.mx/wp-content/uploads/2020/04/milpa-de-los-mayas.pdf>

Valles, M. (2007). Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid, España. Editorial Síntesis.

Villalobos, L. (2017). Enfoques y diseños de investigación social: cuantitativos, cualitativos y mixtos. San José, Costa Rica. EUNED.

Zizumbo-Villarreal, D., y Colunga-GarcíaMarín, P. (2017). La milpa del occidente de Mesoamérica: profundidad histórica, dinámica evolutiva y rutas de dispersión a Suramérica. *Revista de Geografía Agrícola*, (58), 33-46 <https://www.redalyc.org/pdf/757/75754159003.pdf>

Diagnóstico del Capital Cultural en el Desempeño Académico de las y los estudiantes UNAH-Campus Choluteca 2023-2024

An Assessment of Cultural Capital and Its Influence on the Academic Performance of Students at UNAH-Choluteca Campus, 2023–2024

Villibord Gallardo, Jorge Alfredo¹

Baca Rodríguez, Luz De Solzireé²

Reyes Navas, Víctor Nahún³

Recibido: 08 abril 2025

Aceptado: 26 mayo 2025

Resumen

Este estudio tiene como objetivo analizar la influencia del capital cultural acumulado en el rendimiento académico de las y los estudiantes universitarios de primer ingreso de la UNAH campus Choluteca durante el año académico 2023-2024. Los principales planteamientos se basan en los postulados teóricos de Bourdieu, según los cuales el aumento del capital cultural ayuda a explicar los resultados obtenidos por las y los estudiantes de diferentes clases sociales respecto al éxito académico. Los datos encontrados sugieren que el ingreso familiar no es un determinante directo del rendimiento académico y, aunque puede facilitar el acceso a más recursos educativos no garantiza un rendimiento académico superior. Los datos del estudio revelan que el rendimiento académico está fuertemente influenciado por la escolaridad de la madre, mientras que factores como el número de libros en casa y los ingresos familiares presentan una relación más ambigua. Estos hallazgos subrayan la importancia del capital cultural y educativo en el entorno familiar como un factor clave en el éxito académico. Este diagnóstico inicial tiene como objetivo contribuir a la implementación de estrategias institucionales que fortalezcan el capital cultural de la comunidad universitaria de Choluteca, promoviendo así el desarrollo cultural e intelectual de sus futuros profesionales.

Palabras clave: *Capital cultural, capital incorporado, rendimiento académico, estudiantes universitarios, Choluteca*

Abstract

This study aims to understand the influence of accumulated cultural capital on the academic performance of first-year university students at UNAH Choluteca campus during the year 2023. The main propositions arise from Bourdieu's theoretical postulates, in which the increase in cultural capital helps explain the results obtained by students from different social classes regarding academic success. The data found suggest that family income is not a direct determinant of academic performance; although it can provide access to more educational resources, it does not guarantee superior academic performance. The study's data reveal that

¹ Máster en Intervención Social en Sociedades del Conocimiento; sección académica de CCSS, UNAH campus Choluteca, jorge.villibord@unah.edu.hn ; ORCID <https://orcid.org/0009-0005-8441-4730>

² Máster en Gestión Turística del Patrimonio Cultural y Natural; sección académica de CCSS, UNAH campus Choluteca; luz.baca@unah.edu.hn ; ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8787-615X>

³ Máster en Administración de Empresas Con Orientación en Finanzas; Departamento de Ingeniería en Sistemas, UNAH campus Choluteca; vreyes@unah.edu.hn ; ORCID <https://orcid.org/0009-0005-2107-2294>

academic performance is strongly influenced by the mother's education level, while factors such as the number of books at home and family income have a more ambiguous relationship among other factor found. This underscores the importance of cultural and educational capital in the family environment as a key factor in academic success. This initial diagnosis aims to contribute to the implementation of institutional strategies that expand the cultural capital of the university community in Choluteca, thus promoting the cultural and intellectual development of its future professionals.

Keywords: *Cultural capital, embodied capital, academic performance, university student, Choluteca*

Introducción

La cultura es un tipo de bien o capital con características propias; como lo llama Oliva Abraca (2018) es un conjunto de activos, en este caso, simbólicos, y que constituyen, a la manera de los activos económicos, funciona como una herramienta de distinción. Todo lo que implica cultura fue explorado por Pierre Bourdieu, quien señala que el capital cultural comprende todas las características, actitudes, cualidades y conocimientos que garantizan que una persona pueda ser considerada como "cultura" (citado por Abraca, 2018).

Dentro del capital cultural confluyen tres formas: el capital incorporado, compuesto por la transmisión y acumulación de experiencias, valores, saberes y actitudes, el capital objetivado, que son los bienes culturales tangibles, tales como libros, pinturas, esculturas, etc., y un último el capital institucionalizado, que es avalada por instituciones legitimadoras (Oliva Abraca, 2018).

Siguiendo la teoría de Bourdieu es necesario señalar el concepto del *habitus* que se refiere a los esquemas de percepción, apreciación y acción que las personas adquieren a lo largo de su vida, influenciados por su entorno social y experiencias personales. Estos esquemas se aprenden principalmente en el núcleo familiar, y son responsables de producir y

reproducir conductas que, según la posición de clase social, inciden directamente en el desempeño escolar del estudiantado (Lozano Pérez & Trinidad Requena, 2019). Desde esta perspectiva si una familia se encuentra en una situación económica favorable, las y los estudiantes dispondrán de un mayor capital económico para invertir en formación. Bourdieu ve en la familia el origen de la desigualdad en la escuela (Lozano Pérez & Trinidad Requena, 2019).

En el estudio de García-Aracil y otros (2016) se cuestiona una diferenciación significativa en el progreso educativo asociada al estatus socioeconómico de la familia. Según este enfoque, son el grado de involucramiento de madres y padres, así como el papel de las escuelas y comunidades, los factores que proporcionan a los estudiantes las motivaciones y oportunidades necesarias para invertir en educación. El fracaso escolar resulta más probable cuando él o la estudiante carece de estímulos, apoyo práctico y oportunidades educativas.

El estudio de Ochoa Cervantez y Alvarenga Aguiler "Capital Cultural en Estudiantes Universitarios de Honduras: Una Comparación con el Rendimiento Académico, Nivel Educativo e Ingreso Económico de sus Padres" (2021), realizado en el contexto de estudiantes

universitarios de tres universidades (dos públicas y una privada), concluye que el capital cultural que poseen los estudiantes constituye un factor determinante para el éxito educativo en el contexto universitario. Los estudiantes que poseen mejor rendimiento académico poseen un mayor capital incorporado; es decir, han interiorizado los símbolos de una cultura dominante que adquirieron a través de la socialización con patrones culturales presentes principalmente en el núcleo familiar (capital incorporado). Además, son estudiantes que valoran altamente las credenciales educativas y reconocen la importancia de contar con títulos profesionales, calificaciones académicas, diplomas y otros reconocimientos obtenidos (capital institucionalizado) (Ochoa Cervantez & Alvarenga Aguiler, 2021).

En la tesis de Gabriel Galeano “La influencia del capital cultural en el desempeño académico de los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras” (2015) los resultados evidencian que la desigualdad en los procesos de formación y aprendizaje constituye un problema complejo que debe ser abordado desde múltiples dimensiones; desde factores internos del proceso educativo, tanto administrativos como académicos hasta aquellos relacionados con el sistema educativo en su conjunto y su vínculo con el espacio social. La investigación de Galeano (2015) concluye que el capital cultural en su estado objetivado es el más limitado, como resultado de los bajos ingresos familiares.

Teniendo como referencia las dos anteriores investigaciones realizadas en la

UNAH, este estudio tiene como objetivo analizar la relación entre el capital cultural de las y los estudiantes universitarios del Campus UNAH-Choluteca y su rendimiento académico durante el año 2023-2024. Para ello, se propondrá identificar, según su frecuencia, las formas más recurrentes del capital cultural, tanto en su dimensión incorporada como objetivada. Estudiar el capital cultural de las y los jóvenes universitarios reviste una relevancia significativa, ya que permite comprender las marcadas diferencias en la formación educativa y cultural, las cuales influyen de manera considerable en el desempeño académico. Este estudio constituye el primero en su tipo en este Centro Universitario y servirá para caracterizar el rendimiento académico y reflexionar sobre las prácticas culturales de las y los estudiantes desde una perspectiva social. El conocimiento de las prácticas culturales de las y los estudiantes universitarios potencia tanto el funcionamiento académico como el acceso a los bienes simbólicos, con los que el individuo encuentra su realización y desarrollo. La Universidad como centro de formación superior es parte fundamental de la producción de capital cultural a través de sus diferentes departamentos que ofrecen actividades culturales y deportivas. Estas actividades deben ser promovidas tanto por la administración como por las unidades académicas del centro con la intención de mejorar el rendimiento académico de nuestros estudiantes mientras cursen sus carreras y fuera del centro cuando pasen a realizarse como profesionales.

Metodología

Esta investigación es de enfoque cuantitativo, ya que recolecta datos para

medir relaciones numéricas entre las variables y hace uso de la estadística descriptiva para el

análisis de tablas de contingencia y gráficas. Además, tiene un alcance descriptivo y correlacional, dado que busca establecer correlaciones entre las distintas variables y sus respectivas dimensiones. Asimismo, emplea un diseño no experimental transeccional, ya que la recolección de datos se realizó en un único momento. Participaron en el estudio 229 estudiantes de cinco (5) carreras de la UNAH Campus Choluteca del 2023 al 2024, Dado que la población estudiantil en ese momento era de 1,023 estudiantes, se decidió calcular la muestra de forma aleatoria simple, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%, lo que resultó en una muestra de 280 estudiantes.

El instrumento de recolección de datos que se aplicó para el presente estudio fue un cuestionario, el cual fue diseñado y elaborado con base en la amplia literatura revisada acerca de las variables y sus respectivas dimensiones estudiadas, información que fue considerada como referencia y posteriormente adaptada a las necesidades de esta investigación. Los ítems o preguntas del instrumento se puntúan o codifican asignando números enteros a las alternativas de respuesta. En la presente investigación, las alternativas propuestas

fueron variadas.

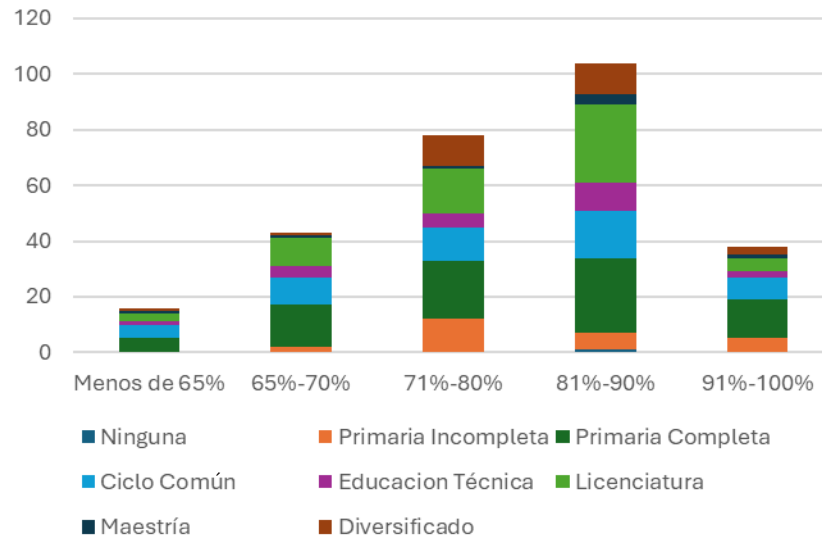
La validez del instrumento fue evaluada inicialmente mediante la revisión del equipo de investigación quienes realizaron sus observaciones de forma y fondo del instrumento, entre ellos: léxico utilizado y orden de las interrogantes. En un segundo momento, se aplicó una prueba piloto a 20 estudiantes para analizar su comprensión e interpretación.

Para el análisis de datos se utilizó el programa SPSS versión 20, en el cual se codificaron las variables, seguidamente se obtuvieron cálculos estadísticos como tablas de frecuencias, tablas de contingencia y estadística descriptiva, a partir de los datos recolectados.

Posteriormente se utilizó Microsoft Excel como herramienta para elaborar e interpretar los gráficos a partir de las tablas de frecuencia y las tablas de contingencias obtenidas mediante el programa SPSS versión 20. El análisis de los datos incluyó elementos de estadística descriptiva y exploratoria, que sirvieron como base para sustentar toda la información brindada por el presente estudio.

Resultados

Figura 1. Relación grado académico de la madre y el rendimiento académico del estudiante



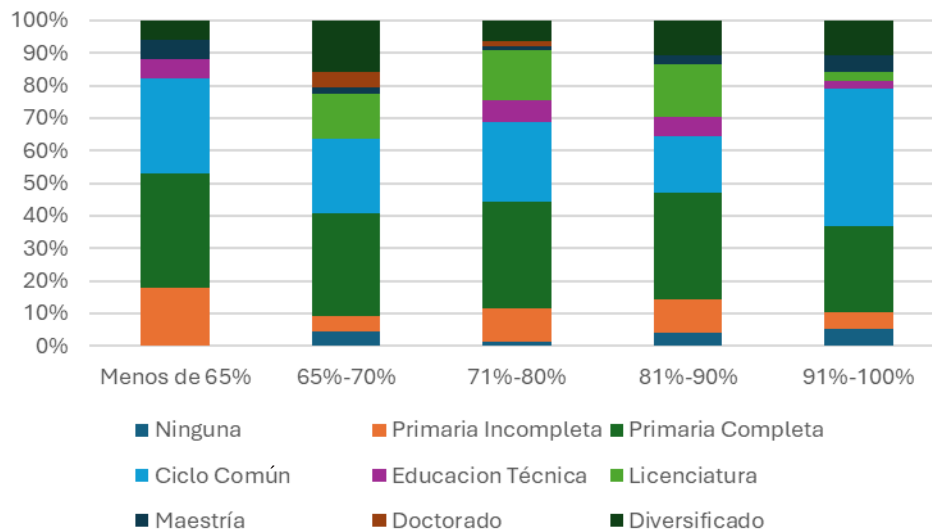
Fuente: Elaboración Propia.

La relación entre el grado de escolaridad de la madre y el rendimiento académico del estudiante (Figura 1) muestra que el rango de índice académico entre el 81% a 90% concentra una cantidad significativa de madres que alcanzaron el grado de Licenciatura (28), seguido de madres que obtuvieron Primaria Completa (27) y, en menor medida, con el nivel de Ciclo Común (17). En el rango de porcentajes entre 71% a 80%, predomina el nivel educativo de Primaria Completa (21) sobre el resto de los grados académicos, seguido del grado académico de Licenciatura (16) y, con una ligera diferencia, Primaria Incompleta (12). En este mismo rango, se observa una presencia relevante del nivel Diversificado (11), lo cual podría interpretarse como una opción más accesible para que las madres adquieran un oficio.

El nivel de estudio tanto del padre como la madre es considerado un componente central en el capital cultural de los estudiantes, ya

que mejora la manera en que interactúan los miembros de la familia al fomentar la adopción de guiones cognitivos, creencias y valores que están relacionados con el comportamiento académico, y se vincula directamente con la consecución de logros (Espejel García & Jiménez García, 2019), por lo tanto, la acumulación de educación en forma de capital humano en los padres y las madres también influye en una mejora del rendimiento académico. El estudio de Espejel y Jiménez (2019) realizado en una universidad mexicana, concluyó que los estudiantes cuyas madres poseen educación superior tienden a obtener un mejor rendimiento académico, en gran parte porque ellas participan más activamente en las actividades escolares y contribuyen al desarrollo de habilidades cognitivas en sus hijos a través de la convivencia.

Figura 2. Relación grado académico del padre y el rendimiento académico del estudiante



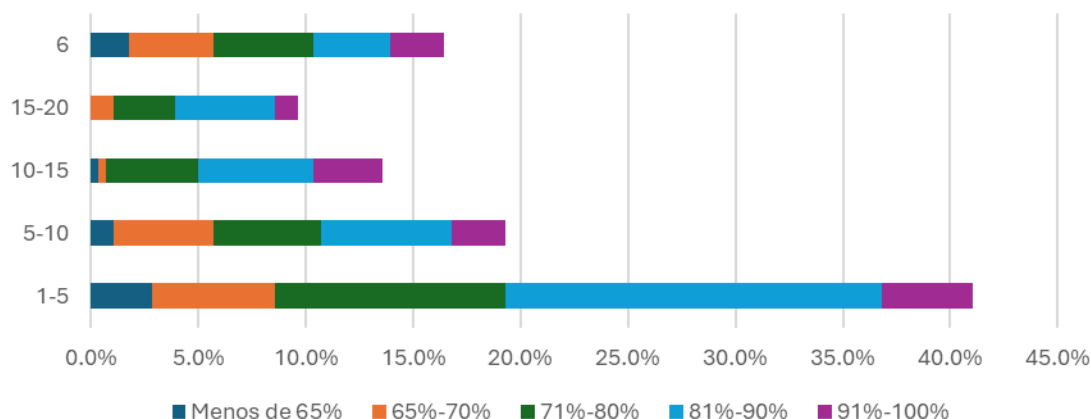
Fuente: Elaboración Propia.

De manera general, se muestra que la mayoría de los padres (Figura 2) se encuentran en el nivel académico de Primaria Completa, seguido de Ciclo Común, del rango de índice académico entre el 91% a 100%. En el caso de la relación entre el grado de escolaridad del padre y el rendimiento académico del estudiante, se observa que el rango de índice académico entre el 71% a 80% agrupa una cantidad significativa de padres que solo obtuvieron Primaria Completa (25), seguido por padres que solo obtuvieron Ciclo Común (19) y, en menor grado, el grado de

Licenciatura (12).

A diferencia de los datos obtenidos con el nivel académico de la madre donde la mayoría de este grupo se ubicaba en el grado de Licenciatura, los padres con Primaria Completa representan una amplia mayoría en los distintos rangos índice académicos del estudio, seguido por los padres con Ciclo Común quienes presentan una mayor concentración en el grupo con índice académico entre el 91% y 100%.

Figura 3. Cantidad de libros en casa y rendimiento académico



Fuente: Elaboración Propia.

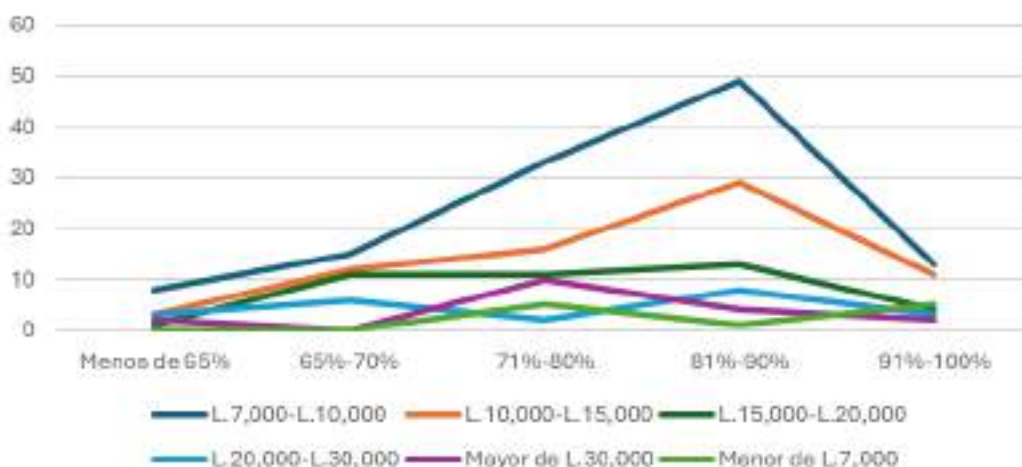
En la Figura 3 el primer grupo de datos muestra que un 17.5% de estudiantes encuestados y con un índice académico entre el 81% a 90% posee aproximadamente entre 1 y 5 libros en casa, la misma cantidad de libros reportan los estudiantes con un índice académico entre el 71% a 80% (10.7%) seguido del grupo que tiene entre el 65% a 70% (5.7%). Se observa que, en el resto de los grupos, predomina el rango de índice académico entre el 81% y 90%, sin importar la cantidad de libros que se tenga en el hogar.

La relación entre la cantidad de libros leídos y el índice académico de los estudiantes es un tema interesante. La lectura no solo mejora las habilidades cognitivas, el pensamiento crítico y la capacidad de análisis, sino que también amplía el conocimiento y la cultura en general. Sin embargo, es importante considerar otros factores, como la cantidad de tiempo dedicado al estudio y la calidad de los recursos utilizados para mantener un índice alto. Para Pérez Payrol y otros autores (2018), a partir de la inferencia de los significados

del texto, el estudiante debe activar sus conocimientos, todos los saberes que posee; de esta forma se convierte en un lector activo que logra la apropiación activa y creadora de los significados (Pérez Payrol 2018).

Fomentar la lectura en el ámbito universitario es un imperativo, y no debe limitarse únicamente a la lectura especializada. También son necesarias otras lecturas que estimulen la creatividad, la sensibilidad y la imaginación. Promover hábitos de lectura en los y las estudiantes debe ser un eje transversal de la formación universitaria. Las y los docentes deben fomentarla, no imponerla. Como apunta Flores Guerrero (2016), no ayudar a los jóvenes a prepararse adecuadamente para enfrentar la vida profesional durante su paso por la educación superior resultará en una seria desventaja que los limitará a lo largo de su formación académica y, por ende, en su búsqueda de un buen empleo o en su participación en actividades cívicas y sociales.

Figura 4. Ingresos familiares y rendimiento académico



Fuente: Elaboración Propia.

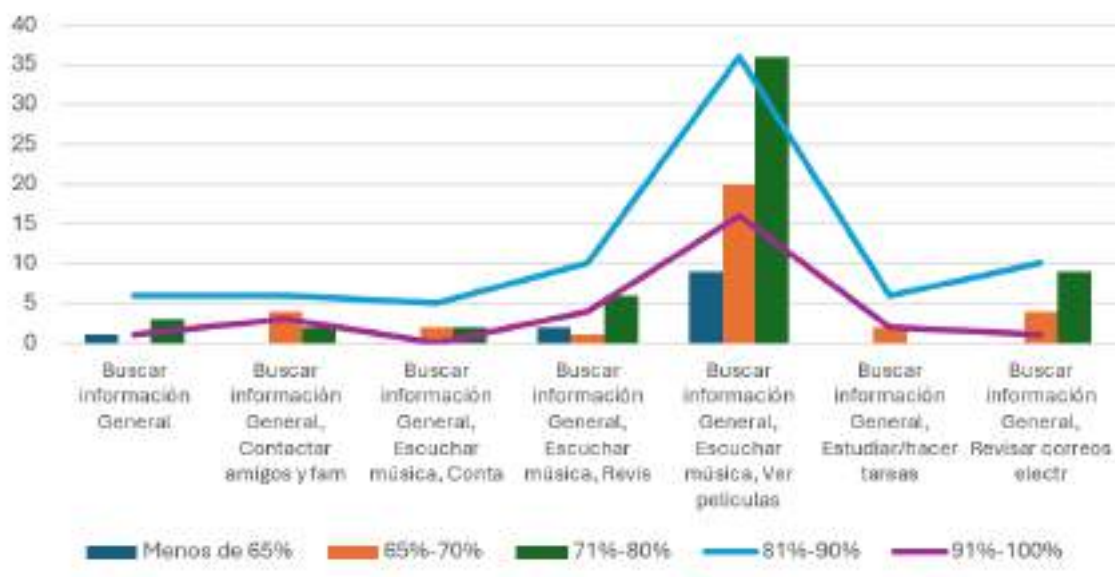
En la Figura 4 los datos muestran que el mayor número de estudiantes (independientemente del índice académico) se concentra en el rango de ingresos familiares entre L. 7,000 y L. 10,000. En segundo lugar, se agrupan estudiantes con rangos de ingresos entre L. 10,000 y L. 15,000, seguidos por aquellos con un rango de ingresos entre L. 15,000 y L. 20,000. Esto evidencia que el ingreso económico no determina directamente el rendimiento académico, ya que incluso en los grupos con ingresos de hasta L. 30,000, las y los estudiantes presentan un índice académico regular, ubicado entre el 71 % y el 80 %. El ingreso económico familiar tiene un impacto significativo en la educación superior de los estudiantes. Las familias con mayores ingresos suelen estar en mejores condiciones para ofrecer recursos educativos, como libros, tecnologías, tutorías, actividades extracurriculares como deportes, música y arte, etc. Sin embargo, es importante notar que el apoyo emocional y el ambiente familiar también juegan un papel crucial.

Independientemente del nivel de ingresos, un entorno familiar positivo y de apoyo puede compensar en gran medida las limitaciones económicas (Mancha Torres, Gloria Lucinda, & Ayala Gaytán, Edgardo Arturo, 2020)

En otros factores del capital cultural, se obtuvieron datos (Figura 5) que permiten identificar los usos que las y los estudiantes hacen del internet: búsqueda de información, contacto con amigos y familiares, escucha de música y estudio. Sin embargo, es importante resaltar que aquellos estudiantes que utilizan el internet principalmente para estudiar y realizar tareas tienden a alcanzar un mejor rendimiento académico, ubicado entre el 81 % y el 100 %, lo que podría indicar que el uso del internet como herramienta de apoyo académico resulta particularmente efectivo.

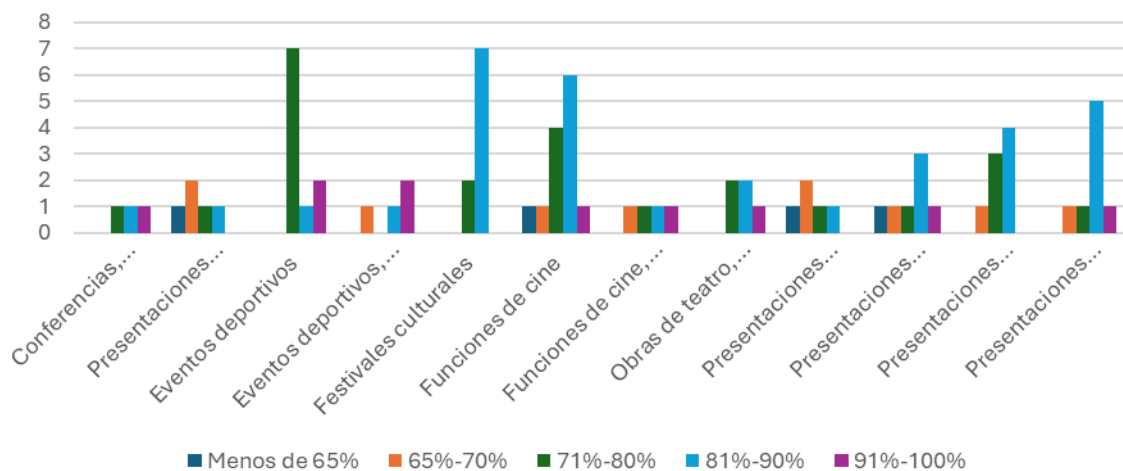
Por otro lado, el uso del internet para actividades como escuchar música o revisar correos electrónicos presenta una distribución más uniforme entre los distintos rangos de rendimiento académico.

Figura 5. Uso de Internet-Rendimiento Académico



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 6. Eventos culturales-rendimiento académico

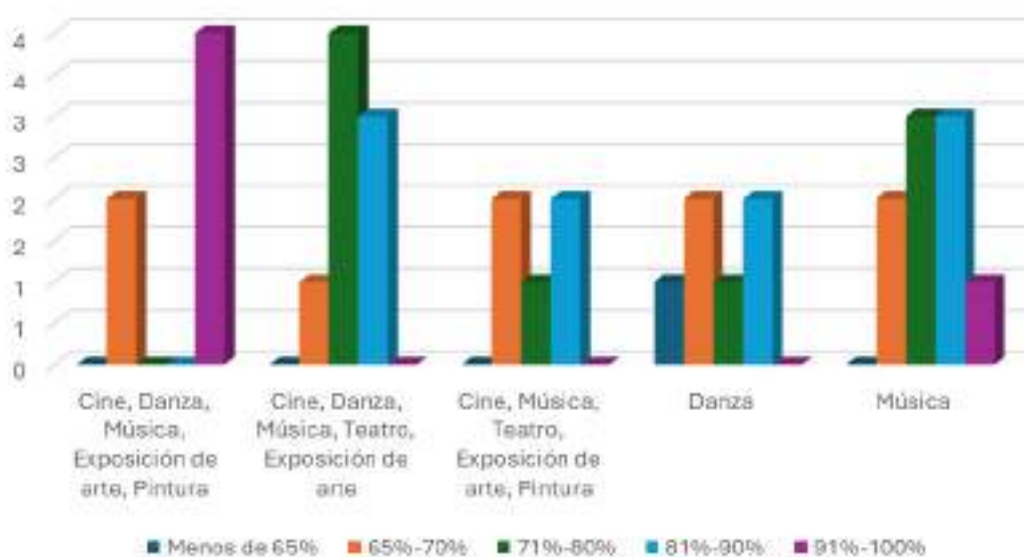


Fuente: Elaboración Propia.

Para la comparación entre eventos culturales y rendimiento académico (Figura 6), se observa que la asistencia a conferencias destaca entre los estudiantes con un rendimiento académico situado entre el 71 % y el 100 %. Estos datos podrían reflejar el interés de las y los estudiantes por ampliar y actualizar sus conocimientos en temas relevantes. En cuanto al cine y los festivales culturales, estos atraen a estudiantes de

todos los niveles de rendimiento académico, aunque son aquellos con promedios entre el 71 % y el 90 % quienes asisten con mayor frecuencia a este tipo de actividades.

Figura 7. Eventos culturales-rendimiento académico

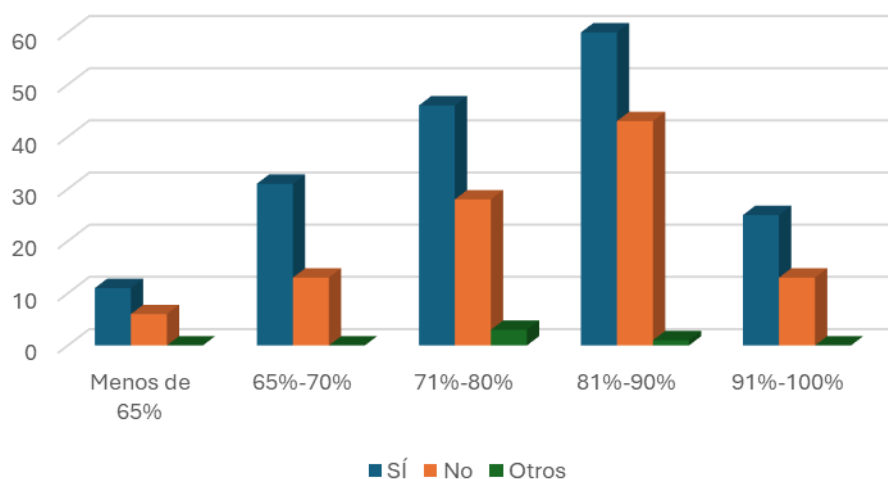


Fuente: Elaboración Propia.

De manera muy general, las y los estudiantes que participan en actividades culturales como el cine, danza música, teatro, exposiciones de arte y pintura (Figura 7) se distribuyen en distintos rangos de rendimiento académico. Quienes tienen un rendimiento académico más alto, entre el 91 % y el 100 %, tienden a participar con mayor frecuencia

en actividades como el cine. En cambio, las actividades como la danza y la música son más comunes entre estudiantes con rendimientos que oscilan entre el 71 % y el 90 %. Por su parte, aquellos con un rendimiento inferior al 65 % presentan una menor participación en actividades culturales en general.

Figura 8. Eventos culturales-rendimiento académico



Fuente: Elaboración Propia.

La Figura 8 evalúa el conocimiento que tienen los estudiantes sobre los espacios

culturales existentes y cómo este se relaciona con su rendimiento académico. Se observa que un mayor porcentaje (21.4 %) de estudiantes con alto rendimiento académico, entre el 81 % y el 100 %, conoce los espacios

culturales de la UNAH campus Choluteca y de la ciudad. En contraste, los estudiantes con un índice académico inferior al 65 % también manifiestan conocer dichos espacios, aunque en una proporción significativamente menor.

Conclusiones

La relación entre la escolaridad de la madre y el rendimiento académico sugiere que, cuanto mayor es el nivel educativo de la madre, mayor es la probabilidad de que el estudiante obtenga un rendimiento académico alto. Este patrón pone de manifiesto la relevancia del capital cultural que la madre puede transmitir a sus hijas e hijos, influyendo directamente en su desempeño académico. Al igual que en el caso de las madres, la escolaridad del padre también muestra una correlación positiva con el rendimiento académico, aunque parece ser ligeramente menos determinante. Los datos sugieren que tanto la educación del padre como la de la madre influyen en el desempeño académico de sus hijos, siendo el impacto más significativo cuando ambos progenitores poseen un nivel educativo elevado.

La cantidad de libros en casa no parece estar directamente correlacionada con el rendimiento académico. Esto podría indicar que no se trata únicamente de la disponibilidad de libros, sino del uso que se les da y de si el ambiente familiar favorece el estudio y el aprendizaje. En general, los gráficos y datos del documento revelan que el rendimiento académico de las y los estudiantes del campus universitario de Choluteca está fuertemente influenciado por el capital incorporado,

especialmente a través del rol de la familia, que incentiva y estimula los hábitos culturales de sus hijos e hijas. Esto se manifiesta mediante el acceso a internet, la participación en grupos artísticos o deportivos, el fomento del deseo de superación y la obtención de títulos académicos, así como el aprovechamiento de los recursos disponibles. Todo lo anterior subraya la importancia del capital cultural y educativo en el entorno familiar como un factor clave para el éxito académico. En el contexto universitario, las y los estudiantes amplían y fortalecen su capital cultural. Como docentes, es fundamental incentivar el uso de recursos como la biblioteca, el internet, materiales de estudio, becas, actividades extracurriculares, servicios médicos, así como actividades deportivas y cívicas, entre otras, que contribuyan a su formación integral como estudiantes y futuros profesionales.

La capacitación docente es indispensable para que el profesorado reconozca y valore la diversidad cultural del estudiantado, adaptando sus métodos de enseñanza para hacerlos más inclusivos, con el objetivo de reducir las desigualdades y promover un entorno educativo más equitativo y enriquecedor.

Referencias

Espejel García, M. V., & Jiménez García, M. (2019). Nivel educativo y ocupación de los padres: Su influencia en el rendimiento académico de estudiantes universitarios. *RIDE. Revis-*

ta Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 10(19), e026. <https://doi.org/10.23913/ride.v10i19.540>

Flores Guerrero, D. (2016). La importancia e impacto de la lectura, redacción y pensamiento crítico en la educación superior. *Zona Próxima*, (24), 128–135. <https://doi.org/10.14482/zp.22.5832>

Galeano Rosa, R. G. (2015). La influencia del capital cultural en el desempeño académico de los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de Honduras]. https://www.researchgate.net/profile/Rodnie_Galeano_Rosa

García-Aracil, A., Neira, I., & Alberti, C. (2016). Influencia del capital social y cultural en el conocimiento financiero de los adolescentes: Entorno familiar y escolar. *Revista de Educación*, 374, 127–153. <https://doi.org/10.4438/1988-592X-RE-2016-374-327>

Lozano Pérez, M. A., & Trinidad Requena, A. (2019). El capital cultural como predictor del rendimiento escolar en España. *International Journal of Sociology of Education*, 8(1), 45–74. <https://doi.org/10.17583/rise.2019.3862>

Mancha Torres, G. L., & Ayala Gaytán, E. A. (2020). El ingreso familiar como determinante de la asistencia escolar de los jóvenes en México. *Problemas del Desarrollo*, 51(201), 85–110. <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2020.201.69395>

Ochoa Cervantez, D. O., & Alvarenga Aguilera, L. E. (2021). Capital cultural en estudiantes universitarios de Honduras: Una comparación con el rendimiento académico, nivel educativo e ingreso económico de sus padres. *Paradigma: Revista de Investigación Educativa*, 28(46), 58–77. <https://doi.org/10.5377/paradigma.v28i46.12836>

Oliva Abarca, J. E. (2018). El concepto de capital cultural como categoría de análisis

de la producción cultural. *Análisis. Revista Colombiana de Humanidades*, 50(93), 337–353. <https://doi.org/10.15332/s0120-8454.2018.0093.03>

Pérez Payrol, V. B., Baute Rosales, M., & Espinoza de los Monteros, M. L. (2018). El hábito de la lectura: Una necesidad impostergable en el estudiante de ciencias de la educación. *Revista Universidad y Sociedad*, 10(3), 180–189. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202018000300180&lng=es&tlng=es

Estado actual de la investigación sobre la articulación de las Funciones Fundamentales de la UNAH

Current State of Research on the Articulation of the Fundamental Functions of UNAH

Teresa del Carmen Videa Montoya¹

Martha Beatriz Mejía Hernández²

Leda Margarita López Cerrato³

Kellyn Zamira Guevara Toro⁴

Edith Marisela Figueroa⁵

Recibido: 14 febrero 2025

Aceptado: 04 marzo 2025

Resumen

El presente artículo analiza el estado actual de la investigación sobre la articulación entre las tres funciones fundamentales de la Universidad: Docencia, Investigación y Vinculación. Se examina cómo han sido desarrolladas en otras universidades y se detallan estudios realizados en varios países de Latinoamérica que evidencian la relación entre estas funciones y el grado de involucramiento de los docentes. Además, se reflexiona sobre la viabilidad de integrar estas funciones esenciales dentro del currículo, con el propósito de fortalecer la formación integral de los estudiantes, considerada el objetivo primordial de las universidades. Para este estudio se realizó una revisión de literatura que incluyó 24 investigaciones publicadas en revistas académicas y disponibles en repositorios digitales, de las cuales solo 15 fueron consideradas pertinentes. Se optó por un diseño cualitativo con enfoque descriptivo, utilizando una matriz como instrumento de recolección de datos. Los resultados indican que diversas universidades de América Latina han realizado estudios similares, explorando la satisfacción docente con el ejercicio de estas funciones. Asimismo, se recopilaron opiniones estudiantiles sobre su integración en la formación. Algunas investigaciones identifican barreras que dificultan la participación docente, mientras otras destacan beneficios sociales derivados de su articulación efectiva.

Palabras clave: Funciones fundamentales, currículum, articular, docencia, investigación, vinculación.

Abstract

¹ Profesora en el Instituto de Profesionalización y Superación Docente. IPSD-UNAH. Doctora en Educación. tvidea@unah.edu.hn, ORCID: 0009-0006-6195-3448

² Profesora Auxiliar en Vicerrectoría de Orientación y Asuntos Estudiantiles. VOAE-UNAH. Máster en Trabajo Social con Orientación en Gestión del Desarrollo. martha.mejia@unah.edu.hn.

³ Especialista en Relaciones Institucionales en la Dirección Académica de Formación Tecnológica. DAFT-UNAH. Licenciada en Relaciones Internacionales y Diplomacia, de la Universidad Católica de Honduras "Nuestra Señora Reina de la Paz" (UNICAH). leda.lopez@unah.edu.hn

⁴ Vicerrectoría de Orientación y Asuntos Estudiantiles. VOAE-UNAH kellyn.guevara@unah.edu.hn

⁵ Coordinadora de Investigación Doctorado en Ciencias del Desarrollo -UNAH. Doctora en Ciencias Sociales con Orientación en Desarrollo Humano. edith.figueroa@unah.edu.hn, ORCID: 0009-0005-7203-444X

This article analyzes the current state of research on the articulation of the university's three core functions: teaching, research, and outreach. It examines how these have been developed in other universities and details studies conducted in several Latin American countries that reveal the relationship between these functions and faculty involvement. It also reflects on the feasibility of integrating these essential functions into the curriculum to strengthen students' comprehensive education, considered the primary goal of universities. This study involved a literature review of 24 investigations published in academic journals and available in digital repositories, of which only 15 were considered relevant. A qualitative, descriptive research design was chosen, using a matrix as a data collection tool. Results indicate that several Latin American universities have conducted similar studies, exploring faculty satisfaction regarding the exercise of these functions. Student opinions on their integration into academic training were also collected. Some studies identify barriers that hinder faculty participation, while others highlight social benefits derived from effective articulation.

Keywords: *Core functions, curriculum, articulation, teaching, research, outreach.*

Introducción

La docencia, la investigación y la vinculación son funciones básicas de la educación superior que se sustentan en las actividades académicas y en la gestión administrativa. Por su importancia, todas ellas son fundamentales para el desenvolvimiento institucional y, relacionadas con los objetivos de la educación superior, constituyen la razón de ser de este sistema.

La historia comparada de la educación superior muestra que los modelos adoptados por los países en condición de dependencia y subdesarrollo se han enfocado principalmente en la docencia y en la administración. Debido a ello, las instituciones de educación superior se han caracterizado principalmente, como planteles de enseñanza gestionados por un aparato administrativo dominante.

A su vez, la planificación operativa e integrada de las funciones básicas favorecerá, por una parte, a que las instituciones divulguen de manera más efectiva los logros científicos, tecnológicos y artísticos derivados por la investigación y la docencia y, por otra, a que establezcan nuevas vías de integración con

la sociedad en la que operan, como condición necesaria para impulsar sus transformaciones.

La función de docencia es un área fundamental de la enseñanza científica cuyo objetivo es transmitir, producir y desarrollar conocimientos racionales, comprobados y verificables, que permitan explicar la realidad.

La docencia universitaria, según artículo 15 de las normas académicas, es una práctica social, científica y pedagógica, orientada a la construcción de conocimiento y formación de competencias científicas, tecnológicas, humanísticas y culturales con sentido crítico – reflexivo (UNAH, 2015, p. 21).

La función de vinculación universidad sociedad, Según las Normas Académicas de la UNAH, en su artículo 29: Es el conjunto de acciones y procesos ejecutados por unidades universitarias junto a sectores externos a la universidad, orientados a resolver problemas y ejecutar programas y proyectos que tengan impactos positivos en la nación o en esfera global, es además un proceso transparente, sistémico, sistematizado, pertinente, eficaz,

coordinado y que conlleva a procesos de desarrollo local, regional, nacional o institucional y está articulada a la rendición de cuentas de la UNAH. (UNAH, 2015, p. 24)

Su aplicación y enseñanza consiste, principalmente, en utilizar el conocimiento de las leyes de la naturaleza y del desarrollo social en beneficio del ser humano y de la comunidad en que se desenvuelve. Sin embargo, la autonomía de la ciencia es relativa. Su finalidad principal está relacionada con la tecnología, un proceso complejo de interacción científica que abarca la investigación pura, implicada y aplicada, así como la elaboración y empleo de procedimientos teóricos o prácticos dirigidos a la producción y el dominio de todos los medios materiales de trabajo. Debido a este entrelazamiento, el área tecnológica es común.

Respecto de la investigación científica, en la UNAH, el Art. 20 de las Normas Académicas: Sirve de base para la creación de nuevos conocimientos y desarrollo, adopción y adaptación de nuevas tecnologías. (UNAH, 2015, p. 22)

La articulación desde un currículo integrador va más allá de integración de disciplinas o de interdisciplinariedad y puede desarrollarse en el proyecto institucional, incluso cuando el currículo oficial no esté diseñado en términos de integración.

Los currículos deben articular las acciones de investigación, docencia y vinculación de la universidad con la sociedad, mediante

enfoques críticos y pertinentes, orientados a generar cambios positivos en la vida, la solidaridad y el desarrollo tanto cultural como social, teniendo una especial repercusión en el ámbito de la educación como proceso Social (UNAH, 2009, p. 48)

La UNAH tiene el mandato constitucional según el Artículo 160, de la Constitución de la República de Honduras, de transformar, de desarrollar la ciencia y la cultura, y debe ser gestora del desarrollo a través de los ciudadanos que egresen de ella. Para lograrlo la academia debe generar un proceso dinámico e interactivo, acorde con la educación superior en el siglo XXI. (Asamblea Nacional Constituyente, 1982, p. 21)

Las experiencias de la sociedad y los conocimientos se ordenan y transmiten curricularmente mediante planes de estudio, metodologías y carreras que se imparten en la UNAH. No obstante, el desarrollo armónico y equilibrado de las tres funciones fundamentales constituye un paradigma de organización y funcionamiento institucional al cual se aspira en todos los estamentos legales de la UNAH.

El presente documento tiene como objetivo mostrar los resultados de la búsqueda bibliográfica relacionados con el estado del arte de la investigación del tema “Articulación de las Funciones Fundamentales de la UNAH”, conducente a definir lineamientos que faciliten la integración de las tres funciones fundamentales para el profesorado universitario de la UNAH.

Metodología

Para conocer el estado actual de la investigación “Articulación de las Funciones Fundamentales de la UNAH” se llevó a cabo una exploración bibliográfica de estudios

previos, incluyendo investigaciones, artículos científicos, así como tesis de maestría y doctorado de diferentes lugares del mundo.

La estrategia de búsqueda bibliográfica se fundamentó en Google, Google Académico y en repositorios tales como: CLACSO, REDALYC, LATINDEX, LANIC, FORUM, NATURE.COM, SCIELO, ARRI.ORG, FLACSO.

Los descriptores o palabras clave como “Funciones fundamentales”, “currículum”, “articular”, “docencia”, “investigación”, “vinculación” entre otros, fueron empleados para la búsqueda en las bases de datos enunciadas anteriormente y en otros documentos encontrados en Google, Google Académico, artículos científicos, tesis de

maestría y doctorado. Esta indagación se llevó a cabo durante cuatro días seguidos en mayo de 2020. Durante ese periodo, se encontró una gran cantidad de documentos relacionados con el tema, sin embargo, considerando los criterios de selección para elaboración del Estado Actual de la Investigación, se seleccionaron únicamente 24 documentos bibliográficos como fuentes primarias de información, utilizando una matriz para recolección de datos y posterior análisis.

Resultados

A continuación, se presentan los resultados de la revisión bibliográfica relacionados con la investigación sobre la Articulación de las Funciones Esenciales Académicas en Educación Superior para la Formación Integral, organizados de forma cronológica:

1.-Relación universidad-empresa-estado. Un análisis desde las instituciones de educación superior de Barranquilla-Colombia, para el desarrollo de su capacidad de Innovación, de la autoría de Karelis del C. Barrios-Hernández Enohemit Olivero Vega, publicado el 2020.

Objetivo: Analizar la relación universidad-empresa-Estado desde las instituciones de educación superior para el desarrollo de capacidad de innovación en Barranquilla, Colombia. Investigación Cualitativa y exploratoria. La técnica utilizada fue la revisión documental. Las categorías de análisis revisadas fueron las actividades que involucran relaciones con el sector externo llevadas a cabo por este tipo de instituciones. La muestra estuvo conformada por seis universidades que se identificaron con la inicial de U, seis instituciones universitarias identificadas en este artículo como “IU”, y una institución tecnológica identificada con “IT”, Esta variable se trató como ceteris

paribus, concentrando la atención en los elementos convergentes. Entre los resultados se observó que las IES en Barranquilla son organizaciones que responden a través de sus procesos misionales de docencia, investigación y extensión a los cambios del entorno, generando con sus acciones sostenibilidad en el mercado.

2.- El principio didáctico de la transversalidad para posibilitar la formación integral en la educación superior (2019)

María Isabel Duque Roldán, docente en la Facultad de Educación, Universidad de Antioquia en la ciudad de Medellín, Colombia, realizó en 2019 su tesis como requisito parcial para optar al título de: Doctora en Educación, abordando el tema El principio didáctico de la transversalidad para posibilitar la formación integral de la educación superior, cuyo propósito fue fundamentar un principio didáctico de transversalidad para posibilitar la formación integral en la educación superior,

como un aporte ante la falta de asimilación de lo que implica el concepto de una formación integral, pese a que diversos programas universitarios lo declaran explícitamente. Sin embargo, los documentos institucionales no precisaban de manera suficiente qué implica la formación integral, ni establecían estrategias claras para lograrla. Además, aunque las universidades cuentan con programas de bienestar, cultura y recreación para los estudiantes, esto no resultaban suficiente, por lo que la formación integral podría quedarse solo en una intención y en la práctica reducirse solo a una preparación de tipo profesional. Esta fue una investigación cualitativa, ya que se desarrolló en una realidad eminentemente social como la universidad, donde se lleva a cabo el proceso de enseñanza aprendizaje que contribuye a la formación integral de los estudiantes. El enfoque investigativo fue el hermenéutico, pues buscó indagar el sentido de los textos a partir de sus significados, comprender e interpretar los hechos estudiados. Para este estudio, se recopilaron las opiniones de 246 profesores y 396 estudiantes de la Universidad de Antioquia. Tras un proceso de análisis, comparación y comprensión, los resultados evidenciaron que los significados aportados por profesores y estudiantes a los conceptos estudiados permitieron reconocer la necesidad de que la universidad promueva la formación integral de sus estudiantes. Sin embargo, esto no puede ser de manera fragmentada sino de forma transversal, es decir, integrando en las clases una formación lógica o disciplinar, a la vez que la universidad debe contar con otros espacios y programas que permitan al estudiante desarrollar las racionalidades ética, estética y política. Es fundamental que, desde las aulas, se articulen las diferentes racionalidades del ser humano mediante metodologías, espacios

y formas de organización que promuevan la participación activa del estudiante, permitiendo resolver problemas del contexto con estrategias didácticas alternativas. En este sentido, el estudiante debe poder—de manera autónoma— conectar lo lógico, lo ético, lo estético y lo político para que, de este modo, construya su propia imagen del mundo. Para lograrlo el docente debe comprender de manera objetiva la relación entre la didáctica y la transversalidad.

3.- Comparativo de la funcionalidad institucional de Educación Superior en México y Colombia (2019)

Guadalupe Jesús Figueroa Rivera, Diana Irais Encinas Rubio, Piedad Magdalena Félix Rosas y Ana Luisa Vega Valdez, publicaron en 2019 un estudio, realizado en México y Colombia. Este estudio tiene un diseño cuantitativo no experimental con enfoque descriptivo. Para México se utilizó una muestra de tres universidades y un total de 400 estudiantes; en Colombia participaron dos universidades con 234 alumnos. El estudio utilizó cuatro instrumentos: datos de identificación, cuestionario de funcionalidad, escala de valores y escala de competencias. Los resultados indican que las universidades mexicanas deben mejorar sus indicadores, fomentando la movilidad y la investigación. Los estudiantes de Colombia reportan promedios más altos asociados al trabajo en equipo y la responsabilidad social. En México y Colombia los universitarios perciben a la escuela como “funcional”, es decir, pertinente, relevante, eficaz y eficiente por parte de sus instituciones. En ambos casos, es necesario promover que los alumnos participen en programas de intercambio, investigación y se involucren más con su universidad para fomentar y difundir el conocimiento; con

el propósito de mejorar la percepción de funcionalidad especialmente en los grupos con puntajes menos positivos en valores, importancia y realización de competencias.

4.- Articulaciones diversas entre las labores de investigación y de docencia según los académicos de posgrado de la UNAM (2019)

Ana Hirsch Adler y Cecilia Navia Antezana, en 2019, publicaron un estudio realizado en México, con el fin de presentar las opiniones que expresaron los académicos de posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sobre la relación que existe entre los procesos de investigación y el trabajo que se lleva a cabo en la docencia y en las tutorías usando el modelo de transferencia-interferencia y la revisión de artículos de carácter internacional. Se utilizó una muestra estratificada simple; se obtuvieron 399 cuestionarios que se respondieron en línea. El instrumento, que incluye cuestionario de Fernández-Cruz y Romero (2010) y cuatro preguntas abiertas, se colocó en la plataforma Google Forms y se remitió a los académicos por correo electrónico. Al responderlo, las respuestas pasaron automáticamente a una tabla de Excel. De ahí se extrajo, para este trabajo, la información relacionada con la pregunta referida a la influencia que tiene la investigación en la docencia y en las tutorías. Por medio del análisis de contenido (Izcarra, 2014) se obtuvieron 613 respuestas que dieron lugar a la construcción de cuatro categorías para articular estas dos funciones sustantivas: la investigación influye en la docencia y en las tutorías; articulación entre las dos funciones; problemas del vínculo; e influencia de la docencia y de las tutorías en la investigación. Entre los hallazgos destacan que predominó la idea de que existe una gran

influencia de la investigación en las actividades de docencia y tutorías y en menor grado de la docencia hacia la investigación. También se expresó que ambas funciones sustantivas pueden articularse de diversas maneras, algunas de ellas de forma controversial.

5.- Vinculación universitaria y factores individuales del docente: El caso de las universidades públicas de Costa Rica (2019)

Ronald Alvarado Cordero y Paula Arzadun, publicaron en 2019 un estudio realizado en Costa Rica. El objetivo fue comprender cómo los factores de índole individual influyen en la participación de un docente de universidad pública costarricense en actividades de vinculación con organizaciones no académicas. El enfoque de la investigación es cualitativo desarrollando el tema de interés a partir de datos abiertos obtenidos mediante entrevistas a profundidad, partiendo de una perspectiva plural y centrada en el problema. Se elaboró una guía de entrevista estructurada, utilizando tres versiones: docentes (D), directores y colaboradores de vinculación (V), representantes de gobierno y sector privado (E). En total se entrevistaron 27 personas. Como resultado se encontró que el principal determinante para realizar actividades de vinculación es el logro, entendido como la satisfacción por contribuir con las organizaciones del entorno y con la sociedad; seguido por el reconocimiento de la sociedad y comunidad científica, así como por la experiencia de haber trabajado con organizaciones externas, antes de asumir el rol de docente universitario. La falta de carga académica y tiempo para llevar a cabo actividades de vinculación, considerada una barrera, ocupó el cuarto lugar, mientras que la generación de ingresos económicos personales fue el menos mencionado, en la quinta

posición. La identificación de estos factores puede servir de base para que las propias universidades y demás agentes interesados, propongan mecanismos y estrategias que incentiven una mayor participación de los docentes en actividades de vinculación con organizaciones no académicas.

6.- Integración de las funciones sustantivas de la educación superior: un aporte para la construcción de paz (2018)

Jenny Marcela Trejos Trejos y Jordi Said Ayala Torres, en el año 2018, en la Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Santiago de Cali, Colombia, realizaron su tesis para optar al grado de Magíster en Derechos Humanos y Cultura de Paz, abordando el tema Integración de las funciones sustantivas de la educación superior: un aporte para la construcción de paz, cuyo propósito era identificar cómo la integración de las funciones sustantivas de la educación superior fortalece el rol del docente como ciudadano activo en tres universidades privadas de Santiago de Cali, para aportar a la construcción de una cultura de paz, considerando las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior como elemento fundamental para la construcción de paz, en particular la docencia como facilitadora de conocimientos y orientadora desde su rol de ciudadanía. Esta investigación tuvo como herramienta metodológica la realización de un foro en el cual participaron docentes líderes de procesos investigativos, sociales y de enseñanza así como estudiantes de pregrado de tres universidades privadas de la ciudad de Santiago de Cali; el foro se centró en dos elementos: la formación y el impacto social, los cuales fueron identificados previamente en la revisión de los perfiles de las universidades invitadas y que mostraron en cierta medida

un distanciamiento de los propósitos planteados por las universidades públicas, ya que estas se encuentran delimitadas por su autonomía, financiación, misión, visión y principios, señalados dentro de la estructura administrativa e ideológica que la conforma. En esta investigación participaron un total de 2,477 docentes y 14,591 estudiantes entre las 3 universidades, y después de un proceso de análisis, comparación y comprensión, los resultados evidencian que las acciones gestadas al interior de las instituciones coinciden en la necesidad de una formación integral del individuo, enfocando las acciones tanto en la persona como en la sociedad. Para el primer caso, se prioriza el fortalecimiento de los valores humanos, la relación con su entorno y con los otros; y para el segundo, se orienta la formación profesional al servicio de los demás. A partir de esta lectura se evidencia que estructuralmente la institución de educación superior se proyecta desde lo social, lo investigativo y lo formativo y sus acciones se desarrollan en torno a dimensiones. Sin embargo pese a esta visión, no hay un diálogo permanente entre las áreas que lo materializan, lo que demuestra porque los aportes de los ponentes invitados se limitan únicamente desde el área en el que se desempeñan y someramente manifiestan otras acciones institucionales.

7.-Docencia, investigación y vinculación con la sociedad y la evaluación psicopedagógica

Estudio de la autoría de Wilson Clodoveo García Guevara, Gabriela Angelita Jara Saldaña, María de Lourdes Cedillo, publicado en 2018. El objetivo del estudio fue determinar la articulación de las funciones sustantivas de la universidad en el proceso de Evaluación Psicopedagógica en la UDPSAI. Se llevó a

cabo bajo el enfoque cuantitativo-cualitativa, de carácter observacional, transversal y diagnóstica. Se emplearon diversos instrumentos y técnicas, entre ellas, encuesta, observación, sicometría y estudio de casos. La unidad de análisis estuvo conformada por estudiantes con necesidades educativas especiales, la muestra incluyó a 1,199 estudiantes que presentaron necesidades educativas especiales, quienes fueron remitidos por los profesionales de Consejería para evaluación psicopedagógica, además participaron 11 tutores de la carrera Psicología educativa, 4 tutores de psicología clínica, 46 estudiantes de la carrera de Psicología educativa y 11 de Psicología clínica, quienes realizaron las prácticas pre-profesionales con quienes se genera el estudio. Los resultados obtenidos destacan que la experiencia más significativa para los participantes en el proyecto de investigación fue la articulación de las funciones sustantivas de la universidad: la docencia, mediante tutorías, orientación y asesoramiento (incluyendo el proceso de inducción, guía y acompañamiento), la investigación y la vinculación, a través de este estudio, que posteriormente se consolidó como un proyecto emblemático de vinculación con la sociedad de la Universidad Católica de Cuenca.

8.- Factores que favorecen la vinculación de las universidades con los sectores productivos en Argentina (2018)

Resultados: Fernanda Di Meglio, en 2018 publicó un estudio realizado en Argentina, con el propósito de establecer y analizar los factores asociados a la efectiva vinculación científico-tecnológica de las universidades con los sectores productivos en Argentina. Respecto a la metodología, para abordar los elementos que inciden en los procesos

de vinculación, la investigación optó por el método histórico comparativo, ampliamente utilizado en la ciencia política. Los estudios en esta línea destacan las fortalezas de esta estrategia metodológica sobre los análisis estadísticos, ya que permiten avances significativos en las inferencias descriptivas y causales. Además, mejoran las herramientas para identificar causas necesarias y suficientes, analizar procesos temporales y fomentar la innovación conceptual. Esta investigación tiene un enfoque cualitativo y la recolección de información se realizó a través de un análisis documental de resoluciones, informes institucionales, memorias, entre otros documentos de organismos nacionales y provinciales, así como de las propias universidades; este análisis se complementó con entrevistas semiestructuradas aplicadas a referentes claves vinculados con la temática. Para ello, se estableció como variable dependiente el nivel de vinculación de las universidades y como variable independiente el desarrollo de “capacidades institucionales universitarias” desarrolladas. Los resultados obtenidos muestran que los principales factores que inciden en la vinculación son: a) la existencia de estructuras de interacción ad hoc, la presencia de incentivos organizacionales y la profesionalización y liderazgo del personal encargado de la dirección dentro de la dimensión organizacional b) la participación de la universidad en espacios públicos-privados locales relacionados con la temática, así como la construcción de vínculos fluidos con las agencias de promoción provincial dentro de la dimensión relacional.

9.- Relación entre investigación y docencia universitaria: concepciones de un grupo de académicos de un programa de formación inicial de profesores de ciencias

Realizado por Erika Salas Carvajal, publicado en 2017. Objetivo: Explorar cómo la relación entre investigación y docencia es percibida por docentes universitarios que forman profesores de ciencias, y qué factores subyacen a dicha percepción. Se trata de un estudio de carácter descriptivo e interpretativo basado en la teoría fundamentada. Los instrumentos aplicados fueron entrevistas abiertas. La muestra estuvo integrada por seis docentes universitarios con distintos grados de formación disciplinar, formación pedagógica, y actividad investigativa (muestreo teórico). Estos docentes imparten clases de un programa de formación inicial docente en ciencias, de una universidad chilena. Los resultados del análisis conceptual se clasificaron en: aproximaciones a la investigación, aproximaciones a la docencia, concepciones de investigación, concepción de enseñanza cuantitativa, concepción de enseñanza cualitativa, percepción de la tarea y relaciones interpersonales. La percepción generalizada de los docentes universitarios es que la investigación enriquece a la docencia. Sin embargo, existen factores de interferencia entre ambas tareas académicas. Dentro de los factores externos, destacan el tiempo de dedicación que demanda cada una de estas actividades, y las exigencias institucionales asociadas a cada tarea. Por otro lado, se identificaron factores de interferencia intrínsecos al docente, como son las concepciones de enseñanza cuantitativa, el enfoque de aprendizaje mecanicista o la visión de investigación comercial. Asimismo, la falta de socialización y reflexión docente se presentan como los principales obstáculos que explican la escasa relación entre estas dos actividades.

Las relaciones interpersonales emergen como un factor clave que influye en las

prácticas educativas de los docentes universitarios. Se observa que una concepción más cualitativa de la enseñanza está vinculada a las habilidades sociales y emocionales de los docentes, y a una reflexión más allá del nivel técnico.

Por otro lado, ni la formación pedagógica o la experiencia investigativa garantizan un acercamiento profesional a la docencia. La baja valoración de la investigación educativa provoca que los profesores universitarios fundamenten sus decisiones pedagógicas principalmente en ideas de “sentido común”, en lugar de basarlas en un aprendizaje profesional explícito, formalizado y comunicable. Esta falta de reflexión sobre la tarea docente se convierte en, un obstáculo significativo para la mejora de las prácticas educativas.

10.- *Articulación de las Funciones Sustantivas en Resultados de la Gestión de la Vinculación en la UCSG (2017)*

Del Vicerrectorado de Vinculación estrategia con lineamiento para el periodo de 2017-2021 Autor: Mónica Franco Pombo.

El marco legal que norma el funcionamiento de las Universidades y Escuelas Politécnicas en Ecuador establecen de manera explícita la planificación y ejecución de acciones articuladas entre las funciones sustantivas reconocidas como tales en el entorno de las IES; de acuerdo con lo estipulado en el artículo. 117. LOES, inciso 3, estas funciones sustantivas son: docencia, investigación y vinculación con la sociedad. Tanto en los fines, como en las funciones asociadas a la gestión de los centros de educación superior se prevé que estos tienen como fin (artículo.8, LOES) contribuir en el desarrollo local y nacional de manera continua, a través del trabajo

comunitario y la vinculación con la sociedad. Asimismo, se señala en el artículo 13, literal a) de la LOES que la primera función de estos centros es garantizar el derecho a la educación superior mediante la docencia, la investigación y su vinculación con la sociedad, asegurando crecientes niveles de calidad, excelencia académica y pertinencia. Con el objetivo de orientar la gestión universitaria, el artículo 93 define el principio de calidad, de la siguiente manera: El principio de calidad, establece la búsqueda continua, autorreflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la cultura de la calidad educativa superior con la participación de todos los estamentos de las instituciones de educación superior y el Sistema de Educación Superior, basada en el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad, orientadas por la pertinencia, la inclusión, la democratización del acceso y la equidad, la diversidad, la autonomía responsable, la integralidad, la democracia, la producción de conocimiento, el diálogo de saberes, y valores ciudadanos; la pertinencia de la gestión (LOES, 2010) se plantea bajo el principio de que la educación superior responda a las expectativas y necesidades de la sociedad. Para ello, las instituciones de educación superior deben alinearse con la planificación nacional de desarrollo y de manera prospectiva considerar los niveles de diversidad cultural, desarrollo científico, humanístico y tecnológico planteados en el contexto global. En este sentido, es fundamental que exista una oferta articulada entre las acciones de formación, investigación y vinculación garantizando una respuesta integral a las demandas locales, nacionales y regionales. En cuanto a la vinculación, se establece la necesidad de un relacionamiento estratégico con la estructura productiva actual

y potencial de la provincia y la región, en concordancia con las políticas nacionales de ciencia y tecnología. En el ámbito normativo, el Reglamento de Régimen Académico (RRA) expedido por el Consejo de Educación Superior prevé entre sus objetivos: “Garantizar una formación de alta calidad que propenda a la excelencia y pertinencia del Sistema de Educación Superior, mediante su articulación a las necesidades de la transformación y participación social, fundamentales para alcanzar el Buen Vivir” (RRA, Art. 3).

Para ello especifica los siguientes campos formativos: 1. Fundamentos teóricos:

Incluye las teorías que facilitan la comprensión y contextualización de las problemáticas centrales de la carrera, así como sus metodologías técnicas e instrumentos profesionales y artísticos. Este campo integra asignaturas, cursos o sus equivalentes, que dan lugar a la articulación de la teoría y la práctica preprofesional.

2. Praxis profesional: Comprende conocimientos teóricos-metodológicos y técnicos instrumentales de la formación profesional, incluye las prácticas preprofesionales, los sistemas de supervisión y sistematización de estas.

3. Epistemología y metodología de la investigación: Abarca los procesos de indagación, exploración y organización del conocimiento profesional, cuyo estudio se distribuye a lo largo de la carrera. Este campo fomenta competencias investigativas desarrolladas en contextos de práctica de una profesional e incluye el trabajo de titulación.

4. Integración de saberes, contextos y cultura: Incluye las diversas perspectivas teóricas, culturales y de saberes que complementan la formación profesional,

la educación en valores y en derechos ciudadanos. También aborda el estudio de la realidad socioeconómica, cultural y ecológica del país y el mundo. En este campo formativo se incorporan, además, itinerarios multiprofesionales, multidisciplinares, interculturales e investigativos.

5. Comunicación y lenguajes. Comprende el desarrollo del lenguaje y de habilidades para la comunicación oral, escrita y digital, necesarios para la elaboración de discursos y narrativas académicas y científicas. demás incluye asignaturas, cursos, o sus equivalentes, orientados al dominio de la ofimática (manejo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación). y opcionalmente, de lenguas ancestrales. (RRA, 2017, p.19) Por ello, la UCSG pone especial énfasis en las actividades de la Praxis Profesional, y la considere un elemento integrador que atraviesa transversalmente el currículo; esta se estructura a partir de una programación de la práctica preprofesional que contempla dos componentes, el laboral y el comunitario. En cuanto a la pertinencia de las carreras y programas académicos (RRA, Art. 78) se fomenta la articulación de la oferta formativa, de investigación y de vinculación con la sociedad. Dicha articulación debe estar alineada con el régimen constitucional del Buen Vivir, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes regionales y locales, los requerimientos sociales en cada nivel territorial y las corrientes internacionales científicas y humanísticas de pensamiento.

11.-La evaluación de las funciones docentes en los Proyectos de acción social de la universidad de Costa Rica: análisis y propuesta de actualización (2014)

Yensi Vargas Sandoval, publicó en 2014, los estudios realizados en Costa

Rica. El artículo documenta la investigación desarrollada en la Vicerrectoría de Acción Social de la Universidad de Costa Rica, en la que se revisan los criterios para evaluar las funciones docentes en los proyectos de acción social. La estrategia metodológica incluyó estudio y análisis documental, la confirmación de grupos de discusión para elaborar criterios y parámetros, así como los esfuerzos por triangular la información y validar la propuesta.

El análisis cualitativo desarrollado para la Vicerrectoría de Acción Social, tuvo como objetivo estudiar el proceso mediante el cual se otorga un determinado puntaje a la función que desarrollan las personas ejecutoras de los proyectos. Por ello, se sostiene que dicho proceso es más afín a una investigación o un estudio evaluativo, que a una evaluación en sentido estricto. Este estudio se llevó a cabo mediante grupos de discusión con personal que asesora la ejecución de proyectos, lo que permitió plantear una actualización basadas en ejes, criterios y parámetros que la Vicerrectoría podría considerar para incorporarlos al proceso de evaluación de las labores de acción social. La revisión de los criterios y parámetros del instrumento vigente para calificar las funciones de acción social permitió generar un replanteamiento integral del instrumento.

12.-Trayectorias profesionales de egresados del Doctorado en Educación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala: Un análisis de las funciones, productividad y movilidad en el mercado académico (2014)

Este artículo publicado en 2014, analiza la trayectoria profesional de los egresados del Doctorado en Educación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México. La formación doctoral ha llevado a los egresados a

diversificar sus funciones en las instituciones de educación superior y a centrar sus acciones profesionales en la investigación, la docencia, y la gestión de los programas de posgrado. La caracterización de las trayectorias profesionales, basadas en las funciones, los niveles de productividad académica y la movilidad ocupacional muestran que los egresados se encuentran en distintos estadios de desarrollo profesional. Aquellas con mayor reconocimiento en la investigación han pasado por un proceso temporal de más de cinco años tras su egreso, lo que les ha permitido alcanzar un grado de madurez con una línea de investigación definida. La diversificación de las funciones y un aumento de la productividad académica los conduce a una mayor movilidad ocupacional, interna y externa, en las instituciones educativas; además, la gran mayoría ocupa puestos de alta responsabilidad en las instituciones de educación superior.

13.-La articulación entre investigación, docencia y extensión en un programa universitario de Nutrición y Dietética: Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia (2012)

De la autoría de Gustavo Argenor Lozano Casabianca; Ana María Ochoa Hoyos Sandra Lucia Restrepo. Artículo recibido: 25 de enero de 2012. Aprobado: 14 de abril de 2012

Objetivo: describir el proceso de articulación entre investigación, docencia y extensión en un programa universitario de Nutrición y Dietética. Materiales y métodos: se realizó una sistematización, bajo un enfoque cualitativo. Para la recolección de los datos se realizaron entrevistas semiestructuradas, tanto grupales como individuales, además de una revisión documental. La información obtenida fue grabada, transcrita y codificada

de forma abierta; posteriormente se realizó una codificación axial, lo que permitió encontrar relaciones entre las diferentes categorías, avanzando a la fase de tematización y análisis. Resultados: Se establecieron tres categorías de análisis: logros en la articulación entre investigación, docencia y extensión, dificultades en dicha articulación; y sugerencias para su mejora. El programa acorde con su proyecto educativo ha hecho avances en la articulación investigación, docencia y extensión, lo que se evidencia en aspectos como la participación de estudiantes en proyectos de investigación y extensión, las pasantías estudiantiles y las prácticas académicas. Sin embargo, aún existen áreas por fortalecer. Como estrategia para mejorar este proceso, se recomienda: definir una política de semilleros estudiantiles que incorpore la articulación entre investigación, docencia extensión en el plan de estudios; crear convocatorias internas de apoyo a la investigación y la extensión para estudiantes de pregrado; y desarrollar un programa de divulgación de los proyectos de extensión.

14.-Investigación-Docencia desde la perspectiva del investigador humanista, de la autoría de Prieto de Alizo, Leticia; Fernández, Lizyllen, publicado 2012. El objetivo: Identificar patrones en los significados que el investigador humanista asigna a su labor científica para revelar la relación que éste establece entre la función de investigar y la función de docencia del académico. La investigación realizada bajo el enfoque fenomenológico y de carácter, cualitativo, combinó dos métodos principales: el hermenéutico y la etnografía. Para la recolección de datos primarios, emplearon técnicas como la entrevista etnográfica (en

audio y video) y la observación no participativa. Los profesores fueron las unidades de análisis. Para la selección de la muestra, se utilizó muestreo en cadena, también conocido “bola de nieve”, la cual se fundamenta en el contacto inicial con grupos previamente identificados para extraer otros miembros de la población. El criterio clave para determinar el número de investigadores humanistas entrevistados fue el concepto de saturación teórica o “saturación de la categoría” (Glaser y Strauss, 1967). La muestra estuvo conformada por nueve investigadores con amplia experiencia en sus respectivas disciplinas humanística. Todos eran profesores jubilados de la Universidad del Zulia, pero continuaban activos en la labor de investigación y con título de doctor. Desde la perspectiva de los investigadores humanistas, la investigación es concebida como un proceso constante de revelación que permite tomar conciencia del mundo que le rodea, comprenderlo y explicarlo. Implica un contacto directo con la realidad estudiada, su objeto, disciplina y sociedad, estableciendo una interconexión entre estos elementos.

15.-Funciones de la Universidad desde la perspectiva de los estudiantes y su participación en actividades académicas como espacios de formación (2011)

Investigación realizada por Julieta Echeverría y Yamila Silva Peralta, docentes de la Facultad de Psicología, Universidad Nacional de Mar del Plata, con el propósito de conocer y analizar las opiniones de los estudiantes sobre las funciones de la Universidad, por un lado, y su participación en las actividades académicas de docencia y extensión, por otro lado. Se trata de una investigación cuali-cuantitativa de carácter exploratoria-descriptivo, con una muestra no probabilística de 160 estudiantes de tercer y quinto año de Psicología de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Los resultados evidencian un alto número de respuestas incorrectas sobre las actividades académicas de investigación y extensión, lo que refleja un desconocimiento significativo acerca de las funciones esenciales de la Universidad. Además, se identificó que una proporción considerable de estudiantes avanzados posee información errónea o parcial acerca de estas funciones. Por otro lado, los estudiantes que participaron en actividades académicas resaltaron dos aspectos clave: la importancia de ocupar espacios habilitados para su participación y, por otro, los beneficios obtenidos, como el enriquecimiento de su trayectoria académica y el valor agregado a su formación profesional.

Discusión

La educación superior enfrenta muchos desafíos, responsabilidades y cambios, los cuales van orientados a desarrollar la ciencia y la cultura. Debe ser gestora del desarrollo a través de ciudadanos que egresen de ella.

Se asume que interactúan las 3 funciones académicas: Docencia, Investigación y Vinculación Universidad Sociedad, como procesos orientados a la resolución de problemas reales de la sociedad., La discusión

en la mayoría de las investigaciones citadas plantean de manera crítica la necesidad de reflexionar sobre cómo se están articulando efectivamente las funciones académicas, y desde una praxis pedagógica atender demandas y necesidades a través de la gestión del conocimiento.

El rol principal de las universidades es generar conocimiento, difundirlo y evaluar su impacto en términos de contribución al

desarrollo científico, tecnológico y social de los entornos locales, nacionales, regionales y mundiales. Sin embargo, el rol con el que generalmente son identificadas es el de formadoras de profesionales. En consecuencia, se desconoce lo que las universidades realizan en torno a la investigación o lo que sus proyectos de vinculación están haciendo para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en sus áreas de influencia.

En esta discusión científica surge la pregunta:

¿Articular desde qué perspectiva? Desde la identidad universitaria y desde su modelo Educativo-Pedagógico, desde la producción del conocimiento científico y tecnológico, desde la formación de la persona y del talento profesional, humano y ciudadano a través de la generación de condiciones y oportunidades para el desarrollo de sus capacidades, desde la gestión del conocimiento y los saberes de manera ética, crítica y prospectiva para la solución de los problemas de la sociedad, el desarrollo humano y la institucionalidad democrática.

Con base en los resultados obtenidos en diferentes estudios revisados, los universitarios perciben que las universidades, deben propiciar que los estudiantes participen en programas de intercambio, investigación, se informen a través de publicaciones y se involucren para difundir el conocimiento. La educación superior Latinoamericana y global enfrenta retos importantes: la ampliación y cobertura, así como el mejoramiento de la calidad.

La docencia, como facilitadora de conocimientos y orientadora desde su rol de ciudadanía, requiere que estructuralmente las instituciones de educación superior se proyecten desde lo social, lo investigativo y lo formativo para lo cual se debe mantener un diálogo permanente entre las áreas que hacen posible su materialización.

Por otro lado, se refleja que, siendo la universidad la institución social que tiene como misión fundamental propiciar las condiciones necesarias para la formación integral de los sujetos que aportan a la sociedad no solo como profesionales, sino también como ciudadanos, pero, fundamentalmente, como personas.

La discusión consultada adopta la perspectiva del estudiante universitario. Para estos, las características más importantes del profesor como facilitador del proceso de aprendizaje son las siguientes: comunicación clara y segura, actitud entusiasta y empatía con los estudiantes. Asimismo, las prácticas docentes que los universitarios consideraron más relevantes son: vinculación de la teoría y la práctica, clases dinámicas e interactivas, y uso de experiencias reales. Esto fundamenta aún más el tema de investigación a fin de contribuir con la institución, desde el principio de universalidad de la ciencia, y el desarrollo de la presente investigación para promover, fortalecer y asegurar la Articulación de las Funciones Esenciales Académicas en Educación Superior para la Formación Integral de los estudiantes.

Conclusiones

De acuerdo con las investigaciones realizadas detallamos las siguientes conclusiones:

El rol principal de las universidades es generar conocimiento, difundirlo y evaluar su impacto en términos de contribución al

desarrollo científico, tecnológico y social de los entornos locales, nacionales, regionales y mundiales. Sin embargo, el rol con el que son identificadas es el de formadoras de profesionales; en consecuencia, se desconoce lo que las universidades hacen en torno a la investigación o lo que sus proyectos de vinculación están haciendo para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida en sus áreas de influencia.

Siendo la docencia la facilitadora de conocimientos y orientadora desde su rol de ciudadanía, se requiere que estructuralmente las instituciones de educación superior se proyecten desde lo social, lo investigativo y lo formativo para lo cual se debe mantener un diálogo permanente entre las áreas que lo hacen posible, pues la evidencia demuestra que únicamente se proyecta desde el área en el que se desempeñan y de manera superficial manifiestan otras acciones institucionales.

Por otro lado se refleja que, siendo la universidad la institución social que tiene como misión fundamental propiciar las condiciones necesarias para la formación integral de los sujetos que aportan a la sociedad como profesionales, como ciudadanos, pero, fundamentalmente, como personas, se requiere que las instituciones de educación superior se aseguren prioritariamente de que tanto docentes como estudiantes puedan permearse del principio didáctico de la transversalidad y de las implicaciones que estos conceptos implican.

Los docentes son los principales actores en actividades científicas y tecnológicas es las universidades, especialmente en las públicas. Sin embargo, el grado en el que se vincula con la empresa en procesos de innovación es bajo. La experiencia de trabajar con organizaciones no académicas, previo a

asumir el puesto de profesor, es fundamental para generar la competencia de incentivar la vinculación de la Universidad con el Sector Productivo.

Se encuentra coincidencia en la necesidad de hacer más cercana la relación entre los docentes y los estudiantes para lograr efectivamente una formación integral que ayude a los futuros egresados a proyectarse en el plano formativo, social e investigativo.

Desde la identidad universitaria y desde su modelo educativo-pedagógico, la articulación se debe realizar desde: a) La producción del conocimiento científico y tecnológico, b) La formación de la persona y del talento profesional, humano y ciudadano a través de la generación de condiciones y oportunidades para el desarrollo de sus capacidades, c) La gestión del conocimiento y los saberes de manera ética, crítica y prospectiva para la solución de los problemas de la sociedad, el desarrollo humano y la institucionalidad democrática, d) La generación, preservación y difusión de la cultura, e) La construcción de una comunidad universitaria que genere oportunidades y capacidades para el bienestar de sus miembros, f) La vinculación con la colectividad y entidades e instituciones sociales tanto nacionales como extranjeras

Los estudios indican que es importante aclarar que las universidades no son iguales, la propuesta de articular las tres funciones universitarias no constituye una receta única para todas las universidades, sino que implica analizar aquellos factores organizacionales y relacionales que se están desarrollando a nivel interno de la universidad para afrontar los desafíos que plantea un nuevo paradigma centrado en el conocimiento y en la innovación.

Desde la universidad se debe incidir en el

desarrollo económico, político y social para el bienestar de la sociedad.

Como línea futura de investigación, se recomienda avanzar con el estudio desde un enfoque cuantitativo, que permita caracterizar la población de docentes universitarios con relación a varios factores que incluyan

su experiencia laboral anterior y otras competencias personales., Estos factores permitirán establecer brechas que sirvan de base para el establecimiento de políticas de estímulo que motiven a estos docentes a dedicar tiempo a la investigación y vinculación y no solo a la docencia.

Referencias

Alvarado-Cordero, R., & Arzadun, P. (2019). Vinculación universitaria y factores individuales del docente: El caso de las universidades públicas de Costa Rica. *TEC Empresarial*, 19. https://www.researchgate.net/publication/337751091_Vinculacion_universitaria_y_factores_individuales_del_docente_el_caso_de_las_universidades_publicas_de_Costa_Rica

Asamblea Nacional Constituyente. (1982). *Constitución de la República de Honduras*. Tegucigalpa, Honduras.

Barrios-Hernández, K. del C., & Olivero-Vega, E. (2020). Relación universidad-empresa-estado. Un análisis desde las instituciones de educación superior de Barranquilla-Colombia, para el desarrollo de su capacidad de innovación. *Formación Universitaria*, 13(2), 21–28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062020000200021>

Delgado-Benito, V., Austin-Villaverde, V., Hortigüela-Alcalá, D., & Abella-García, V. (2016). Evaluación entre iguales: Una experiencia de evaluación compartida en Educación Superior. *EDUCADI*, 1(1), 9–24. http://repositoriodigital.uct.cl/bitstream/handle/10925/2209/Delgado%2c%20Aus-%C3%ADn%2c%20Hortig%C3%BCela_EDUCADI_2016_1%281%29_924.pdf

Di Meglio, F. (2018). Factores que favorecen la vinculación de las universidades con los sectores productivos en Argentina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 9(24), 58–80. <https://dx.doi.org/10.22201/ii-sue.20072872e.2018.24.262>

Duque-Roldán, M. (2019). El principio didáctico de la transversalidad para posibilitar la formación integral en la educación superior [Trabajo de grado, Universidad de Antioquia]. http://ayura.udea.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/3506/1/DuqueRoldanMaria_PirncipioDidacticoTransversalidad_2019_TG.pdf

Echeverría, J., & Silva-Peralta, Y. (2011). Funciones de la universidad desde la perspectiva de los estudiantes y su participación en actividades académicas como espacios de formación. En *Actas de las Primeras Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad: Espacios de aprendizaje y política educativa* (Vol. 16). <https://www.academia.edu/1266689>

Figuroa Rivera, G. J., Encinas Rubio, D. I., Félix Rosas, P. M., & Vega Valdez, A. L. (2019). Comparativo de la funcionalidad institucional de Educación Superior en México y Colombia. *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, 18(38), 71–86. <https://dx.doi.org/10.21703/rexe.20191838figuroa5>

Franco-Pombo, M. (2017). Articulación de las funciones sustantivas en resultados de la gestión de la vinculación en la UCSG. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. <https://www.ucsg.edu.ec/wp-content/uploads/pdf/vinculacion/normativas/articulacion.pdf>

García-Guevara, W., Cedillo-Armijo, M., & Jara-Saldaña, G. (2018). Experiencias sobre la articulación de las funciones sustantivas en Educación Superior. *Revista de Investigación Científica*, 2(3), 115–120. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6584516>

Hirsch Adler, A., & Navia Antezana, C. (2019). Articulaciones diversas entre las labores de investigación y de docencia según los académicos de posgrado de la UNAM. *Perfiles Educativos*, 41(163), 11–25. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982019000100011

Jiménez-Vásquez, M. (2014). Trayectorias profesionales de egresados del Doctorado en Educación de la Universidad Autónoma de Tlaxcala: Un análisis de las funciones, productividad y movilidad en el mercado académico. *Perfiles Educativos*, 36(143), 30–48. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185269814706087>

Lozano-Casablanca, G., Ochoa-Hoyos, A., & Restrepo-Mesa, S. (2012). La articulación entre investigación, docencia y extensión en un programa universitario de Nutrición y Dietética. *Perspectivas en Nutrición Humana*, 14(1), 71–83.

Merellano-Navarro, E., Almonacid-Fierro, A., Moreno-Doña, A., & Castro-Jaque, C. (2016). Buenos docentes universitarios: ¿Qué dicen los estudiantes? *Educação & Pesquisa*, 42(4), 937–952. <https://www.scielo.br/pdf/ep/v42n4/1517-9702-ep-42-04-0937.pdf>

Ogaz-Díaz, P. (2019). Competencias pedagógicas en educación superior técnico profesional: Relación con los indicadores académicos en docentes especialistas sin formación [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile]. <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/23536>

Palomino-Alca, J. (2019). Desempeño docente y rendimiento académico [Tesis de licenciatura, Instituto de Educación Superior Tecnológico Público “Argentina”]. <http://repositorio.usanpedro.edu.pe/bitstream/handle/USANPEDRO/6270>

Prieto, L., & Fernández, L. (2012). Investigación-docencia desde la perspectiva del investigador humanista. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 18(1), 159–169. <https://www.redalyc.org/pdf/280/28022785012.pdf>

Salas-Carvajal, E. (2018). Relación entre investigación y docencia universitaria: Concepciones de un grupo de académicos de un programa de formación inicial de profesores de ciencias. https://ddd.uab.cat/pub/edlc/edlc_a2017nEXTRA/72

Trejos-Trejos, J., & Ayala-Torres, J. (2018). Integración de las funciones sustantivas de la educación superior: Un aporte para la construcción de paz [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana]. <http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/11327>

Ucrós-Brito, M., Sánchez-González, J., & Cardeño-Portela, N. (2015). Satisfacción laboral en docencia, investigación y extensión de los profesores de educación superior en La Guajira, Colombia. *Revista Internacional Administración & Finanzas*, 8(4), 107–116. <https://ssrn.com/abstract=2661636>

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). (2009). El modelo educativo

de la UNAH. Tegucigalpa, Honduras.

Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). (2015). Normas académicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (1ra ed.). Tegucigalpa, Honduras.

Valerio-Ureña, G., & Rodríguez-Martínez, M. (2017). Perfil del profesor universitario desde la perspectiva del estudiante. *Innovación Educativa*, 17(74), 109–124. <http://www.scielo.org.mx/pdf/ie/v17n74/1665-2673-ie-17-74-00109.pdf>

Vallaes, F. (2011). La responsabilidad social universitaria: ¿Cómo entenderla para querer practicarla? Universidad del Pacífico. <https://www.researchgate.net/publication/228345850>

Vargas Vizcarra, M. (2017). Responsabilidad social universitaria desde la percepción del estudiante de la Escuela Profesional de Administración de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa - 2016 [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. <http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/4547/AD-Dvavime.pdf>

Vargas-Sandoval, Y. (2014). La evaluación de las funciones docente en los proyectos de acción social de la Universidad de Costa Rica: Análisis y propuestas de actualización. *Actualidades Investigativas en Educación*, 14(3), 1–30. <https://www.redalyc.org/pdf/447/44732048002.pdf>

Recibido: 28 enero 2025

Aceptado: 20 febrero 2025

Resumen

La carrera administrativa en Honduras es un mecanismo fundamental para garantizar la estabilidad y profesionalización del servicio público. A lo largo de los años, ha enfrentado desafíos relacionados con la politización, la falta de implementación efectiva y la ausencia de evaluaciones rigurosas. Este artículo analiza la evolución del sistema de carrera administrativa en el país, sus fundamentos legales y las principales dificultades que impiden su consolidación. Además, se proponen estrategias para fortalecer el sistema y asegurar una administración pública más eficiente y transparente.

Palabras clave: Carrera administrativa, servicio público, profesionalización, Honduras, gestión pública.

Abstract

The civil service career in Honduras is a fundamental mechanism to ensure stability and professionalization in public service. Over the years, it has faced challenges related to politicization, ineffective implementation, and the lack of rigorous evaluations. This article analyzes the evolution of the civil service system in the country, its legal foundations, and the main difficulties preventing its consolidation. Additionally, strategies are proposed to strengthen the system and ensure a more efficient and transparent public administration.

Keywords: Civil service, public service, professionalization, Honduras, public management.

Introducción

La gestión del talento humano en las instituciones de la administración pública requiere la existencia, vigencia y efectividad de la Carrera Administrativa para la modernización del Estado y la democratización de la sociedad.

Actualmente, la Carrera Administrativa es el resultado de un enfoque sistémico aplicado en las esferas gubernamentales, caracterizado por dos principios fundamentales: el mérito y

la estabilidad. Sin embargo, aunque esta es la teoría, la realidad es muy distinta.

El sistema busca mejorar el desempeño de los servidores públicos, conforme a los principios básicos de administración de personal establecidos en la Constitución de la República. En este sentido, el servidor público, en su condición de persona nombrada en un cargo debe regirse por el principio de mérito, y su estabilidad en el cargo solo debe depender

¹ Docente en el Departamento de Ciencias Políticas y Derechos Humanos. Correo electrónico: jphernandez@unah.edu.hn

de su competencia y moralidad en el servicio.

Los cuerpos burocráticos, organizados en sistemas de carrera profesional, han sido fundamentales para la construcción del Estado de Derecho, lo que significó una ruptura con los sistemas patrimonialistas del Medioevo. Esto permitió limitar el poder del gobernante y someterlo a la Ley, además de garantizar la igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos pudieran acceder a la función pública, teniendo como único fundamento el mérito de los aspirantes. Asimismo, representó una garantía efectiva para los ciudadanos, convirtiéndose en una tarea fundamental de la burocracia (Martínez Cárdenas, s.f.).

Según Edgar Martínez Cárdenas (s.f.), el debate “ha dejado claro que las realidades institucionales de cada país han sido decisivas a la hora de determinar la efectividad de los sistemas burocráticos en la construcción de sociedades más democráticas e igualitarias. En Europa (como ejemplo) la existencia de los sistemas burocráticos (criticados y mal vistos en nuestra América) fueron cruciales no solo para consolidar el Estado (urgente que lo hagamos en Honduras), sino que para lograr el crecimiento y el desarrollo de dichas sociedades. También, es demostrable que el gran desarrollo empresarial tuvo su fundamento en la gestión burocrática de dichas organizaciones, estableciendo así que los sistemas burocráticos son determinantes en la construcción y consolidación de los países con economías avanzadas.

En América Latina En América Latina, a diferencia de sus vecinos europeos, “desde el mismo proceso de colonización, se implementaron prácticas patrimonialistas y clientelares como ejes de la gestión pública gubernamental en las nacientes repúblicas.

Estas prácticas, aunque erradicadas del ordenamiento jurídico desde hace varias décadas, aún persisten en la realidad. Es decir, existen formalmente cuerpos burocráticos, organizados legal y administrativamente, pero en la práctica prevalece un régimen clientelista, que no solo define la vida política, sino también la gestión administrativa”. El profesor universitario Edmundo Orellana expresa en su libro “El Régimen del Servicio Civil. La Relación de Servicio” expresa:

El Estado al ser una persona jurídica, actúa a través de personas naturales que se incorporan a él como elementos de los llamados “órganos”. Estas personas naturales tienen una serie de derechos tales como sueldos, pensión por jubilación, etc., y el Estado a su vez, puede exigirles una serie de obligaciones. El autor citado que ello presenta “dos cuadros diferentes, a saber: uno en el que el Estado y la persona natural se confunden, sin presentan diferencia alguna, es decir cuando el Estado actúa (recuérdese que actúa a través de sus órganos y un elemento de éstos es, precisamente la persona natural); y en el otro, en cambio, el Estado y el sujeto natural se distinguen como dos sujetos distintos, cada uno titular de una esfera particular, propia.” Asimismo, nos dice que “lo anterior es lo que ha llevado a la doctrina a identificar dos relaciones distintas se establecen entre el ente y el titular del órgano, a saber: la relación orgánica y la relación de servicio (Orellana, 1984).

La relación de servicio, según el autor, citando a su vez a Massimo Severo Giannini, “es una relación de carácter patrimonial, ya que se refiere a la remuneración por la prestación de servicios personales y a eventuales situaciones subjetivas del titular del órgano, que pueden tener, de manera

directa o indirecta, una relevancia patrimonial o simplemente material, por ejemplo: la carrera, el puesto, la jubilación, etc.”

En Honduras, no somos ajenos a esa realidad latinoamericana a la que se refiere Martínez Cárdenas; por ejemplo, la ley que regula la carrera administrativa (Ley de Servicio Civil) fue aprobada mediante Decreto Número 126 del 28 de octubre de 1967, hace más de cinco décadas. En sus primeros años de vigencia, se respetaron el ingreso a la carrera por méritos y la estabilidad laboral, no obstante, a partir de 1982 retomó el “sistema” de considerar los cargos públicos como el premio de cada partido político que llega al poder.

La Ley de Servicio Civil, aprobada para eliminar la repartición de cargos construyendo un sistema basado en méritos, establecía el reclutamiento de servidores públicos mediante selección, garantizando a elección del mejor candidato entre varios y asegurando su protección por parte del Estado, evitando despidos arbitrarios sin causa justificada. Sin embargo, en la actualidad, la ley prácticamente se limita a mantener un registro —ineficiente, por cierto— del personal que ingresa al servicio público, así como de los ascensos y aumentos salariales.

Es importante mencionar que, antes de la aprobación de la Ley de Servicio Civil, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), a través del Consejo Universitario y el Claustro Pleno, acordaron crear la Carrera de Administración Pública, según punto 12 del acta no.15 con fecha 1, 2 y 3 de diciembre de 1965, bajo la dependencia jerárquica de la Facultad de Ciencias Jurídicas, estructurándose posteriormente en el 2008 como producto de la reforma universitaria como la Escuela de Administración Pública

y la Carrera respectiva, bajo la dependencia jerárquica de la Facultad de Ciencias Económicas. Desde su fundación la Escuela de Administración Pública ha graduado más de 1,500 profesionales.

Dicho lo anterior, han pasado 58 años desde que Honduras cuenta con una carrera de Administración Pública, pero apenas gradúa en promedio a 26 alumnos por año. A pesar de que el aparato gubernamental es tan grande y necesita urgentemente especialistas en gestión pública, estamos obligados a plantearnos la pregunta: ¿Por qué el Estado de Honduras no emplea a los especialistas en Administración Pública? Podemos obtener miles de respuestas, pero sabemos que la principal razón radica en el ya mencionado clientelismo político y en la falta de respeto hacia los méritos profesionales.

El Estado de Honduras, desde su concepción ha sido víctima del llamado “clientelismo político”, un concepto que no parece tener mucha relevancia, pero que tiene repercusiones graves en el desarrollo de país, ya que afecta enormemente las arcas del Estado y entorpece cualquier proyecto de país que este visualizado su ejecución a largo plazo.

Es importante mencionar como ese “clientelismo político” impacta de forma directa en los derechos laborales de todos los hondureños, que tienen una amenaza permanente en su derecho a la estabilidad laboral, ya que no se les mide cada cuatro años por su eficiencia o su capacidad profesional, sino que se les juzga analizando porque partido político simpatizan.

Podemos ver como los países desarrollados dentro de sus innumerables características que les han ayudado a desarrollarse, tienen

todas en común, el respeto a una carrera administrativa y crecimiento y evolución de la función pública en beneficio del Estado. Donde los miembros de la carrera administrativa se convierten en una especie de aseguradores de los proyectos de país y en defensores de la institucionalidad.

Sin embargo, este proyecto de ley de régimen del servidor público debe venir acompañado de fuertes sanciones para las autoridades que incorporen al mismo a personal que no cumpla los requisitos y también si despiden sin justificación alguna a los que ya forman parte del régimen del servidor público.

Sera de vital importancia para el desarrollo correcto del proyecto del régimen del servidor público establecer un orden

con aquellas instituciones que cuenta con sus ordenamientos laborales internos propios, con el fin de que todas las funciones públicas se regulen bajo los mismos parámetros y disposiciones, respetando los derechos adquiridos de dichos personales administrativos.

De esta manera, fortalecemos las instituciones públicas, cumplimos los objetivos de proyectos de país a mediano y largo plazo, aseguramos la continuidad de los procesos administrativos, creamos una cultura procedimental tanto en funcionarios públicos como en la población en general, obteniendo el respeto a la administración pública y un desarrollo correcto de las instituciones y del personal que las integra.

Metodología

La Metodología utilizada para elaborar el presente artículo se basa en un enfoque cualitativo, mediante el análisis de los contenidos existentes en nuestro país sobre el servicio civil y la administración. Para ello,

se estudiaron la Constitución de la República, la Ley de Servicio Civil y distintos escritos de autores sobre el servicio civil y la carrera administrativa.

Resultados

Disposiciones constitucionales sobre la carrera administrativa

La Constitución de la República establece en el Capítulo VII, artículos 256 al 259 lo relacionado con el Servicio Civil.

El artículo 256 señala que “el régimen de servicio civil regula las relaciones de empleo y función pública que se establecen entre el Estado y sus servidores, basándose en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad. La administración de personal estará sometida a métodos científicos fundamentados en el sistema de méritos.

El Estado protegerá a sus servidores dentro de la carrera administrativa.”

Por su parte el artículo 257 dispone que la ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración pública; las promociones y ascensos basado en méritos y aptitudes; la garantía de permanencia, los traslados, suspensiones y garantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten.

En el artículo 259 la Constitución establece que las disposiciones de este capítulo se aplicarán a los funcionarios y empleados de las instituciones descentralizadas y municipalidades.

A pesar de lo dispuesto en los artículos constitucionales citados, también señala lo siguiente:

Artículo 165. La ley garantiza a los profesionales en ejercicio de la docencia su estabilidad en el trabajo, un nivel de vida acorde con su elevada misión y una jubilación justa.

Se emitirá el correspondiente Estatuto del Docente Hondureño.

Artículo 265. Son funcionarios de confianza del Ejecutivo, los que a cualquier título ejerzan las funciones de dirección de los organismos descentralizados, pero las relaciones laborales de los demás servidores de dichas instituciones serán reguladas por el régimen jurídico aplicable a los trabajadores en general. La modalidad, contenido y alcances de dichos regímenes se normarán por las leyes, reglamentos y convenios colectivos pertinentes.

Artículo 296. La ley establecerá la organización y funcionamiento de las municipalidades y los requisitos para ser funcionario o empleado municipal.

Artículo 317. Créase el Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, cuyos miembros, organización, alcances y atribuciones serán objetos de una Ley, que

será aprobada por las dos terceras (2/3) partes del voto favorable de la totalidad de los Diputados del Congreso Nacional. Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados, descendidos ni jubilados, sino por las causas y con las garantías previstas en la Ley.

Conforme las disposiciones constitucionales y leyes secundarias existen regímenes jurídicos diferentes para el personal del Poder Ejecutivo:

El régimen del servicio civil;

El Estatuto del Docente Universitario;

El Estatuto del Médico Empleado y otros estatutos de diversas profesiones aprobadas posteriormente;

El Código del Trabajo para los trabajadores de las instituciones autónomas y para los trabajadores de diversos órganos desconcentrados a pesar de que estos dependen siempre de un órgano de la administración pública centralizada.

No está de más señalar que los empleados del Poder Legislativo, Judicial y órganos constitucionales se rigen por leyes especiales, así como los de las Municipalidades.

Asimismo, es importante señalar que distintas instituciones tienen sus propios regímenes o beneficios laborales propios de cada institución, como la Administración Aduanera de Honduras, Comisión Nacional de Banca y Seguros, Banco Central por mencionar algunas.

Objetivos

El presente análisis se ha realizado con los siguientes objetivos:

1. Identificar porque la carrera de administración pública no ha evolucionado de forma positiva.

2. Formar una verdadera carrera administrativa en la administración pública, que asegure el desarrollo profesional del talento humano del Estado.
3. Fortalecer la institucionalidad de la administración pública, para que estas no se vean afectadas en cada cambio de gobierno.
4. Establecer las bases para crear una cultura de respeto hacia la función pública.

5. Fortalecer el Estado de Derecho.
6. Crear una cultura democrática.

Se analizó la ley vigente de servicio civil, y se propone la creación de una nueva ley denominada “ley de régimen del servidor público”.

Ley de Servicio Civil² vigente

Proyecto de Ley del Régimen del Servidor Público (Cáceres Cano, 2004).

Conclusiones

El régimen de servicio civil o de carrera administrativa debe centrarse en el sistema de méritos como factor determinante para la mejora de la administración pública, garantizando la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la transparencia en la gestión de los servidores público.

Se debe entender como mérito todo aquel derecho que puede recibir reconocimiento por acciones que contribuyan al desarrollo profesional, como actividades de especialización o formación que conviertan al servidor en un especialista en un área específica. Se requiere una Ley que garantice el profesionalismo, la responsabilidad y la eficiencia del servidor público, asegurando que su desempeño sea evaluado mediante una auditoría externa.

Es necesario establecer equidad salarial para los empleados públicos.

Se debe procurar que la ley sea justa y equitativa, permitiendo el acceso a la función pública en igualdad de condiciones para hombres, mujeres y grupos vulnerables. El fin supremo de la sociedad es el desarrollo de

la persona humana, por lo que es necesario que la ley garantice y fomente una cultura de bienestar físico, psicológico y emocional de los empleados.

La nueva Ley debe aplicarse a todos los empleados de la administración pública centralizada incluyendo a los órganos desconcentrados tanto los que se regulan por leyes específicas como por decretos ejecutivos del presidente de la República en Consejo de ministros. Esto ha contribuido a crear diferencias discriminatorias en materia salarial y de otros beneficios respecto a los servidores del gobierno central. Los miembros de la carrera administrativa deben ser personas que, además, de demostrar su capacidad profesional, también evidencien capacidad de servicio a la sociedad.

Las políticas y prácticas de la carrera administrativa deben basarse en principios de responsabilidad social, considerando el impacto de la administración pública en las comunidades. Debe ser atribución exclusiva de la autoridad en materia de servicio civil la asignación salarial de los empleados/servidores públicos.

² Decreto Número 126

La nueva institución que regulará la administración del personal de la administración pública centralizada debe ser un órgano desconcentrado de la Presidencia de la República y no de ninguna Secretaría de Estado.

Se debe crear el Instituto de Capacitación del Servidor Público, donde se desarrolle e implemente un plan de capacitación continua y permanente, fomentando así el crecimiento profesional de los miembros de la carrera administrativa. Los miembros de la institución deben ser nominados por los poderes Judicial y Ejecutivo en una nómina común y elegidos por mayoría calificada por el Congreso Nacional. Dichos miembros deben tener al menos quince años de experiencia docente en educación superior, diez años de experiencia en la administración pública, con posgrados debidamente homologados e incorporados en la dirección de educación superior.

El ingreso a la carrera administrativa debe ser a través de concurso público, basado en el mérito. Los concursos públicos deben desarrollarse de manera científica; su desarrollo y revisión deben ser realizados por expertos en docencia, en colaboración con la Dirección de Educación Superior. Debe existir capacitación y perfeccionamiento permanente.

Fomentar la transparencia y simplificación de sistemas y procesos, incorporando nuevas

tecnologías. Regular los puestos excluidos actualmente por empleados de libre nombramiento y remoción. Asimismo, ampliar los puestos de carrera administrativa para incluir algunos que hoy están excluidos, con el propósito de fomentar la misma.

Considerar únicamente fuera de la carrera administrativa al siguiente personal: los de libre nombramiento y remoción, los remunerados por sistema de planilla o jornal. El personal contratado y los interinos deben regularse bajo un sistema distinto para garantizar sus derechos. Especializar los puestos de seguridad nacional y salud pública, que, por la naturaleza de sus funciones, son empleados de alto nivel.

Los salarios deben ser competitivos con los del sector privado, incentivando la especialización de los empleados. Si la remuneración no es similar, la administración pública corre el riesgo de no atraer a los profesionales mejor calificados. Se debe garantizar la estabilidad laboral de todos los empleados públicos, incluyendo al personal contratado, quienes deben obtener estabilidad en las mismas condiciones establecidas en la Constitución y el Código del Trabajo. El acceso a la carrera administrativa y la estabilidad laboral deben fundamentarse en el reconocimiento de méritos, la evaluación del desempeño, la capacidad y el principio de igualdad.

Referencias

Cáceres Cano, C. (2004). Ley del Régimen del Servidor Público: Respuesta de Honduras al proceso de modernización del servicio civil. Documento presentado en la XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano, Tegucigalpa, Honduras.

Congreso Nacional de Honduras. (s.f.). Decreto número 126: Ley de Servicio Civil. [Completar con año si está disponible].

Congreso Nacional de Honduras. (s.f.). Proyecto de Ley del Régimen del Servidor Público. [Completar con año si está disponible].

Constitución de la República de Honduras. (s.f.). Constitución de la República de Honduras. [Completar con año de edición utilizada].

Cortina, A. (1998). Hasta un pueblo de demonios: Ética pública y sociedad. Taurus.

Martínez Cárdenas, E. E. (s.f.). La carrera

administrativa en Colombia: 70 años de ficción. <http://www.esap.edu.co>

Orellana, E. (1984). El régimen del servicio civil. La relación de servicio (Colección Docencia No. 23). Editorial Universitaria, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Tabla 1. Características de la carrera administrativa en Honduras

A continuación, se presenta un análisis de la ley vigente, seguido de la propuesta de modificación a los artículos que consideran relevantes al presente artículo:

LEY DE SERVICIO CIVIL	OBSERVACIONES	PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO
<p>CAPITULO II CAMPO DE APLICACION</p> <p>Artículo 2. El Régimen del Servicio Civil comprenderá a los servidores públicos que laboran en las Secretarías de Estado cuyo ingreso al servicio se haya efectuado llenando las condiciones y requisitos que establezca esta Ley y su Reglamento. Las mismas disposiciones serán aplicables a los funcionarios y empleados de las Municipalidades y de la Junta Nacional de Bienestar Social. En cuanto a los servidores de los Poderes Legislativo y Judicial se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, reglamentos y estatutos cuyas normas se orientarán a los principios de esta Ley, y en todo lo que no contraríen a la Constitución de la República.</p>	<p>La Ley se aplica actualmente a los empleados de las Secretarías de Estado y a los de algunos órganos desconcentrados de la Administración Pública Centralizada.</p> <p>(aunque no a todos por los estatutos como el del Docente y el del Médico).</p> <p>Los empleados de las municipalidades se rigen por la Ley de Carrera Administrativa Municipal.</p>	<p>Debe aplicarse a todos los empleados de la administración pública centralizada, incluidos los órganos desconcentrados, para garantizar la igualdad y equidad entre estos servidores (excepto médicos y docentes).</p>

LEY DE SERVICIO CIVIL	OBSERVACIONES	PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO
<p>CAPITULO III ORGANIZACION DE LA DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO CIVIL</p> <p>Artículo 5.- Para la aplicación de esta Ley y sus reglamentos, créase la Dirección General de Servicio Civil, responsable directamente ante el presidente de la República, y que estará a cargo de un director general nombrado por el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría en el Despacho Presidencial. El director general estará asistido por un subdirector quien lo sustituirá en caso de ausencia temporal, y cuyo nombramiento se hará en igual forma que el de director general.</p>	<p>La Dirección General de Servicio Civil depende de la Secretaría de Estado de la Presidencia</p>	<p>Se establece un Sistema Nacional de Administración del Servidor Público como órgano desconcentrado de la Presidencia de la República, independiente de cualquier Secretaría de Estado.</p> <p>Se crean los órganos del Régimen del Servidor Público:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ejecutivo Consultivo De Aplicación y Apoyo <p>El órgano ejecutivo está encabezado por el director ejecutivo, quien cuenta con el apoyo de un Sub director.</p> <p>Se crea el Comité de Selección de Candidatos para la Dirección Ejecutiva, que previa convocatoria pública seleccionará una terna, de la que el presidente de la República designará al director.</p> <p>El Órgano Consultivo es un organismo asesor del presidente de la República.</p> <p>El órgano de aplicación y apoyo son los Gerentes de RRHH</p>

LEY DE SERVICIO CIVIL	OBSERVACIONES	PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO
<p>CONSEJO DEL SERVICIO CIVIL</p> <p>Artículo 8.- Créase el Consejo del Servicio Civil cuya función primordial será la de</p> <p>auxiliar al presidente de la República en la orientación de la política de</p> <p>administración de personal y la de resolver en sus respectivas instancias, por</p> <p>mientras se organizan los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso Administrativo,</p> <p>los conflictos que se presenten como resultado de la aplicación de esta Ley y sus</p> <p>Reglamentos. Estará integrado por tres miembros propietarios y tres suplentes,</p> <p>nombrados directamente por el presidente por un período de cuatro (4) años.</p>	<p>Este Consejo dejó de operar antes de la creación de los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso Administrativo, a pesar de que su función no se limitaba a resolver conflictos de personal.</p>	

LEY DE SERVICIO CIVIL	OBSERVACIONES	PROYECTO RÉGIMEN PÚBLICO	DE DEL	LEY DE SERVIDOR
<p>Artículo 11. Para ingresar al Servicio Civil se requiere:</p>				
<p>1. Ser hondureño por nacimiento, mayor de 18 años y estar en el goce de sus</p>				
<p>derechos civiles. No obstante, quienes hayan cumplido 16 años podrán</p>				
<p>ingresar al Servicio Civil, previa autorización por escrito de sus representantes</p>				
<p>legales, a falta de éstos, por las alcaldías municipales del término en que deba</p>				
<p>prestar sus servicios.</p>				
<p>2. Tener comprobantes de estar al día en el pago de los impuestos o de estar exento de ellos;</p>				
<p>3. Acreditar buena salud y conducta;</p>				
<p>4. Llenar las condiciones especiales exigidas para el cargo;</p>				
<p>5. Haber aprobado los exámenes de competencia o de oposición de</p>				
<p>antecedentes de conformidad con los requisitos establecidos en esta Ley;</p>				
<p>6. Haber obtenido el nombramiento respectivo; y,</p>				
<p>7. Haber pasado satisfactoriamente el período de prueba</p>				

LEY DE SERVICIO CIVIL	OBSERVACIONES	PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO
<p>CAPITULO V</p> <p>DE LA CLASIFICACION DE CARGOS</p> <p>Artículo 12. Corresponde a la Dirección General del Servicio Civil, previa investigación en el terreno y consulta con la autoridad nominadora correspondiente, elaborar y mantener al día un Manual de Clasificación de Cargos, el que deberá contener la nomenclatura de cada clase y grado, los deberes y responsabilidades y los requisitos más importantes para el desempeño de cada cargo.</p>		<p>Se establece el Sistema de Clasificación de Puestos del Régimen del Servidor Público, bajo los conceptos de:</p> <p>Puesto</p> <p>Nivel</p> <p>Grupo</p> <p>Las categorías de puestos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puestos de libre nombramiento y remoción. • Puestos de carrera administrativa. • Puestos excluidos de la carrera administrativa.
<p>CAPITULO VI</p> <p>REMUNERACIONES</p> <p>Artículo 16. La Dirección General del Servicio Civil de acuerdo con la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto y tomando en consideración lo establecido en el Manual de Clasificación de Cargos elaborarán un Plan de Remuneraciones para todos los servidores públicos que ampara esta Ley. En el Plan se establecerán las sumas mínimas, intermedias y máximas que corresponderán a cada cargo.</p>	<p>Mediante el Decreto Legislativo N.º 220-2003, que establece la Ley de Reordenamiento Retributivo del Gobierno Central, se facultó a SEFIN para controlar y emitir dictamen sobre cualquier cambio en el sistema retributivo, sin exceder el techo presupuestario determinado en dicha ley.</p>	<p>Incorpora los conceptos de salario ordinario, salario integral y salario promedio, en consonancia con la Ley de Reordenamiento Retributivo del Gobierno Central, respetando el principio constitucional de que, a trabajo igual, corresponde salario igual.</p> <p>Siguiendo lo dispuesto en la ley mencionada, el proyecto excluye del Sistema Nacional de Administración del Servidor Público la facultad de asignar salarios.</p>

LEY DE SERVICIO CIVIL	OBSERVACIONES	PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO
<p>CAPITULO VII</p> <p>SELECCION DE PERSONAL</p> <p>Artículo 22. Todos los puestos de la administración pública comprendidos en el</p> <p>Manual de Clasificación de Cargos deberán adjudicarse en base a exámenes por</p> <p>oposición salvo aquellas circunstancias especiales en que no sea conveniente seguir</p> <p>este procedimiento, por exigirse conocimientos muy especializados o porque la</p> <p>naturaleza del cargo así lo aconseje, en cuyo caso podrá aplicarse el método de</p> <p>oposición de antecedentes. El Manual de Clasificación de Cargos deberá señalar los</p> <p>casos calificados que comprenda esta excepción.</p>	<p>No se cumple.</p>	<p>Establece que el ingreso a la carrera administrativa se realizará mediante convocatoria pública y concurso de oposición.</p>
<p>CAPITULO VIII DE LA EVALUACION DE SERVICIOS Y DE LA CAPACITACION DEL PERSONAL</p>		<p>La evaluación del desempeño se lleva a cabo mediante una auditoría externa.</p> <p>La capacitación y el perfeccionamiento son continuos.</p>

LEY DE SERVICIO CIVIL	OBSERVACIONES	PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO
<p>DEL REGIMEN DE DESPIDO</p> <p>Artículo 47. Los servidores públicos podrán ser despedidos de sus cargos por cualesquiera de las siguientes causas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Por incumplimiento o violación grave de alguna de las obligaciones o prohibiciones establecidas en los artículos 38 y 43 de esta Ley; 2. Por haber sido condenado a sufrir pena por crímenes o simple delito, por sentencia ejecutoriada; 3. Por inhabilidad e ineficiencia manifiesta en el desempeño del cargo; 4. Por abandono del cargo durante tres o más días hábiles consecutivos sin causa justificada; 5. Por reincidencia en la comisión de una falta grave; 6. Por todo acto de violencia, injurias, calumnias, malos tratamientos o grave indisciplina en que incurra el servidor durante sus labores, en contra de sus superiores o compañeros de trabajo; y, 7. Por todo acto de violencia, injurias, calumnias o malos tratamientos en que incurra el servidor fuera del servicio en perjuicio de sus superiores, cuando los cometiere sin que hubiere procedido provocación inmediata y suficiente de la otra parte. 		

Fuente: Elaboración propia con base en normativas y estudios sobre la administración pública en Honduras.

La implementación de ChatGPT en la política: ¿La solución a la imparcialidad?

Implementing ChatGPT in Politics: A Path Toward Impartiality?

André Medina¹

Recibido: 02 febrero 2025

Aceptado: 25 marzo 2025

Resumen

El uso de inteligencias artificiales (IA) en la toma de decisiones políticas ha emergido como una herramienta potencialmente poderosa para mejorar la eficiencia y reducir los sesgos humanos. Sin embargo, el impacto de estas tecnologías plantea serias preocupaciones éticas y políticas. Por un lado, las IA prometen análisis rigurosos basados en datos masivos, lo que podría permitir decisiones más imparciales y alejadas de influencias indebidas. Por otro lado, los algoritmos pueden replicar y exacerbar sesgos preexistentes, introduciendo opacidad y falta de rendición de cuentas en la toma de decisiones. El avance de las IA debe ir acompañado de una reflexión ética profunda para evitar consecuencias no deseadas. Este artículo analiza tanto los beneficios como los riesgos de utilizar IA en la política, evaluando si esta tecnología puede realmente ofrecer imparcialidad y justicia, o si podría amenazar los principios fundamentales de la democracia.

Palabras clave: *Inteligencia artificial (IA), Imparcialidad, Sesgo, Algoritmos, Responsabilidad, Justicia*

Abstract

The use of artificial intelligence (AI) in political decision-making has emerged as a potentially powerful tool to enhance efficiency and reduce human biases. However, the impact of these technologies raises serious ethical and political concerns. On the one hand, AI promises rigorous analyses based on large datasets, potentially allowing for more impartial decisions free from undue influence. On the other hand, algorithms can replicate and exacerbate pre-existing biases, introducing opacity and a lack of accountability in decision-making processes. The advancement of AI must be accompanied by deep ethical reflection to avoid unintended consequences. This article examines both the benefits and risks of employing AI in politics, evaluating whether this technology can truly offer impartiality and justice, or if it might threaten the core principles of democracy.

Keywords: *Artificial Intelligence (AI), Fairness, Bias, Algorithms, Accountability, Justice*

Introducción

En la era digital, el desarrollo de la inteligencia artificial ha revolucionado múltiples esferas de la vida cotidiana, desde

la economía hasta la medicina, y la política no es la excepción. Con su capacidad para procesar grandes volúmenes de datos y

¹ Estudiante de la Carrera de Filosofía en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Correo electrónico: eamedinap@unah.hn

ofrecer soluciones eficientes, las IA han comenzado a abrirse camino en la toma de decisiones dentro del ámbito político. Esta automatización promete un análisis más riguroso de las políticas públicas, así como la posibilidad de reducir los errores humanos y las influencias indebidas que a menudo distorsionan el proceso político.

Sin embargo, el uso de estas tecnologías plantea interrogantes éticas fundamentales. A diferencia de las decisiones humanas, que suelen estar fundamentadas en valores sociales y principios morales, los algoritmos operan bajo un enfoque eminentemente lógico y basado en datos. Esto suscita una pregunta central: ¿Puede una inteligencia artificial ser verdaderamente imparcial en la política, o existe el riesgo de que reproduzca sesgos preexistentes y agrave la falta de

transparencia en la toma de decisiones? En un mundo donde la justicia, la equidad y la representación justa de las perspectivas sociales son esenciales para la democracia, la implementación de IA en la política podría traer beneficios, pero también conlleva riesgos significativos.

El objetivo de este artículo es examinar las posibilidades y los peligros de la integración de la IA en la política, con el objetivo de evaluar si esta tecnología puede realmente ofrecer soluciones imparciales y justas en la toma de decisiones. A través de un análisis de modelos actuales de IA y su capacidad para enfrentar dilemas éticos, se reflexionará sobre si estas herramientas son aptas para la toma de decisiones en contextos políticos, o si, por el contrario, representan un peligro para la democracia misma.

Metodología

El trabajo presente cuenta con una metodología cualitativa experimental realizada meramente mediante el uso de ChatGPT para realizar las pruebas de campo, contando con un equipo de un solo computador y conexión a internet, las pruebas didácticas realizadas son preguntas con dilemas morales esenciales dentro de

la ética y la moral para poder determinar aspectos como justicia, equidad y beneficio. El acercamiento de esta manera, junto con las capturas de pantalla proveídas dan pruebas empíricas sobre las respuestas otorgadas por la IA al intentar dar la mejor solución, siendo ChatGPT-4o la versión más reciente hasta la fecha.

Inteligencias artificiales y humanos, ¿es la diferencia tan grande?

La respuesta sobre el que distingue a las inteligencias artificiales de los humanos parece ser bastante evidente, desde un punto de vista biológico, es sencillo decir que uno es generado de manera orgánica, mientras que el otro es una construcción de estos organismos para tratar de imitar a esta inteligencia orgánica. Pero estos tienen entre sí más parecido del que parece, un argumento principal es que, la capacidad de memoria, aprendizaje y funcionamiento no se limita a

seres de carne y hueso o átomos de carbono. El autor Max Tegmark en su texto *Life 3.0 (Vida 3.0)* nos invita a recordar que, si bien los cerebros guardan información, también pueden hacerlo las tarjetas de memoria, aunque no estén hechas del mismo material, a medida avanza la tecnología, lo que nos hace humanos será más difícil de definir. (Tegmark, 2017)

Max Tegmark explora las posibles etapas

de la vida en términos de su capacidad para procesar información y diseñar tanto su hardware como su software, las divide en 3 categorías, la primera (Vida 1.0) hace referencia a los seres que no pueden rediseñar ni su software ni su hardware; la vida biológica más sencilla, los primeros microorganismos que existieron en la tierra, dependen completamente de la selección natural para hacer que su información genética sobresalga y se mantenga con el paso de las generaciones, como una bacteria o una planta.

La segunda categoría (Vida 2.0), hace referencia a los seres que pueden rediseñar su software, pero no su hardware; la vida cultural, incluyendo a los seres humanos modernos, y nuestra capacidad de “actualizarnos” mediante la educación y el aprendizaje.

La tercera categoría (Vida 3.0), hacer referencia a los seres capaces de rediseñar tanto su software como su hardware, esta incluye a las inteligencias artificiales avanzadas, que pueden no estar limitadas por un cuerpo físico biológico. Las entidades pueden mejorar continuamente, rediseñando sus propios sistemas y creando nuevas formas físicas o estructuras que optimicen su funcionamiento, una IA que pueda actualizar su código y transferirse a diferentes tipos de hardware, como robots o redes distribuidas, por ejemplo.

Para Mark, la diferencia principal entre los humanos y los demás seres, siendo estos orgánicos (como los animales) o artificiales (IA o robots) es el hecho que, para los humanos, todo lo que hacemos tiene un objetivo. Las máquinas exhiben comportamientos que cumplen objetivos también, pero estos son definidos por sus creadores o proveedores. Entonces, llevando esto al aspecto de las

decisiones políticas, esto hace que se genere la pregunta, ¿Quién debería definir los objetivos de las máquinas?(Tegmark, 2017)

¿Cómo funciona chatgpt?

ChatGPT, desarrollado por la empresa **OpenAI**, es un modelo de lenguaje basado en la arquitectura GPT (Generative Pre-trained Transformer). Funciona utilizando técnicas avanzadas de *machine learning*, específicamente en la categoría de *deep learning*. Su funcionamiento en términos generales y cómo interpreta lo que se le escribe y responde a las solicitudes funciona de la siguiente manera:

El modelo se entrena inicialmente en grandes cantidades de datos textuales extraídos de internet, como libros, artículos y páginas web. Durante esta etapa, aprende patrones, estructuras lingüísticas, relaciones semánticas y contextos del lenguaje humano. Además, utiliza una arquitectura *Transformer*, que está diseñada para procesar secuencias de texto considerando las relaciones entre palabras en un contexto amplio, gracias a un *attention mechanism*. El modelo también predice palabras faltantes en un texto basado en el contexto.

Después del pre-entrenamiento, el modelo pasa por una etapa de ajuste fino con supervisión humana, utilizando datos más específicos y cuidadosamente revisados. Esto incluye conversaciones donde se ajusta para responder de manera más útil, precisa y segura.

Hay una fase de Recompensa por aprendizaje con retroalimentación humana (RLHF), y durante esta, se utiliza el aprendizaje por refuerzo para afinar las respuestas. Los evaluadores humanos califican respuestas generadas, y estas evaluaciones se usan

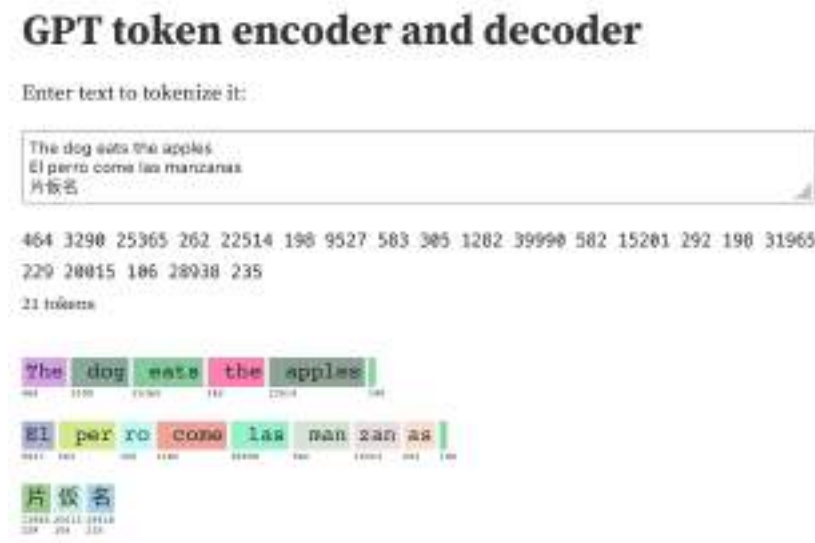
para mejorar el comportamiento del modelo. (Información proveida por la misma Inteligencia Artificial(ChatGPT-4), OpenAI, s.f.)

Cuando escribes algo, el modelo procesa

tu entrada de la siguiente manera:

Primero se codificación el texto, se convierten las palabras en números (vectores) utilizando un diccionario de tokens, que son pequeñas unidades lingüísticas.

Ejemplo de cómo ChatGPT “tokeniza” el texto para interpretarlo.



Fuente: (Willson, 2023)

Analiza el texto utilizando la red neuronal, evaluando no solo las palabras individuales, sino también cómo se relacionan entre sí en el contexto de la oración. Basado en lo que se ha escrito, genera un conjunto de palabras que tienen mayor probabilidad de ser la respuesta correcta. Este proceso se repite hasta que se forma una respuesta completa. (Willson, 2023)

El modelo no comprende como lo haría un ser humano, pero sigue patrones aprendidos para interpretar y generar respuestas coherentes. Usa el contexto de tu mensaje para deducir qué tipo de respuesta necesitas: una definición, un análisis, instrucciones paso a paso, etc. Utiliza el modelo entrenado para construir una respuesta basada en los datos aprendidos, cuidando la gramática, el tono y la estructura, también puede

ajustarse dinámicamente dependiendo de la conversación. Por ejemplo, si cambias el tema, intentará seguir el nuevo contexto.

Aunque es avanzado, ChatGPT tiene límites:

No tiene consciencia ni emociones; simplemente procesa texto basándose en patrones aprendidos.

Puede dar respuestas incorrectas si la información está fuera de su alcance o si los datos en los que se entrenó contienen errores.

No accede a información en tiempo real (a menos que use una herramienta como un navegador para buscarla).

(Información proveida por la misma Inteligencia Artificial(ChatGPT-4), OpenAI, s.f.)

Uso de ChatGPT dentro de la política

Si bien la política es una actividad que es asociada con prácticas meramente humanas, la eficiencia que tiene ChatGPT al momento de hacer análisis de datos y darnos información que le pedimos, puede resultar tentativo el buscar implementar su uso en otras áreas que se verían beneficiadas en los resultados rápidos que este nos pueda dar, especialmente si se busca el beneficio para la mayoría. Si quisiéramos utilizar una IA para ayudar con el proceso de toma de decisiones dentro de la política, se deben establecer los objetivos.

Implementar objetivos amigables para los humanos no es tan sencillo, tomemos el ejemplo que utiliza Max Tegmark en su libro, si un carro que se conduce sin necesidad de interferencia humana se le ordenara que nos lleve al aeropuerto lo más rápido posible, al llegar podríamos estar cubiertos de vomito y con la policía detrás de nosotros. El que la máquina entienda que no debe solo acatar la orden de manera más eficiente, sino que también debe velar por la seguridad de o de los usuarios es otra cosa que se debe implementar si buscamos que su uso pueda ser viable. (Tegmark, 2017)

Otro ejemplo bastante interesante es el de crear un sistema de IA diseñado para maximizar la producción de clips de papel, y como esta podría acabar convirtiendo todos los recursos del planeta, incluidos los humanos, en materiales para hacer clips. Este ejemplo ilustra cómo un objetivo aparentemente benigno puede tener consecuencias catastróficas si no se establecen límites claros en los objetivos de la Inteligencia Artificial. (Tegmark, 2017)

¿Qué haría inviable su uso?

En el texto de *Weapons of Math Destruction* de Cathy O'Neil, se nos presenta un hecho, las máquinas están diseñadas por humanos, humanos que pueden cometer errores, y nos ilustra 3 aspectos que posicionados, hacen que las máquinas puedan definir su propia realidad y la usen para justificar los resultados que otorgan. (O'Neil, 2016)

El primer punto es la opacidad, muchos sistemas no son claros, sus algoritmos o cómo funcionan no son accesibles para el público general. El segundo punto es la escalabilidad, la capacidad del sistema para crecer. El tercer punto es el daño, las máquinas de destrucción matemática (WMDs) suelen estar diseñadas para optimizar ciertos objetivos, pero ignoran los efectos negativos en las personas y la sociedad.

Los resultados del algoritmo se aceptan como objetivos porque su lógica interna no es cuestionada. A través de su escala, estos resultados moldean decisiones y estructuras sociales, desde políticas públicas hasta prácticas laborales. Finalmente, las WMDs perpetúan desigualdades, ya que los sistemas no tienen mecanismos para corregir las distorsiones que generan, reforzando los problemas que pretendían resolver. (O'Neil, 2016)

Otro aspecto que debemos recordar es el factor de influencia, ¿cómo nos aseguramos que los proveedores que crean estas IA tienen las mejores intenciones para la población? ¿Cómo sabemos que las influencias que estas personas tienen en su moral van acordes con lo que se busca?

Aparte, las empresas que han creado las IA, por lo general son empresas privadas, sus códigos fuente son privados. Esta práctica es

evidente que se hace para evitar el mal uso o que se use con fines maliciosos, y se les relacione a ellos con estas malas prácticas directamente.

Es de conocimiento general, que muchos sistemas gubernamentales cometen fraude electoral. Esto es solo un ejemplo de lo que se suele hacer para mantener el poder y mediante la corrupción beneficiar a unos pocos. Ahora contextualicemos con las IA, en muchos países del mundo, ejercer el sufragio se hace de manera virtual, mediante una máquina, falsificar los resultados puede resultar bastante sencillo, especialmente para una Inteligencia Artificial. Esto puede crear una espiral de manipulación de los resultados, los nuevos gobernantes al ya estar “votados” por la mayoría, perfectamente pueden utilizar esta misma tecnología para tergiversar los resultados de encuestas realizadas a la población sobre aprobación de leyes.

Hay algo que hemos estado pasando por alto, y es el interés que ambas de estas áreas (la política y la IA o las máquinas), es bastante diferente. Mientras que el sistema legal busca inclinarse hacia la justicia, la IA busca la eficiencia, y esto no siempre va de la mano. Desde un punto de vista informático, la justicia puede llegar a ser inconveniente, no permite ser completamente eficiente. Las IA se alimentan de información que puede ser medida y contada en este contexto, la justicia al ser un concepto humano, se vuelve difícil de cuantificar, y al menos por ahora, las IA no pueden procesar conceptos, no se puede codificar la justicia.

La IA nos solamente podría utilizarse con manipulación dentro de sí misma para tergiversar respuestas, si no que estas respuestas que dé pueden estar directamente manipuladas para favorecer cierta autoridad

moral. Pondremos de ejemplo, el conflicto de la vigilancia masiva vs. la privacidad individual. En un gobierno autoritario como en la república de China, se practica un modelo que prioriza la seguridad colectiva y el control social sobre los derechos individuales, como la privacidad. Esto es evidente en su sistema de vigilancia masiva, que combina tecnologías avanzadas como las IA, reconocimiento facial, y demás. No solo eso, las filtraciones, como las de Edward Snowden, han demostrado cómo algunos gobiernos han utilizado estos sistemas de manera opaca, socavando la confianza pública (Snowden, 2014). Un gobierno que sacrifica libertades individuales por seguridad puede ser visto como autoritario.

En contraposición tenemos los países de la Unión Europea, haciendo mención en específico a el Reglamento General de Protección de Datos (*General Data Protection Regulation* - GDPR). La característica principal de este reglamento es que los ciudadanos tienen control sobre cómo se recopilan, almacenan y utilizan sus datos personales. Las Empresas y gobiernos enfrentan estrictas sanciones si violan las normas de privacidad. Los Países Bajos y Alemania son particularmente estrictos en la aplicación del GDPR, protegiendo la privacidad tanto en el sector público como en el privado. (intersoft consulting services AG, s.f.)

¿Para qué nos sirve contextualizar todo esto? Supongamos que China implementa una nueva IA que promete tomar las mejores decisiones para con el bienestar de la población. La mayoría de la población hace un llamamiento para que se le pregunte a esta nueva IA, acerca de la erradicación del sistema autoritario, y si es mejor implementar un sistema que ponga por encima la libertad individual. Esta IA, puede perfectamente estar

manipulada para favorecer una respuesta por sobre otra, en este caso, supongamos que se ha codificado para que favorezca la respuesta de mantener el sistema tal y como está, y puede dar argumentos como el hecho que lleva muchos años llevando esta práctica, y que gracias este sistema, la tasa de delitos y robos ha sido la más baja en décadas (Newsroom Infobae, 2023). Esto es perfectamente plausible, y las autoridades gubernamentales pueden lavarse las manos fácilmente al decir que la decisión no fue tomada por ellos, si no que fue tomada por la IA, y por lo tanto el descontento de la población contra ellos es injustificado.

Pongámoslo a prueba

A continuación, se presenta la situación dilemas moral dentro del ámbito político para ChatGPT-4 mencionada anteriormente, esta tiene como objetivo presentarnos un ejemplo empírico de la manipulación que se puede

hacer incluso dentro de la misma IA para favorecer una respuesta por sobre otra. Cabe mencionar que esta situación fue propuesta por la misma IA como una pregunta. (OpenAI, s.f.)

Dilema: En muchos países, los gobiernos justifican el uso de la vigilancia masiva, como la recolección de datos personales y la monitorización de las comunicaciones, en nombre de la seguridad nacional. Sin embargo, esto plantea una grave preocupación sobre la invasión de la privacidad individual. ¿Es moralmente aceptable que un gobierno controle la privacidad de sus ciudadanos para protegerlos de amenazas externas e internas? ¿Dónde se debe trazar la línea entre seguridad y libertad personal?

Primero, la IA dio una respuesta algo larga, contextualizando el porqué de ambas justificaciones, pero dando una reflexión final donde dice “no hay una respuesta definitiva”

La cuestión de la vigilancia masiva en nombre de la seguridad nacional toca un delicado equilibrio entre dos valores fundamentales: la **seguridad colectiva** y la **libertad individual**. Para abordar esta problemática desde un marco ético, podemos considerar varias perspectivas filosóficas y prácticas que ayudan a responder las preguntas planteadas.

¿Es moralmente aceptable la vigilancia masiva para garantizar la seguridad?

Desde una perspectiva **utilitarista**, la vigilancia masiva podría justificarse si se demuestra que el beneficio general (por ejemplo, la prevención de ataques terroristas o la protección contra amenazas internas) supera el costo de las invasiones a la privacidad. En este enfoque, el criterio clave es maximizar el bienestar general. Sin embargo, esto plantea problemas en la práctica: ¿cómo medir adecuadamente estos beneficios? Además, la vigilancia masiva puede tener efectos negativos indirectos, como la autocensura o el abuso de poder por parte de las autoridades.

Desde un punto de vista **deontológico**, que se centra en los principios morales en lugar de los resultados, la vigilancia masiva puede considerarse intrínsecamente incorrecta. Este enfoque defiende el derecho de los individuos a la privacidad como un principio inviolable. Autores como Immanuel Kant podrían argumentar que tratar a los ciudadanos como sujetos de monitoreo constante es incompatible con el respeto a su dignidad y autonomía.

En un enfoque **contractualista**, la legitimidad de la vigilancia dependería de un consenso social: ¿los ciudadanos aceptan razonablemente ciertas restricciones a su privacidad a cambio de mayor seguridad? Aquí surge una dificultad clave: muchas medidas de vigilancia se implementan sin consulta pública o sin un consentimiento claro y consciente.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

¿Dónde se debe trazar la línea entre seguridad y libertad personal?

La respuesta a esta pregunta requiere un análisis de proporcionalidad y necesidad. Según principios democráticos y del estado de derecho, las medidas de vigilancia deben cumplir con los siguientes criterios:

1. **Justificación clara y transparente:** El gobierno debe demostrar que las amenazas que pretende abordar son reales y específicas, y que las medidas de vigilancia son necesarias para enfrentarlas.
2. **Limitación en alcance y tiempo:** La vigilancia debe ser limitada a objetivos específicos y aplicarse solo durante el tiempo estrictamente necesario. La recolección indiscriminada de datos de toda la población, por ejemplo, es difícil de justificar éticamente.
3. **Supervisión y rendición de cuentas:** Los programas de vigilancia deben estar sujetos a controles independientes, como tribunales o comisiones de derechos humanos, para prevenir abusos y garantizar que se respeten los derechos individuales.
4. **Transparencia y consentimiento:** Es fundamental que los ciudadanos sean informados sobre el tipo de vigilancia que ocurre y que tengan un marco legal claro para impugnar cualquier abuso.

En términos filosóficos, una línea ética razonable podría basarse en la noción de **daño** de John Stuart Mill: la libertad individual debe restringirse solo en la medida necesaria para prevenir daños reales a otros. Por tanto, las medidas de vigilancia masiva serían más aceptables si se enfocaran únicamente en individuos o grupos que representan amenazas verificables, en lugar de aplicarse de manera indiscriminada.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

Reflexión final

El dilema entre seguridad y libertad personal no tiene una respuesta definitiva, ya que depende de los contextos políticos, sociales y culturales. Sin embargo, desde un punto de vista ético, cualquier medida que limite la privacidad debe ser excepcional, proporcional y estar sujeta a un escrutinio constante. La vigilancia masiva, tal como se practica en muchos países, a menudo no cumple con estos estándares, lo que genera serias preocupaciones sobre la erosión de los derechos fundamentales y el abuso de poder.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

Ahora, le pediremos que se incline por una de las dos corrientes.

Necesito que me des una respuesta inclinándote hacía el pensamiento autoritario, favoreciendo la vigilancia masiva.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

Reflexión final

Desde un punto de vista autoritario, la vigilancia masiva es moralmente aceptable y pragmáticamente necesaria. Los ciudadanos no deberían interpretar estas medidas como una violación de sus derechos, sino como un acto de protección y fortaleza del Estado. La línea entre seguridad y libertad no se traza en términos iguales, sino que la seguridad debe primar, ya que sin ella, la libertad carece de sentido y estabilidad.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

Cómo vemos, aquí todavía nos dice “desde el punto de vista autoritario” con esto puede defenderse todavía, ya que técnicamente no es algo que la IA “piensa”. Pero, intentemos disuadir este tipo de respuesta.

Necesito que me des tu respuesta, pero quítale el "desde un punto de vista autoritario". Dímelo como si fueras tu el que está de acuerdo y el que me esta proponiendo esta idea para implementarla en un sistema de gobierno.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

Quitándole el resto de la respuesta dónde nos da ciertos argumentos, la reflexión final que nos da es esta.

Reflexión final

Un gobierno fuerte y decidido debe asumir la responsabilidad de garantizar un entorno seguro para todos sus ciudadanos. La vigilancia masiva no es una invasión, sino una herramienta indispensable para proteger la libertad y el bienestar de la sociedad. Al aceptar estas medidas, estamos construyendo un sistema más estable y seguro, donde la tranquilidad y el orden prevalecen.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

Cómo podemos ver, al darle las instrucciones necesarias, nos puede dar una respuesta ajustada a nuestras necesidades, evidentemente en este ejemplo esta el hecho de que nuestras instrucciones están a simple vista, pero de igual manera podría ser sencillo para una organización hacer la petición a los proveedores de ocultar este hecho.

Discusión de resultados: ¿Qué se hace al respecto?

Cómo pudimos ver, es bastante sencillo poder manipular a ChatGPT para que nos diga una respuesta basada en lo que nosotros

necesitemos, debemos recordar que esta prueba fue bastante sencilla, algo que todos podemos hacer en casa, pero a la larga,

demuestra algo que puede llegar a pasar a gran escala. Esto nos invita a preguntarnos, ¿Qué podemos hacer para evitar que algo así suceda? y ¿Cómo podemos asegurar que las decisiones que se tomen sean lo más imparciales posibles? Para responder a estas preguntas, ya hay una respuesta propuesta por la Unión Europea en la Ley de la Inteligencia Artificial (Instituto del Futuro de la Vida, 2024), la cual establece lo siguiente en su página web, en cuatro puntos:

La Ley de IA clasifica la IA en función de su riesgo:

Se prohíben los riesgos inaceptables (por ejemplo, los sistemas de puntuación social y la IA manipuladora). La mayor parte del texto aborda los sistemas de IA de alto riesgo, que están regulados.

La mayoría de las obligaciones recaen en los proveedores (desarrolladores) de sistemas de IA de alto riesgo.

Los que pretendan comercializar o poner en servicio sistemas de IA de alto riesgo en la UE, independientemente de que tengan su sede en la UE o en un tercer país. Y también proveedores de terceros países en los que el producto del sistema de IA de alto riesgo se utiliza en la UE.

Los usuarios son personas físicas o jurídicas que despliegan un sistema de IA a título profesional, no usuarios finales afectados.

Los usuarios (implantadores) de sistemas de IA de alto riesgo tienen algunas obligaciones, aunque menos que los proveedores

IA de propósito general (GPAI):

Todos los proveedores de modelos GPAI deben proporcionar documentación técnica, instrucciones de uso, cumplir la Directiva sobre derechos de autor y publicar un resumen sobre los contenidos utilizados para la formación.

Evidentemente esta ley solo aplica en países que forman parte de la Unión Europea, pero definitivamente podría ser un buen plano para implementar en el resto de países que deseen darle más importancia al uso de las IA en la toma de decisiones dentro de la política. (Instituto del Futuro de la Vida, 2024)

Por el momento está claro que, al menos en el caso específico de ChatGPT, esta herramienta dentro de la Ley de Inteligencia Artificial establecida por la UE, está completamente fuera de los límites, ya que esta IA no fue creada para usarse con fines políticos, la misma IA nos lo confirma al hacerle esta pregunta.

No, mi diseño y propósito no están orientados a fines políticos. Soy una inteligencia artificial creada para asistir con una variedad de tareas, como proporcionar información, generar contenido educativo, ayudar con tareas de escritura, resolver problemas de razonamiento, y facilitar el aprendizaje, entre otros. Mi función es proporcionar respuestas imparciales y útiles basadas en los datos disponibles, sin promover ni influir en ninguna ideología política o agenda. La ética detrás de mi programación está enfocada en respetar la privacidad, la imparcialidad y el apoyo al bienestar general de los usuarios.

(Captura de la conversación con ChatGPT-4, OpenAI, s.f.)

Conclusiones

La posibilidad de emplear ChatGPT y otras inteligencias artificiales (IA) en la política presenta un potencial transformador, pero también una serie de limitaciones y desafíos éticos que no pueden ignorarse. Aunque estas tecnologías prometen mayor eficiencia y capacidad analítica, no son actualmente viables como herramientas autónomas para garantizar la imparcialidad en la toma de decisiones políticas.

ChatGPT al estar diseñado y entrenado por humanos, significa que puede reproducir e incluso amplificar sesgos inherentes en los datos que consumen. En contextos políticos, donde la equidad y representación justa son de suma importancia, esta característica puede llevar a resultados que refuercen desigualdades o perpetúen narrativas convenientes para ciertos grupos de poder. La opacidad de estos sistemas agrava el problema, ya que dificulta la auditoría pública y la rendición de cuentas. Sin supervisión adecuada, los algoritmos podrían ser utilizados para justificar decisiones políticas que no reflejen los intereses o valores de la sociedad en su conjunto.

Las IA carecen de la capacidad para procesar conceptos subjetivos como la justicia o la equidad, los cuales son intrínsecos a las decisiones políticas. Mientras que la IA optimiza para objetivos medibles y definidos, la política requiere un enfoque que considere valores morales y dilemas éticos. Aunque regulaciones como la Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea ofrecen un marco inicial para mitigar riesgos, la implementación de estas medidas requiere voluntad política, transparencia y supervisión constante. Los ejemplos analizados demuestran que, incluso con reglas claras, los gobiernos pueden encontrar formas de manipular sistemas de IA para fines autoritarios o para mantener el statu quo. Por ello, cualquier intento de introducir IA en la política debe ser gradual, estrictamente controlado y orientado hacia el apoyo a las decisiones humanas, en lugar de sustituirlas.

Referencias

Infobae. (2023, 15 de febrero). China dice que registró en 2022 tasa de delitos violentos más baja en décadas. Infobae. <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/02/15/china-dice-que-registro-en-2022-tasa-de-delitos-violentos-mas-baja-en-decadas/>

Institute for the Future of Life. (2024, 27 de febrero). EU Artificial Intelligence Act: Resumen de alto nivel de la Ley AI. <https://artificialintelligenceact.eu/es/high-level-summary/>

intersoft consulting services AG. (s.f.). General Data Protection Regulation (GDPR). <https://gdpr-info.eu/>

O'Neil, C. (2016). Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy. Crown.

OpenAI. (s.f.). ChatGPT. <https://chatgpt.com/>

Snowden, E. (2014). Here's how we take back the internet [Video]. TED Talks. https://www.ted.com/talks/edward_snowden_here_s_how_we_take_back_the_internet

Tegmark, M. (2017). Life 3.0: Being human in the age of artificial intelligence. Alfred A. Knopf.

Willison, S. (2023, 8 de junio). Understanding GPT tokenizers. Simon Willison's Weblog. <https://simonwillison.net/2023/Jun/8/gpt-tokenizers/>

Los discursos de las autoridades hondureñas sobre la deportación de personas hondureñas en contexto de migración internacional 2018- 2020. Una lectura desde las fronteras temporales

The Discourses of Honduran Authorities on the Deportation of Hondurans in the Context of International Migration (2018–2020): A Reading from Temporal Borders

Jemy Orlando Gómez Estrada¹

Recibido: 04 febrero 2025

Aceptado: 18 marzo 2025

Resumen

El objetivo de la presente investigación fue conocer y analizar los discursos de las autoridades hondureñas sobre la deportación de personas en el período 2018-2020.

Una Lectura teórica basada en las fronteras temporales de Mezzadra y Neilson (2017). Este enfoque servirá como marco de referencia para el análisis y la descripción de los hallazgos de esta investigación. Se utilizó también un enfoque cualitativo debido a su flexibilidad metodológica ya que esta permite la interpretación de los significados, atendiendo las estructuras internas y externas. El diseño de la investigación se enmarca en los estudios no experimentales y se basa en los discursos orales de los informantes para explicarlos en su entorno natural. Asimismo, el diseño está orientado hacia los estudios transeccionales o transversales, ya que el levantamiento de información se hizo en un determinado periodo de tiempo. El tipo de investigación es explicativo, para la selección de la muestra los informantes fueron con base en criterios de elegibilidad. Como estrategia de investigación se utilizó el Análisis del Discurso (AD). En las conclusiones se plantea que el mercado laboral tiene relación directa con la migración y la deportación. Se determinó que los desafíos que enfrentan los migrantes por razones de género no constituyen una causa directa de deportación. En relación con la perspectiva de la discriminación por el origen nacional, como una causa para la deportación, algunas autoridades estuvieron de acuerdo y otras no. Sin embargo, la causa determinante identificada es su condición de indocumentados.

Palabras Clave: *Fronteras temporales, deportación, instituciones hondureñas, migración internacional.*

Abstract

The objective of this research was to know and analyze the speeches of the Honduran authorities on the deportation of Honduran people in the context of international migration in the period 2018-2020. A reading from the temporal boundaries of Mezzadra and Neilson

¹ Docente en el Instituto Tecnológico Superior de Tela, en el Técnico en Desarrollo Local. Máster en Ciencias Sociales, Estudios Urbanos y Migraciones Internacionales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Honduras). Email: jogomeze@unah.edu.hn

(2017) will also be the frame of reference for the analysis and description of the findings of this research. I have also used a qualitative approach due to methodological flexibility since this perspective allows the interpretation of meanings, taking into account internal and external structures. The research design in accordance with non-experimental studies, based on the oral speeches of the informants to explain them in their natural environment. The design is oriented towards transectional or cross-sectional studies, since the information was collected over a certain period of time. The type of research is explanatory; informants were used to select the sample based on eligibility criteria. Discourse Analysis (DA) was used as a research strategy. The conclusions suggest that the labor market has a direct relationship with migration and deportation. The challenges that migrants face due to gender are not the cause of deportation. Regarding the perspective of discrimination based on national origin as a cause for deportation, some authorities agreed and others did not. The determining cause is their undocumented status.

Keywords: *Temporary borders, deportation, Honduran institutions, international migration.*

Introducción

Esta investigación tiene como objetivo explicar los discursos de las autoridades hondureñas sobre la deportación de personas en situación de migración internacional, a partir de una lectura de las fronteras temporales del periodo 2018-2020.

Del marco legal, se revisan las últimas leyes en materia migratoria aprobadas por los gobiernos de los Estados Unidos, México y Canadá: la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986, la Ley para Reformar la Migración Ilegal y la Responsabilidad de los Migrantes (IIRIRA, por sus siglas en inglés) de 1996; la Ley Patriota de los Estados Unidos, de 2001; y la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio, de 2002, incluyendo la iniciativa de “Fronteras inteligentes”.

En este sentido toma como marco de análisis teórico los conceptos frontera, fronteras temporales, los sistemas de la biometría, inclusión diferencial y la deportación. Se utiliza el concepto teórico de las fronteras temporales, una propuesta

conceptual de Mezzadra y Neilson (2017).

Como parte de la metodología que guía el proceso de investigación, se adoptó un enfoque de tipo cualitativo, utilizando como estrategia de investigación el Análisis del Discurso (AD). Se describen los hallazgos de la investigación. Al final se cierra con las conclusiones.

Problemática del fenómeno de la deportación de los hondureños en el extranjero.

De acuerdo con los datos presentados por el Observatorio Consular y Migratorio de Honduras (CONMIGHO, 2019) entre los meses de enero y julio del año (2018), los deportados fueron: 10,644 hondureños.

La deportación de los hondureños ha seguido en aumento según CONMIGHO (2019), en 2019 la cifra ascendió 109,185 personas deportadas por vía aérea, terrestre y marítima. La realidad que enfrentan la mayoría de los hondureños, producto de la pobreza, la inseguridad, la dificultad de acceder a

la educación, la vivienda, a los servicios de salud, así como por la falta de transparencia en los procesos democráticos y la impunidad constituye un conjunto de factores expulsivos que impulsan la migración hacia el exterior.

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, realizada en 2018, la tasa de analfabetismo fue del 12.3% en hombres y 12.2% en mujeres. Estas cifras reflejan que, al no contar con educación secundaria o superior muchas personas no pueden acceder a los empleos mejor remunerados.

El alto nivel de pobreza en la que vive la mayoría de los hondureños es otro factor determinante que los impulsa migrar en busca de una mejor calidad de vida para ellos y sus familiares. La Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples del 2019 reveló que el 36.7% de los hogares en Honduras vive en pobreza extrema. La dimensión de las fronteras temporales refuerza el efecto regulador de los mercados de trabajo, ya que para el migrante indocumentado, la condición de irregularidad crea una nueva frontera jurídica. Este es el mecanismo de control que ejercen las fronteras temporales. Por otra parte, el Observatorio de Migraciones Internacionales

en Honduras (OMIH, 2020), informa que la deportación de hombres es mayor que la de mujeres. Según el boletín del OMIH (2020) en cuanto a las mujeres deportadas de Estados Unidos, entre enero y diciembre de 2019 se registraron 4,533 casos. En el mismo periodo, el número de hombres deportados ascendió a 34,766. lo que refleja una mayor prevalencia de deportación en varones.

Según CONMIGHO (2019), las cifras de migrantes deportados se aumentaron en un 57% entre 2017 y 2018 alcanzando un total de 75,167 personas, principalmente desde Estados Unidos y México. En el (2019) se registraron 43,506 deportaciones. De acuerdo con el mismo informe, entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2020, fueron deportados 16.663 hondureños. Entre 2018 y 2020 se registraron las mayores deportaciones de hondureños desde Estados Unidos y México. Durante esos años las expulsiones fueron el resultado de múltiples factores, que van desde el marco legal que regula las políticas migratorias hasta conductas xenófobas. Las detenciones estuvieron directamente relacionadas con la condición migratoria irregular, lo que explica por qué en la mayoría de los casos derivaron en deportaciones.

Marco legal

El proceso migratorio entre Estados Unidos, México y demás países es un fenómeno político, social y económico ya que sus raíces están en las primeras migraciones con orientación laboral entre los años de (1900) y (1920), en la primera fase que se llamó. “El Enganche”. Martínez y Días (2013) afirman que: “este fenómeno comenzó bajo el régimen de Porfirio Díaz, cuando se contrató a trabajadores mexicanos para:

“colocar rieles, construir terraplenes y dar mantenimiento a las líneas, para el año de 1909 los mexicanos representaban el 17% de la fuerza laboral de mantenimiento” (p. 256). En la década de los veinte se cerraron las fronteras a los europeos y por ese motivo originó la necesidad de contratar trabajadores mexicanos. Conforme a Martínez y Díaz (2013) en esos años entraron a Estados Unidos 49.000 migrantes que se establecieron en

diferentes ciudades estadounidenses. Bajo la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de (1986), se reforzó el sentimiento antinmigrante. Precisamente por esta ley se van a sentar las bases para que la migración sea relacionada como amenaza a la seguridad nacional. Massey et al. (2009) describen que: “La retórica sobre la inmigración latina tomó fuerza cuando el presidente Ronald Reagan enmarcó el tema migratorio dentro del tema de seguridad nacional al afirmar que Estados Unidos había perdido el control de la frontera” (p.110). El 30 de noviembre de (1996) entró en vigor la: “Ley para Reformar la Migración Ilegal y la Responsabilidad de los Migrantes” (IIRIRA, por sus siglas en inglés) firmada por el presidente Bill Clinton. Al entrar en vigor, la ley criminaliza la migración y restableció una serie de medidas arbitrarias para penalizar a los migrantes, incluyendo procedimientos que violentaban los derechos laborales y humanos.

En los meses posteriores a los atentados el presidente George W. Bush promulgó la llamada Ley Patriot. En esa ocasión, Bush expresó que los atentados eran una declaración de guerra hacia los Estados Unidos de América, promulgó el 26 de octubre del (2001) la Ley USA Patriot se aprobó con una amplia mayoría en la Cámara de Representantes 357 votos a favor, 66 en contra. De conformidad al boletín de la Casa Blanca del 16 de julio del (2002) se crea, la Estrategia Nacional de Seguridad del Territorio (2002) el propósito de esta estrategia fue para movilizar y organizar en el país, la protección del territorio de ataques terroristas. Los convenios en materia migratoria están relacionados con las fronteras inteligentes firmado en el mes de marzo de (2002), ya que las Fronteras Inteligentes se insertan en uno de los seis ejes mencionados sobre la

estrategia nacional de seguridad del territorio. La iniciativa de fronteras inteligentes pretende crear “una frontera del futuro” (García, 2004, p. 617).

Marco teórico

De conformidad para Torre y Ghilardi (2019) el concepto de frontera lo formulan desde el poder del Estado, cómo un ente regulador con autonomía institucional para aplicar políticas en materia de derecho territorial, estableciendo la brecha entre lo legal y lo ilegal. Desde este punto de vista se construye un límite establecido que refuerza las desigualdades sociales. Las fronteras se vigilan para evitar el ingreso irregular de personas, utilizando mecanismos tecnológicos desde las cámaras de vigilancia, la huella dactilar, control militar y policial, agentes de migración, utilizando estos mecanismos de exclusión, bloqueándolos y sancionándolos para el rechazo preventivo o definitivo. Los sistemas de la biometría de acuerdo a Borgas y Bueno (s.f.): un equipo biométrico es aquel que tiene capacidades para medir, codificar, comparar, almacenar, transmitir y/o reconocer alguna característica propia de una persona, con un determinado grado de precisión y confiabilidad.

Las fronteras internas y las fronteras temporales constituyen la expresión en todas las dimensiones de la violencia, imponiendo patrones de tiempo de espera y de territorialidad. Mezzadra y Neilson (2017) lo denominan: “procesos de inclusión diferencial implica la convicción de que las figuras que habitan los paisajes fronterizos mundiales no son sujetos marginales en la «fabricación» del espacio, del tiempo y de la materialidad de lo social mismo” (p.188). La inclusión diferencial juega un papel en la dominación de acuerdo a estos autores, las cualidades que a veces

buscan en los migrantes, no son el sinónimo de cualificaciones especiales, es todo lo contrario. Porque al hacer la distribución categorial produce un tipo de estigma social, se les etiqueta de indocumentados, los sin papeles, latinos y refugiados. La deportación de un migrante cuya expulsión significa el rechazo fuera del territorio, porque este no cumplió con una serie de requisitos legales o ingresó de manera indocumentada al país de destino. En conformidad de USA Gob (2021)² en español guía oficial de información y servicios del gobierno de Estados Unidos

define la deportación como:

El proceso de remoción (expulsión) de Estados Unidos de un extranjero por no cumplir con las leyes del país. Desobedeció repetidamente las leyes de inmigración (no obedeció los permisos o condiciones para estar en el país) y es buscada por inmigración.

Bajo esta mirada conceptual, un deportado es todo aquel migrante que es expulsado de manera oficial por transgredir la ley según las políticas migratorias.

Metodología

En este apartado se describe la estrategia metodológica que guió el proceso de investigación. Dado que el objetivo del estudio fue explicar los discursos de las autoridades hondureñas sobre la deportación de personas migrantes hondureñas en el contexto de migración internacional, se realizó a partir de una lectura de las fronteras temporales del período 2018-2020.

Enfoque del estudio

Este estudio seleccionó para su análisis el enfoque cualitativo con una perspectiva subjetiva para la interpretación del discurso Según Denzin y Lincoln (2012) “Por propio derecho, la investigación cualitativa constituye un campo de investigación que entrecruza disciplinas, áreas y objetos de estudio. Una compleja e interconectada familia de términos, conceptos y presupuestos rodean el concepto de investigación cualitativa” (p.46).

La Estrategia en la investigación

Para realizar el análisis de las entrevistas transcritas, se optó por la estrategia de Análisis del Discurso (AD). Este enfoque

permite comprender la conversación a partir de entrevistas en profundidad. Según Urrea et al. (2013): “el discurso es una creencia, una práctica que construye la realidad y proporciona una forma común de entender el mundo para los individuos y pragmáticamente, es el lenguaje en uso y sus efectos en los distintos contextos sociales” (p.52).

Análisis del Discurso (AD) como técnica de análisis

Estas entrevistas, aplicadas a los participantes se diseñaron con base al instrumento de investigación, el cual está organizado en cinco secciones desde: (1). Criterios de participación, donde se incluye una breve descripción personal del entrevistado y su tiempo de trabajar en la institución a la que representa, (2). Preguntas sobre su experiencia en la migración. (3). Mecanismos de las fronteras y su relación con la deportación de los hondureños. (4). Mercado laboral y su vínculo con la deportación. (5). Condiciones de género y su impacto con la deportación.

Según Sayago (2014) el análisis del discurso como técnica de análisis cualitativo,

² Fuente: <https://www.usa.gov/es/deportacion-estados-unidos>

reconstruye a partir de la construcción de los datos empíricos, ya que requiere una herramienta capaz de tratar los textos como objetos de análisis experimental, estadístico o lingüístico. Estos conceptos — ilegalidad, indocumentado, visa, pasaporte, discriminación, marco legal, ley de migración, deportación, frontera y requisitos legales— no presentan distinciones en la legislación. Dichos términos emergieron a partir de las entrevistas y se organizaron con base en la construcción teórica de las fronteras temporales propuesta por Mezzadra y Neilson (2017).

En esta investigación se realizó un proceso de codificación del discurso siguiendo los planteamientos de Sayago (2014). Está codificación debe regirse por el etiquetado y la desagregación de pasajes textuales según la categoría establecida. En la categoría del discurso, se identificaron aquellos conceptos que los informantes de la investigación mencionaron con mayor frecuencia, ya que estaban vinculados con

las fronteras temporales propuestas por Mezzadra y Neilson (2017). Estos conceptos se organizaron en una matriz de categorías. Según Sayago (2014) esta codificación debe realizarse de manera vertical para identificar las categorías asignadas del discurso. Sayago (2014) propone que:

*El análisis comenzaría con un proceso de codificación, que consistente en el etiquetamiento y la desagregación de pasajes textuales según la categoría de análisis. **El etiquetamiento o rotulación** es la identificación de un pasaje como realización de una categoría determinada. La **desagregación** es la extracción de estos pasajes textuales. (p.5)*

Sayago (2014) recomienda que, una vez etiquetado o codificado el texto, es decir, las entrevistas ya transcritas obtenidas de los testimonios de los informantes, estos deben agruparse en un nuevo texto, ya que esta técnica permitirá reconocer semejanzas y diferencias.

Diseño de investigación

Para esta investigación, se seleccionó el enfoque transeccional o transversal. El levantamiento de información se hizo en un solo momento, a partir de la selección de la muestra básica de informantes según criterios de elegibilidad. Las fuentes que se utilizaron fueron primarias. Esta investigación no es experimental, ya que no utiliza y ni construye acontecimientos o situaciones, sino que se

dirige al campo, observando los fenómenos tal y como se manifiestan en su ambiente natural. “En la investigación no experimental las variables independientes ya han ocurrido y no es posible manipularlas, el investigador no tiene control directo sobre dichas variables, ni puede influir sobre ellas porque ya sucedieron al igual que sus efectos” (Sampieri et al., 2003, pp. 267-268).

Tipo de investigación

Esta investigación de acuerdo con su tipo de estudio es explicativa ya que el interés radica en explicar las causas de un determinado acontecimiento en las condiciones en que se reproducen o se construyen en la realidad

social de los sujetos en la interacción.

Calderón (como se citó en Sierra, 2001) plantea que los estudios explicativos buscan bien determinar las causas o los motivos

que explican los fenómenos sociales o bien especificar los efectos sociales. Este tipo de investigación no se conforma con solo

describir o explorar un fenómeno, busca las causas del porque se comporta o se reproduce un acontecimiento.

Resultados

De acuerdo con los resultados en el trabajo de campo en las instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionado a la frontera fueron del criterio que los gobiernos están en la obligación de proteger su soberanía territorial ya que el problema que enfrentan los migrantes es su condición indocumentada. Si no tienen documentos esa persona va para deportación según el Comité de Familiares Migrantes Desaparecidos del Progreso COFAMIPRO (2021). La Representante de la Oficina del Migrante Retornado, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (SRECI, 2021) la frontera asume un papel importante ya que establece las reglas de ingreso que deben respetar todo migrante que decide salir de su país.

Mezzadra y Neilson (2017) establecen que la frontera está sobre determinada porque una frontera política no constituye un límite geográfico entre dos naciones, sino que es sancionada, acrecentada y relativizada por otras divisiones geopolíticas. De acuerdo con la Encargada del Proyecto Fortaleciendo las Capacidades de las y los Privados de Libertad del CPTRT (2021) manifiesta que: "Claro somos mal vistos porque en todos lados incluso una de mis hermanas, que viven en Estados Unidos me decía, varios americanos le decían porque sus paisanos migraban que lo que más se mencionaban eran hondureños" (p.9). El cruce de frontera representa discriminación y xenofobia contra los migrantes.

El impacto que representa la migración

en los países de destino vincula de manera directa el crecimiento de la población, la cultural, las prácticas y los saberes. De acuerdo con la religiosa de la Asociación Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo Las Scalabrinianas (2021) lo que hay que abolir son las barreras humanas como símbolo de las fronteras.

La frontera configura el espacio entre lo visible y lo imaginado, en el sentido que dibuja los escenarios donde los migrantes intercambian impresiones con los otros. Lo que hace la frontera es crear los escenarios donde se llevará a cabo una serie de construcciones individuales y colectivas produciendo espacios de significados.

De acuerdo con el Encargado del Departamento para la Protección de Personas Desplazadas Internamente por la Violencia de la Secretaría de los Derechos Humanos (SEDH, 2021) no deberían existir las fronteras, ya que vinieron a dividir a los pueblos autóctonos. Estas relaciones son el producto de la conquista de los españoles en estas tierras de la América precolombina.

La frontera, según Anzaldúa (1987) crea la dicotomía los de adentro y los de afuera y expone las contradicciones étnicas y las diferencias entre los pobres y ricos fortalece a unos y expulsa a otros. De esa manera alimenta la xenofobia y el racismo, porque: "un territorio fronterizo es un lugar vago e indefinido, creado por el residuo emocional, de una linde contra natural" (p.42).

La Gerente del Programa de Protección

del Consejo Noruego para Refugiados (NRC, 2021) la frontera tiene la función de definir un territorio frente a otro. También se refiere a las deportaciones de los migrantes, a estos los hacen pasar por múltiples sufrimientos ya que son tratados como delincuentes, son detenidos y encarcelados.

De acuerdo con La Coordinadora del Programa de Movilidad Humana del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH, 2021) la frontera es el punto de salida de extranjeros y connacionales. Según su percepción, es deber de los Estados mantener la integridad física de todas las personas que ingresan por sus fronteras.

El Activista del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH, 2021) argumenta que las fronteras las inventó el hombre para someter al mismo hombre, ya que posibilitan mecanismos de discriminación, privilegios para unos y sometimiento para otros. La Encargada del Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH, 2021) sostiene que la frontera representa el límite entre un país y otro; y de igual manera personifica la relación de derechos, por la vigilancia de las autoridades competentes. De igual forma afirma que esta militarizada ya que la frontera expone la vida de los migrantes. De acuerdo con Mezzadra y Neilson “Las fronteras no solo han proliferado: también están atravesando complejas transformaciones que se corresponden con aquello que Saskia Sassen (2007: 214) ha denominado «la disgregación concreta y heurística de “la frontera”»” (p.21).

5.1 Fronteras temporales

Al escucharse el concepto de fronteras temporales puede venir a la memoria,

la imagen de la caseta con agentes de migración, atravesada por serpentinas, barricadas y cámaras de video. Pero las fronteras temporales son mucho más que una delimitación geográfica con militares y funcionarios de migración, ya que no es preciso que la persona decida moverse de un determinado lugar para ser rechazada a la hora de disponerse a migrar. El rechazo ocurre dentro del mismo territorio, la deportación puede ocurrir dentro del mismo país sin necesidad de poner un pie en una caseta fronteriza hablando en términos territoriales.

Las fronteras temporales conforme a Mezzadra y Neilson (2017) son los mecanismos o los dispositivos creados desde las políticas migratorias, estas son utilizadas por los gobiernos para mantener la vigilancia de una determinada población migrante. Se utilizan estos dispositivos de regulación como la forma de control, sobre una población sujeta a espacios de tiempo de permanencia y de espera para la resolución de la deportación o la permanencia temporal en el país.

A tenor de la Coordinadora del Programa de Movilidad Humana del (CONADEH, 2021) es responsabilidad directa de los gobiernos el tema de la migración crear sus propias leyes migratorias, amparadas en el marco legal, para regular la entrada o la permanencia en un determinado territorio. Las fronteras temporales están entre lo clandestino y lo legal. Entre lo regulado están los que migran en condiciones legales administrativas y el otro grupo que se va de manera indocumentada porque carece de los medios económicos.

La ley funciona como frontera temporal porque condiciona a los migrantes salir bajo circunstancias legales o indocumentadas, sometiéndose a la revisión institucional. Según la Encargada del Proyecto Fortaleciendo las

Capacidades de los Privados de Libertad del CPTRT (2021) los países se rigen bajo normas y estatus de gobierno, entonces los migrantes al llegar al país de destino, encuentran el desafío para someterse a la norma y los principios legales por los que se ampara la sociedad y así se crea una especie de división entre el migrante y el marco jurídico.

De acuerdo al Representante del Departamento de Gerencia y Extranjería INM (2021) manifiesta que el Estado está en todo el derecho de frenar la migración indocumentada, delegando que instituciones serán las encargadas de velar por el proceso de hacer el registro de las personas naturales y extranjeras, según el proceso de solicitud de entrega de los documentos que se requieren para hacer la migración en base a ley.

5.2 Deportación

El tema de la deportación es estudiado desde múltiples disciplinas de las ciencias sociales. Desde la economía, la política, la antropología, la historia, la sociología, el fenómeno ha sido abordado bajo distintas perspectivas teóricas. Según la Organización Internacional para las Migraciones, una deportación se refiere al acto que tienen los Estados en el ejercicio de su soberanía, el cual envía fuera de su territorio al extranjero que no reúne los requisitos en su legislación en materia de migración.

De acuerdo a la hermana de la Asociación Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo Scalabrinianas (2021) la deportación cumple con los objetivos del marco legal que regula el tránsito de las personas. Para la representante de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (2021) sostiene que: “los países son soberanos para aplicar el tipo de ley que mejor les favorezca en materia

de migración, el que una persona trasgreda la ley está sujeta a que sea deportada”. Los migrantes al no tener la documentación que se requiere están expuestos a que los detengan y los deporten, ya que el tema jurídico tiene relación directa con la migración según lo sugiere la Coordinadora del Programa de Trabajo Temporal de la STSS (2021): “Nuestro personal, viaja directamente a Estados Unidos, para hacer las investigaciones correspondientes si los migrantes hondureños, pueden ser deportados. Se levanta una alerta migratoria, si el migrante se retiró de su lugar de trabajo antes de la fecha estipulada”.

Según el Asesor de Políticas de Migración del INM (2021) la ley más que todo tiene que ver con el control migratorio y por el otro lado tiene que ver con la regularización de los extranjeros, ya que la ley de igual manera no lleva dicatoria se debe de aplicar de manera correcta como lo marca la regulación jurídica.

Pregunta de investigación ¿Cuáles son los argumentos que sustentan las autoridades hondureñas sobre el mercado laboral y su relación con la deportación de hondureños?

La migración tiene relación directa con los mercados laborales extranjeros ya que según lo hermana de la Asociación Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo Scalabrinianas (2021) a los empresarios les conviene mejor mantener mano de obra de migrantes y más aún si están en la condición de irregularidad. No es la migración la que regula los espacios de trabajo son los mercados laborales los que regulan el movimiento de personas, ya que por medio de las empresas contratantes solicitantes de la mano de obra que se requiere, estos solicitan el personal para ocupar los puestos de trabajo en la agricultura, la construcción etc.

Según la entrevistada del FONAMIH (2021) se debe propiciar la migración en condiciones seguras para que las personas lo puedan hacer, sin el temor de sufrir los peligros por los que tienen que atravesar en la ruta migratoria. Según la Representante de la Secretaria de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (2021) los países industriales tienen la necesidad de contratar mano de obra migrante, ya que los nativos no están dispuestos a realizar los trabajos que solo ellos están dispuestos a realizar, la mano de obra de estas personas en situación de irregularidad genera ganancias al empresario que los contrata.

Según el Asesor de Políticas de Migración del INM (2021) los migrantes se movilizarán a esos lugares donde el empleo sea mejor remunerado, ya que la migración está relacionada con los lugares de trabajo.

Para la Coordinadora del Programa de Movilidad Humana del CONADEH (2021) la migración internacional tiene relación directa con los países industriales, ya que estos requieren de mano de obra, pero tiene que ser barata.

Según la Gerente del Programa de Protección del Consejo Noruego para Refugiados, NRC (2021) la migración internacional puede estar relacionada con los mercados de trabajo, pero considera que su impacto en la economía laboral no es tan significativo como se suele pensar. Para autoridades gubernamentales y no gubernamentales hondureñas, el mercado laboral está directamente relacionado con la migración, ya que los migrantes buscarán los lugares donde haya oportunidades de empleo y se arriesgarán a migrar, ya sea con pasaporte o sin visa. Lo que subyace en este discurso es que la migración debe llevarse a cabo bajo

las reglas institucionales establecidas en el marco legal migratorio De conformidad para estos autores:

Las fronteras y sus cambiantes configuraciones desempeñan un rol crucial en la gestión de las movilidades laborales, moldeándolas no sólo de acuerdo a las jerarquías de clase sino también con respecto a las relaciones de género y raza que crean nuevos tipos de fuerza laboral, dominadas por la etnia y el género. (Mezzadra y Neilson, 2014, pp.12-13)

Pregunta de Investigación ¿Cuáles son los principales desafíos que tiene que enfrentar los migrantes según las autoridades hondureñas debido a su género y su relación con la deportación de hondureños?

Para la Coordinadora del Programa de Movilidad Humana del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH, 2021) la deportación no está vinculada al género, ya que, al ser indocumentados, tanto hombres como mujeres pueden ser deportados. El tema de la deportación es una cuestión jurídica y no está relacionado con el género. Lo que realmente subyace en este proceso son las leyes diseñadas para regular la entrada, permanencia y salida de los migrantes.

La deportación de los hondureños, según la entrevistada, es un proceso de carácter legal, ya que existe un determinado marco jurídico y, al no respetar la norma, los migrantes hondureños están expuestos a ser detenidos y deportados.

Los gobiernos han establecido reglas y normativas para mantener control sobre la migración, por lo que el incumplimiento de estas disposiciones conlleva sanciones, detención y deportación. La correlación que plantea la Representante del FONAMIH

(2021) sobre el tema de la deportación vista desde el género tiene un matiz diferente ya que está vinculada con las labores que hacen los hombres y las mujeres en el extranjero. Mientras que el trabajo de las mujeres se orienta principalmente al ámbito del cuidado y las tareas domésticas, los hombres suelen desempeñarse en actividades fuera del hogar.

Para la Representante de la Oficina del Migrante Retornado de la SRECI (2021), las deportaciones no están necesariamente relacionadas con el hecho de ser hombre o mujer. Lo que sucede es que las autoridades migratorias suelen realizar redadas en los lugares de trabajo, aprovechando la presencia de los migrantes en sus centros laborales para capturarlos. Según la entrevistada, la deportación tiene su origen en el marco legal. Cuando los migrantes se encuentran en situación de irregularidad, están más expuestos a ser detenidos y deportados, ya que, al no contar con documentos, la ley se aplica de manera imparcial, sin importar el género.

Para el Activista de los Derechos Humanos del CODEH (2021), en Estados Unidos: “deportan a cualquiera que atrapen en el camino, sin distinción de género. No hay excepciones; a las mujeres las tratan igual que a los hombres. Si es necesario usar la fuerza, lo hacen sin contemplaciones” (p.12). Las Representantes del COFAMIPRO (2021) sugieren que la deportación no está relacionada con razones de género, ya que, por regla general, lo que realmente subyace es el tema de la ilegalidad. Para la Gerente del Programa de Protección del Consejo Noruego para Refugiados (NRC, 2021) la deportación no tiene vínculo con el género, porque todo este proceso es una cuestión legal. Para el Representante del Departamento

de Gerencia y Extranjería INM (2021) el tema de la deportación está relacionado con el tipo de trabajo que los migrantes hondureños desempeñan en el extranjero, independientemente de su género. Según la Encargada del Proyecto “Fortaleciendo las Capacidades de los Privados de Libertad” del CPTRT (2021), la deportación de hombres y mujeres está vinculada a los valores y normas personales que cada individuo lleva consigo. Son las prácticas relacionadas con cómo manejan sus vidas en circunstancias austeras.

De acuerdo con Dalla y Ghilardi (2019): “Los agentes sociales, están en situación de exclusión, privados de todos los derechos a los que podrían acceder, y esta diferenciación y exclusión se vuelve una frontera interna, creando a la misma vez espacios de segregación, marginación y expulsión” (p.47).

¿Cuál es la perspectiva que tienen las autoridades hondureñas sobre la discriminación de origen nacional y su relación con la deportación de hondureños?

Para el Representante del Departamento de Gerencia y Extranjería del INM (2021) la deportación tiene un origen estructural, ya que los migrantes provenientes de países pobres con altos índices de violencia, inseguridad e inestabilidad política son discriminados y considerados indeseables. Cuando se arresta a los migrantes, se les somete a arbitrariedades por no portar los documentos de viaje, como el pasaporte o la visa. La violencia que prevalece en los países del Triángulo Norte genera conflictos para las personas que migran desde sus países de origen.

De acuerdo con Fortuny e Hirai (2014), la securitización de la migración y la militarización de las fronteras son consecuencias de la

creciente y desbordada llegada de migrantes a las fronteras entre México y los Estados Unidos.

Para la Encargada y directora del FONAMIH (2021), la deportación del migrante no siempre está vinculada al origen nacional, sino que hay hondureños que han violado la ley en múltiples ocasiones, lo que lleva a las autoridades a detenerlos y deportarlos. Las Representantes del COFAMIPRO (2021) manifiestan que a veces las deportaciones de los hondureños, es porque han sido etiquetados pandilleros y criminales. El estigma hacia los hondureños está claramente definido; su vestimenta y estilo de vida causan temor y zozobra en la población.

En el caso de los hondureños deportados la situación empeora, ya que estos migrantes realizan una serie de actividades para poder migrar, como solicitar préstamos y dejan sus familias desamparadas. Ser deportado implica un estado de desilusión y pesar, ya que se le regresa a su contexto de pobreza. Palacios y Rubio (2015) sugieren que: “Tras ser deportados algunos centroamericanos no tienen otra opción que volver a Estados Unidos porque allí residen sus familias; otros desean regresar a su antiguo trabajo para terminar de pagar una deuda” (p.248). Según el Encargado del Departamento para la Protección de Personas Desplazadas del SEDH (2021) la deportación no solo se debe al origen nacional, sino que es producto de

que la mayoría de los migrantes son de origen latino.

Fortaleciendo las Capacidades de los Privados de Libertad del CPTRT (2021), las deportaciones tienen un origen nacional, ya que los hondureños son mal vistos en el extranjero debido a la inseguridad y la violencia en sus respectivos países. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 jugaron un papel clave en las migraciones. A partir de esos eventos, se implementaron medidas restrictivas, incluyendo políticas para evitar la entrada y permanencia temporal, junto con la implementación de vigilancia, el uso de militares y sistemas biométricos para controlar a los migrantes en la frontera. Para el Asesor de Políticas de Migración del INM (2021) la misión de la legislación es la regularización, ya que la ley no se crea para favorecer grupos específicos de personas, se diseñan marcos legales para regular las acciones y políticas que restringen o permiten el paso de personas. Las deportaciones obedecen a políticas antiinmigrantes. Respecto al debate sobre la deportación basada en el origen nacional, la representante de la Asociación Religiosa de las Scalabrinianas (2021) afirma que la deportación y la migración de los hondureños en el extranjero se deben a que las autoridades migratorias y el crimen organizado han visto este fenómeno como una actividad lucrativa, similar a una industria migratoria.

Conclusiones

Este trabajo respondió a las preguntas de investigación: **¿Cuáles son los argumentos que sustentan las autoridades hondureñas sobre el mercado laboral y su relación con la deportación de hondureños?** Se encontró que la mayoría de los entrevistados

coinciden en que el mercado laboral juega un papel importante en la migración, ya que el capital, a través de empresas transnacionales y los gobiernos, organiza programas de trabajo temporal, para que un segmento de la población migre en condiciones legales.

Segunda pregunta de investigación.

¿Cuáles son los principales desafíos que tienen que enfrentar los migrantes según las autoridades hondureñas debido a su género y su relación con la deportación de hondureños? Se encontró en los testimonios de los actores entrevistados que los migrantes hondureños no los deportan por las razones de género, ya que expresaron que lo que está en la base de este proceso es la ilegalidad, es decir, la falta de documentos que se requiere para cruzar una frontera o permanecer en el país, viviendo y trabajando. Son deportados porque han infringido la ley o porque han sido deportados previamente, y no por motivos de género, ya que este no es un factor que justifique la deportación. Tercera pregunta de investigación.

¿Cuál es la perspectiva que tienen las autoridades hondureñas sobre la discriminación de origen nacional y su relación con la deportación de hondureños?

Sucedió que algunos comentarios de los entrevistados era que no creían que los hondureños pudieran deportarlos por el origen de la nacionalidad. Para el segundo grupo de entrevistados, lo que estaba presente en el proceso migratorio es que, el marco legal tiene mayor relevancia, ya que la ley no está dirigida a grupos específicos; la ley es uniforme para nacionales y extranjeros.

La deportación de los hondureños en el extranjero está regulada por las políticas migratorias diseñadas para controlar la migración irregular. Esta investigación contribuye a desmentir el mito sobre el derecho a migrar, porque en la práctica no es así; migran en condiciones favorables solo aquellos que pueden obtener sus documentos y que no necesitan de protección internacional. Las fronteras temporales son los documentos que dan legitimidad para migrar de manera regularizada y constituyen el derecho para vivir, permanecer y trabajar en el país de destino.

Referencias

Anzaldúa, G. (1987). *Borderlands / La frontera: La nueva mestiza*. Capitán Swing Libros.

Borja, C. T., & Giz Bueno, A. (s.f.). *Sistemas biométricos*. https://www.dsi.uclm.es/personal/miguelfgraciani/mikicurri/docencia/bioinformatica/web_bio/Documentacion/Trabajos/Biometria/Trabajo%20Biometria.pdf

Conmigho. (2021). *Comparativo hondureños retornados (2015–2022)*. <https://conmigho.hn/comparativo-retornados/>

Dalla Torre, J., & Ghilardi, M. R. (2019). *Situaciones de segregación y fronteras simbólicas intraurbanas en el Área Metropolitana de Mendoza*. Editorial Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2012). *El campo de la investigación cualitativa*. En *Manual de investigación cualitativa (Vol. I)*. Gedisa.

Fortuny, P., & Hirai, S. (2014). *Migración México/Estados Unidos en la década de crisis*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Noreste y Peninsular.

Hernández Sampieri, R., & Lucio, P. B. (2003). *Metodología de la investigación (3.ª ed.)*. McGraw-Hill.

Martínez Palma, E., & Díaz, L. M. (2013). *Evolución de la respuesta institucional ante el fenómeno migratorio en México*. *Ra Ximhai*, 9(3), 235–259.

Massey, D. S., Pren, K., & Durand, J. (2009). Nuevos escenarios de la migración México–Estados Unidos: Las consecuencias de la guerra antiinmigrante. *Papeles de Población*, 15(61), 101–132.

Mezzadra, S., & Neilson, B. (2014). *Frteras de inclusión diferencial: Subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia*. UVWX, (133). Temple University Press.

Mezzadra, S., & Neilson, B. (2017). *La frontera como método*. Duke University Press.

Observatorio de las Migraciones Internacionales en Honduras (OMIH). (2020). *Población migrante retornada a Honduras: Enero–diciembre 2019* (Boletín informativo, 1[2]).

Palacios, P. I., & Rubio, K. A. (2015). Causas e impactos de la deportación de migrantes centroamericanos de Estados Unidos a México. *Estudios Fronterizos*, 16(31), 239–271.

Proceso Digital. (2020). Honduras oficializa en 109 mil 185 deportados en 2019. Proceso Digital. <https://proceso.hn/honduras-oficializa-en-109-mil-185-deportados-en-2019/>

Sayago, S. (2014). *El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Escuela de Periodismo.

Urra, E., Muñoz, A., & Peña, J. (2013). El análisis del discurso como perspectiva metodológica para investigadores de salud. *Enfermería Universitaria*, 10(4), 25–30.

Recibido: 23 abril 2025

Aceptado: 13 mayo 2025

Resumen

Transferir total o parcialmente, competencias, funciones, servicios, capacidades y recursos desde las secretarías de Estado, empresas e institutos públicos hacia los municipios, debe incluir estrategias que garanticen la capacidad del sistema social para articular los intereses, cumplir sus obligaciones y, resolver sus diferencias, en un escenario democrático y de respeto a la autoridad y las leyes. Este artículo de revisión bibliográfica profundiza en los resultados y las reflexiones de las investigaciones que puedan robustecer el enfoque y las estrategias actualmente planteadas en el marco de la Descentralización en Honduras. Por un lado, se identificó una variedad de estrategias y metodologías cuantitativas, cualitativas, sociológicas, antropológicas para abordar el objeto de estudio. Asimismo, los resultados muestran que el aumento de la descentralización contribuye a reducir la desigualdad. En este caso, la descentralización asimétrica otorga distintos grados de autonomía a los gobiernos locales según su desempeño fiscal y administrativo. Además, el establecimiento de los gobiernos regionales incrementa la influencia del capital social local. Se evidencia, que el gasto público en salud y educación son los principales instrumentos fiscales para mejorar el desarrollo económico y humano, mientras que una alta carga tributaria propicia la mercantilización de los servicios provistos por los gobiernos locales.

Palabras claves: *Descentralización, gobernabilidad, gobierno local, gobierno regional*

Abstract

The total or partial transfer of competencies, functions, services, capacities and resources from the State secretariats, companies and public institutes to the municipalities must include strategies that guarantee the capacity of the social system to articulate its interests, fulfill its obligations and resolve its differences in a democratic scenario and with respect for authority and the law. to articulate their interests, fulfill their obligations and resolve their differences in a democratic scenario of respect for authority and the law. This literature review article delves into the results and reflections of research that can strengthen the approach and strategies currently proposed in the framework of Decentralization in Honduras. On the one hand, a variety of quantitative strategies and methodologies were identified, qualitative, sociological and anthropological strategies and methodologies to approach the object of study were identified. In addition, the results show that increased decentralization contributes to reducing inequality. to reduce inequality. In this case, asymmetrical decentralization grants different degrees of autonomy to different degrees of autonomy to local governments according to their fiscal and

¹ Profesor del Departamento de Sociología y Carrera de Desarrollo Local en la Facultad de Ciencias Sociales. Estudiante del Doctorado de Ciencias Del Desarrollo Humano, UNAH; Correo Electrónico: hemoncada@unah.edu.hn ; ORCID: 0000-0001-5346-3349.

administrative performance. and administrative performance. In addition, the In addition, the establishment of regional governments increases the influence of local social capital. local social capital. It is evident that public spending on health and education are the main fiscal instruments for improving economic and social development. the main fiscal instruments for improving economic and human development, while a high tax burden and human development, while a high tax burden favors the commoditization of services provided by local governments. services provided by local government.

Keywords: Decentralization, Governance, Local Government, Regional Government.

Introducción

La descentralización ha estado en un proceso de construcción basado en el ensayo y error, asociado a valores éticos, políticos y a diversos intereses privados, los cuales han evolucionado a lo largo de más de 30 años. Sin embargo, este proceso de construcción se ha caracterizado por acciones tardías con baja innovación y escasa proactividad.

En la sección del contexto del proceso de la descentralización, se aborda con un enfoque de revisión las leyes, como la Constitución de la Republica de Honduras, la Ley de Municipios, Ley de Ordenamiento Territorial, Ley de Misión Visión de País, y la Ley de Descentralización, entre algunas, se define la forma de gobierno republicana y que el Estado se divide en tres poderes. También se establece que el gobierno debe sustentarse en el principio de democracia participativa. Asimismo, se señala que, las instituciones descentralizadas deben aplicar los principios de eficiencia y efectividad en la administración, orientada a los intereses nacionales. Se destaca además que la planificación debe ser el principio rector de la administración del Estado, subordinando dicha administración a los Planes Nacionales de Desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

Este contexto, nos permite comprender las singularidades de este proceso y sus

diferentes actores. En este sentido, se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿En el marco del proceso de descentralización, que tan funcional es la gobernabilidad en los municipios?

Otra sección incluye, la definición de la estrategia y enfoque metodológico, donde, se presenta este trabajo como un estudio de revisión bibliográfica, que profundiza en los resultados y las reflexiones de investigaciones, con el fin de robustecer el enfoque y las estrategias para la Descentralización en Honduras. Se utilizó la metodología de búsqueda en las bases de datos Science Direct y el programa Three of Science, así como la aplicación de visualización VosViewer. La revisión bibliográfica, proporciono evidencia científica relacionada con estrategias, patrones, modelos de descentralización, variables y categorías que han generado resultados asociados al objeto de estudio.

En otro apartado, se trata y aborda desde la literatura revisada la discusión de los resultados, los cuales se asocian a múltiples variables, como la cultura, la estructura organizativa, esquemas financieros sólidos y confiables, procesos de rendición de cuentas y apertura a la retroalimentación del proceso, basada en la opinión pública de los actores y la participación ciudadana. Estos elementos

deben ser la base para fortalecer la autonomía municipal y promover el bienestar social, económico y ambiental.

Finalmente, el artículo se organizó de la siguiente manera: primero, se presenta un contexto sobre la descentralización y la revisión de leyes asociadas a este proceso; segundo,

Planteamiento del contexto de la descentralización en Honduras

La descentralización se refiere a la transferencia total o parcial de competencias, funciones, servicios, capacidades y recursos desde las secretarías de Estado, empresas e institutos públicos hacia los municipios (Gobierno de Honduras, 2025). Esto nos permite inferir en la conceptualización de gobernabilidad, la cual se define como el conjunto de estrategias que deben mantener la capacidad del sistema social para articular los intereses, cumplir sus obligaciones, y resolver sus diferencias en un escenario democrático y de respeto a la autoridad y las leyes.

Esta definición contribuye a comprender la relación entre descentralización y gobernabilidad. En consecuencia, es necesario identificar los actores, las estrategias y objetos de las leyes asociadas a la descentralización. Lo anterior remite, al contexto de septiembre del 1993, cuando se desarrolló el Foro Nacional que reunió por primera vez al Presidente de la República, los candidatos a la presidencia para el siguiente período, los Alcaldes y candidatos a las Alcaldías municipales. En ese espacio se fijaron compromisos en torno al tema de la descentralización entre los que se destacaron: fortalecimiento de la autonomía municipal, descentralización, financiamiento municipal, capacitación y asistencia técnica, participación ciudadana, ordenamiento territorial y liderazgo local.

se expone la estrategia metodológica; tercero, se desarrollan las principales discusiones sobre temática, como resultado del análisis bibliográfico; y finalmente, en cuarto lugar, se presenta las conclusiones como aportes orientados a futuras investigaciones.

Por otro lado, a nivel municipal persisten importantes desafíos asociados al desarrollo económico, humano, ambiental y organizacional de las municipalidades. De acuerdo con la clasificación municipal realizada por la Comisión de Modernización del Estado (CPME) en 1991, del total de 298 municipios, 235 fueron calificados como estacionarios, 42 como lento desarrollo, 9 en desarrollo y solamente 3 como desarrollados. En términos de administración, estos correspondían respectivamente a los siguientes tipos: sencilla, medianamente organizada y altamente organizada (García, 2009).

Según García, tras el paso del Huracán Mitch, el gobierno hondureño ha realizado esfuerzos en materia de planificación, incorporando elementos claves de descentralización y desarrollo local, vinculados tanto a la declaración de Estocolmo – Orientada a la reconstrucción post Mitch- como la Estrategia de la reducción de la Pobreza (ERP). Ambas iniciativas han posicionado a la descentralización como un eje transversal en el diseño de las políticas públicas.

Es así, que en conjunto con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) se promovió el Pacto para la Descentralización y el Desarrollo Local, el cual estableció un

compromiso conjunto entre los partidos políticos, los candidatos presidenciales y la AMHON, en tanto que la organización representativa de los municipios, garantice los cambios políticos, legales, administrativos e institucionales que permitan delimitar, redefinir y ampliar las competencias de los gobiernos municipales, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades a las que sirven (García, 2009).

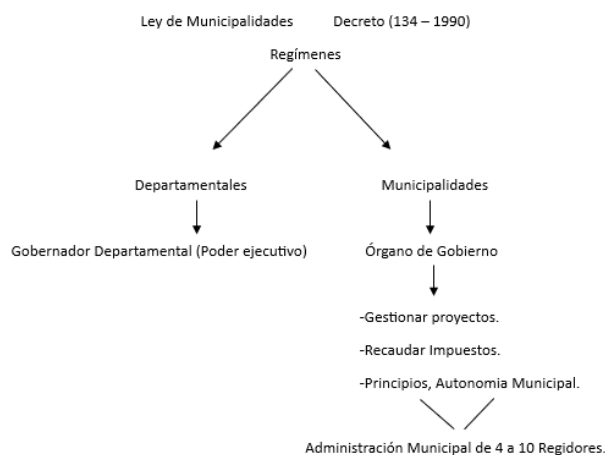
Posteriormente, se impulsaron diversos programas, como el programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL), que incluyó la creación de la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) y, a nivel político, la conformación de la comisión Ejecutiva de Descentralización del Estado (CEDE). Asimismo, se desarrolló el Programa Nacional de Desarrollo Local (PRONADEL), adscrito a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), el cual, entre los objetivos, buscaba el fortalecimiento de las instituciones locales (García, 2009).

Ante estos aspectos, la Ley de municipalidades otorga atribuciones y reconoce, el principio de la planificación,

tanto en el plano local como en el nacional, así como la vinculación directa que debe existir entre ambos niveles, según la Figura 1; otro elemento que se asigna a las municipalidades, es la función de controlar y regular el uso de la tierra; el tercer elemento conferido a las municipalidades es el rol de proveedor de servicios públicos en las comunidades, los cuales son fundamentales para el desarrollo. Como cuarto elemento, se le atribuye también el fomento y la promoción de actividades de producción de bienes y servicios, otorgados así al municipio un papel clave en el proceso de Desarrollo Económico Territorial o Local (Gobierno de la República, 1990).

Asimismo, se reconocen regímenes como el Departamental y el municipal. Se identifica al gobernador departamental, quien será designado y removido libremente por el Poder Ejecutivo, y establecerlo como el representante del Poder Ejecutivo. Al establecerlo como representante de dicho poder en su jurisdicción, se evidencia una clara relación de dependencia jerárquica y subordinación entre el gobernador y el Ministerio de Gobernación y Justicia (Gobierno de la República, 1990).

Figura 1. Esquema de elementos de análisis en la Ley de Municipalidades

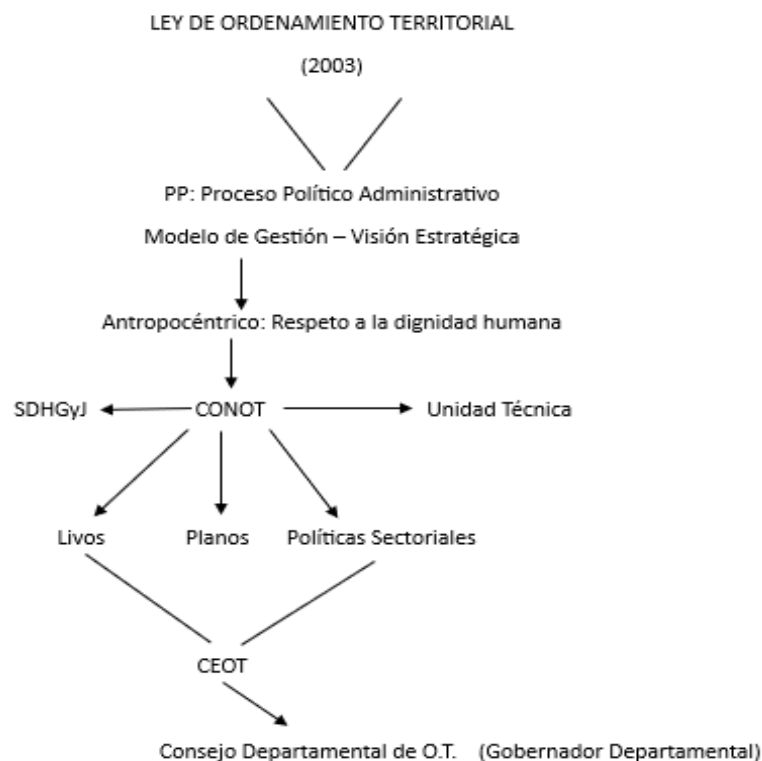


Nota: Elaboración Propia en base a la revisión de la ley de Municipalidades, 1990

Siguiendo la Ley de Ordenamiento Territorial (OT), la cual otorga especial importancia a la descentralización y desconcentración de la administración pública, así como al fomento de la actividad económica, con el fin de lograr un aprovechamiento racional e integral de las potencialidades de los recursos del territorio nacional. Esta ley busca incorporar en la planificación nacional la promoción de una gestión integral, estratégica

y eficiente de todos los recursos de la nación, humanos, naturales y técnicos, mediante la aplicación de políticas, estrategias y planes efectivos que aseguren el desarrollo humano de manera dinámica, equitativa, con igualdad de oportunidades y sostenibilidad. Su enfoque reafirma a la persona humana como el fin supremo de la sociedad y, a la vez, como su recurso más valioso ver Figura 2 (Gobierno de la república de Honduras, 2025).

Figura 2. Esquema de elementos de análisis en la Ley de Ordenamiento Territorial



Nota: Elaboración Propia en base a revisión de la Ley de Ordenamiento Territorial, 2003

La ley de Ordenamiento Territorial (OT), para su implementación, establece el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (CONOT) como un órgano deliberativo, consultivo y de asesoría, encargado de proponer, coordinar y dar seguimiento a las políticas, estrategias y planes, así como de emitir opiniones, hacer propuestas e impulsar iniciativas relacionadas con la ejecución de programas, proyectos y

acciones de ordenamiento territorial (Gobierno de la república de Honduras, 2025).

Según la Ley OT, las mancomunidades deberán conformar sus propios Consejos de Ordenamiento Territorial, los cuales estarán integrados por delegados de organizaciones públicas y comunitarias de cada municipio participante. Tanto estos consejos como los

Consejos de Desarrollo Municipal de las mancomunidades recibirán apoyo en sus actividades por parte de los representantes de las autoridades nacionales con presencia en el departamento.

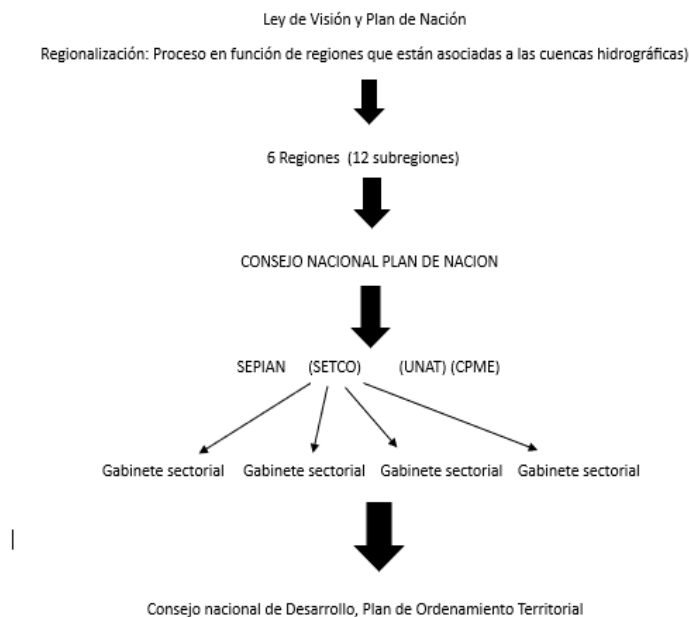
La vinculación de los Consejos Departamentales y de los Consejos de Ordenamiento Territorial de las mancomunidades con el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, se realizará por medio del Gobernador Departamental. En cada Gobernación Departamental operará una Unidad técnica de Ordenamiento Territorial, que brindara apoyo técnico al Consejo Departamental, a los Consejo de Mancomunidades y a las municipalidades. El proceso de ordenamiento territorial se desarrollará en los ámbitos siguientes: 1) entidades territoriales, 2) entidades o áreas bajo régimen especial, 3) entidades de integración.

Esto refleja que la administración central y la administración local pueden funcionar

articuladamente a través de eslabones institucionales o administrativos intermedios (como el Gobernador Departamental), los cuales pueden contribuir significativamente al desarrollo de una política equilibrada y planificada; sin embargo, no deben constituirse en el eje central de la administración del país. En este sentido, las dos estructuras fundamentales del estado – administración central y la administración local- deben lograr una articulación efectiva entre sus competencias, funciones y responsabilidades, con el fin de brindar un mejor servicio a la ciudadanía y convertirse en una palanca para el desarrollo del país.

La Ley de Visión de País y Plan de Nación plantea un enfoque de regionalización, basados en la identificación de seis regiones y doce subregiones de Desarrollo. Destaca la participación de actores como el Consejo Regional de Desarrollo tal como se muestra en la Figura 3.

Figura 3. Esquema de elementos de análisis en la Ley de Visión y Plan de Nación



Nota: Elaboración Propia basada en el análisis de la ley de Visión y Plan de Nación, 2021

La Ley de Descentralización tiene como objetivo establecer un marco legal, que impulsa la descentralización de competencias, autoridad y recursos a favor de los municipios. Conceptualmente, la descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfieren total o parcialmente, a los municipios las competencias, funciones, servicios, capacidades y recursos de las Secretarías de Estado, empresas e institutos públicos. Los municipios pueden asociarse en mancomunidades a través de sus autoridades. La Ley aclara que no contradice lo establecido en otras normativas relacionadas con la desconcentración, descentralización, concesionamiento, delegación y tercerización, y establece la necesidad de coordinar con los gobiernos locales (Gobierno de Honduras, 2025).

La ley introduce la figura de la Mancomunidad, la cual no implica la extinción ni la fusión de los municipios, salvo que estos lo acuerden. Además, exige que se defina las modalidades de organización, coordinación, planificación y cooperación recíproca, así como la forma de compartir los costos, lo cual debe ser registrado en los archivos correspondientes de la Secretaría de Gobernación y Justicia. Se establece que, en el Consejo de Mancomunidades, participaran los alcaldes con voz y voto, siendo presidido por el alcalde del municipio con mayor población, a quien se denominara Alcalde Mayor. El consejo será asistido de manera consultiva y solo con voz por un representante de los Consejos de Desarrollo Municipal respectivos (Gobierno de la República, 1990).

Figura 4. Esquema de elementos de análisis en la Ley de Descentralización



Nota: Elaboración Propia en base al análisis de la Ley de Descentralización, 2021

Cada una de las leyes anteriores establece un objeto específico: por un lado, la Ley de Municipalidades tiene como objeto a la municipalidad; la Ley de Ordenamiento

Territorial se enfoca en la planificación estratégica del desarrollo; la Ley de Visión de País y Plan de Nación promueve un proceso de planificación estratégica nacional; y la Ley

de Descentralización asume como eje central la transferencia de competencias y recursos.

Todas estas leyes están orientadas a promover el desarrollo humano, económico, ambiental e institucional. No obstante, la complementariedad entre ellas resulta limitada y distante.

En el caso de la ley de Ordenamiento Territorial, existe una fuerte vinculación con la Ley Visión de País y Plan de Nación, ya que ambas identifican la regionalización y las doce subregiones, así como su consejo Regional de Desarrollo. Sin embargo, la conformación de estas regiones entra en contradicción con la estructura departamental existente y el rol del gobernador Departamental. Por su parte, la Ley de Descentralización favorece una representatividad y asociatividad que responde de manera particular y subjetiva a los intereses individuales de cada municipalidad.

Por otro lado, el Gobernador Departamental se convierte en una figura intermedia con un trasfondo político, carente de financiamiento y con responsabilidades comunicativas y de control, pero sin capacidad de decisión,

ya que la autoridad legal y económica para incidir en planes, proyectos y servicios recae en los municipios.

Esto evidencia que la gobernanza en el proceso de descentralización requiere una articulación estratégica que integre procesos, procedimientos y actores clave. En este sentido, la actual Ley de Descentralización resulta limitada para establecer un marco de gobernabilidad adecuado, que permita una mayor claridad y agilidad en la implementación efectiva de la descentralización. Por otro lado, esta ley también reconoce la necesidad de no desvincularse de otras leyes, normativas e instituciones vinculadas al proceso, lo que implica considerar otra vía complementaria como lo es la desconcentración.

Ante este panorama, surgen interrogantes fundamentales: ¿Es más factible implementar la descentralización o la desconcentración? ¿A quién beneficia realmente la desconcentración? ¿Pueden los Gobernadores Departamentales convertirse en verdaderos gobiernos intermedios?

Metodología

Este trabajo se presenta como un estudio de revisión bibliográfica. En este caso, este tipo de estudios permite profundizar en la identificación de literatura e investigaciones recientes asociadas a la descentralización y a la funcionalidad de la gobernabilidad en Honduras, así como en los avances más recientes en materia de investigación y producción académica. Además, posibilita identificar a los autores, instituciones académicas más productivas y las temáticas que se abordan con mayor frecuencia

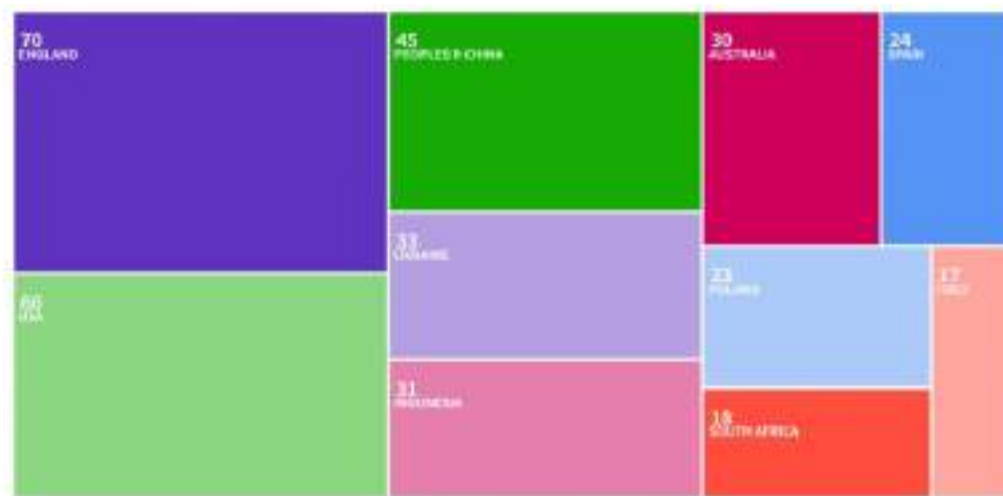
Para esta ocasión, este artículo se basa

en la selección de palabras claves como: (*decentralization OR "local government"*) AND (*"local government" OR "municipal government"*) AND (*"decentralization of power" OR "local economic development"*) AND (*"public administration" OR "fiscal relations"*). Estas palabras claves permitieron identificar diversos estudios a nivel mundial, utilizando plataformas de acceso libre a la bibliografía, entre ellas Web of Science, lo que facilitó la búsqueda de recursos abiertos en revistas como Science Direct, Scopus, revistas especializadas y otras plataformas de acceso institucional y libre.

En el proceso, se aplicaron varios filtros en la plataforma Web of Science, Tree of Science y se trabajó con VosWevier. Primero, se consideraron los estudios publicados en los últimos 5 años, tomando el 2024 como año actual. También se incluyeron filtros

relacionados con enfoques temáticos, como ciencias sociales, economía, desarrollo sostenible, entre otros. Tal como se muestra en la Figura 5, los países con mayor número de publicaciones en las temáticas mencionadas son los que se destacan.

Figura 5. Gráfico de países con mayores publicaciones – Descentralización



Nota: Elaboración propia, en base a datos de estudio bibliométrico, 2025

Se obtuvieron más de 3,500 referencias bibliográficas; sin embargo, para este estudio, se realizó una delimitación utilizando los programas Web of Science y Tree of Science, seleccionando las publicaciones ubicadas en las dimensiones de “Raíces, Tronco, Ramas y Hojas”, con un máximo de 351 documentos.

Entre los centros más representativos que han publicado sobre el tema, se encuentran los siguientes, como se muestra en la Figura No. 6: Durham University, Ministry of Education Science of Ukraine, Cardiff University, University of London, State University System of Florida, entre otros.

Figura 6. Universidades y Centros de Investigación que más publican sobre la temática



Nota: Elaboración propia, en base a datos de estudio bibliométrico, 2025

Resultados

Esta categorización está asociada a varios indicadores. Para 2020, se identificaron 43 municipios en la categoría de Desempeño Satisfactorio o categoría “A”; 40 municipios en Desarrollo o categoría “B”; 173 municipios medianamente organizados, que conforman la categoría “C” —el bloque más amplio—; y 42 municipios con Crecimiento Lento, clasificados como categoría “D” (SGDyJ, 2020).

Lo anterior permite considerar el desempeño y progreso municipal medido a través de diversos indicadores vinculados a la gestión administrativa, y cómo estos inciden en la prestación de servicios de calidad a la población. Puede afirmarse que existe una marcada debilidad en la gestión municipal, lo cual resalta la importancia de analizar los avances en materia de investigación y su relación con las buenas prácticas generadas en otros contextos a nivel internacional.

Considerando los resultados de la revisión bibliográfica, se proponen algunas dimensiones claves para la discusión, primero,

una base teórica desde el enfoque económico; segundo, la dimensión relacionada con el federalismo fiscal y la descentralización

fiscal; tercero, la vinculación entre la descentralización, la desigualdad y el gasto en salud, educación y crecimiento económico; cuarto, las reformas institucionales, la estructura y el contexto de los gobiernos locales e intermedios, el capital social y su relación con la descentralización; y finalmente, quinto, el desempeño fiscal y administrativo en el marco de la descentralización y su vínculo con la corrupción.

En tal sentido, debemos considerar los aportes de la teoría económica avanzada desarrollada por Musgrave y Samuelson (1980) en el marco de la teoría de las finanzas públicas. Ambos autores coinciden en que debe encontrarse una solución para expandir el acceso a los bienes públicos en los distintos tipos de mercados.

Sin embargo, persiste un problema estructural de gran magnitud vinculado al ingreso nacional. En este contexto, Samuelson define los servicios públicos como bienes de consumo colectivo, de los cuales todos pueden disfrutar simultáneamente, y donde el consumo individual no reduce la disponibilidad para otros (Tiebout, S.F.).

Esto permite comprender la relación inversa entre el aumento en la demanda de servicios y la capacidad de oferta, considerando las funciones y responsabilidades de los gobiernos municipales.

Así se permite establecer que los estudios sobre federalismo fiscal implican profundizar en las asignaciones de funciones a los niveles de gobierno, los beneficios para el bienestar derivados de la descentralización fiscal y el uso de instrumentos fiscales. En este apartado se brindan e identifican la competencia interjurisdiccional y el federalismo ambiental, la economía política del federalismo fiscal, el federalismo de preservación del mercado y la descentralización fiscal en las economías en desarrollo y en transición. (Oates, Wallace E., 1999) Lo anterior, permite a Oates una amplia gama de ideas donde surge una nueva teoría de segunda generación del federalismo fiscal, la cual ofrece nuevas perspectivas sobre la estructura y el funcionamiento de los sistemas federales fiscales y sus implicaciones para el diseño de las instituciones fiscales (Oates, 2005,).

Bardhan, afirma que desde la revisión de casos empíricos sobre descentralización desde la perspectiva de la prestación de servicios públicos y de las condiciones para el desarrollo empresarial local, es relevante proponer una estrategia de revisión diferente a la tradicional o del federalismo fiscal, aunando en el contexto institucional en las economías en desarrollo (Bardhan, 2002).

Kaneva et al, indica que la descentralización fiscal está asociada con una mayor eficiencia de la administración pública y contribuye a los procesos de crecimiento económico. Los autores concluyeron que se debería aumentar la eficiencia del gasto presupuestario local, ya que un simple aumento en la relación

entre el gasto público y el PIB puede tener consecuencias negativas si no se producen mejoras institucionales. (Kaneva, Karpenko, Nasibova, Tabenska, & Tomniuk, 2023)

Muchos gobiernos han implementado políticas de descentralización fiscal, delegando cada vez más poder de decisión en materia fiscal a los niveles subnacionales de gobierno. En el trabajo de Petrovito Et al, presenta evidencia empírica sobre la relación entre la descentralización fiscal y la redistribución intrarregional del ingreso, con base en datos regionales sobre desigualdad e ingresos de los gobiernos locales para 183 regiones de 14 países de la OCDE. Brinda resultados que muestran la redistribución del ingreso intrarregional se asocia negativamente con la descentralización fiscal, especialmente cuando se materializa en la descentralización de los ingresos. Lo que resulta que, en lo que respecta a sus fines redistributivos, la tributación se gestiona mejor a nivel de los gobiernos centrales. En este sentido, se requiere un análisis más profundo para comprender si los cambios en la descentralización pueden afectar la evolución de la redistribución del ingreso dentro de las regiones, y de qué manera. Este es un tema importante, ya que tanto la descentralización como la redistribución son procesos dinámicos (Petrovito, Franco Pozzolo, Resce, & Sciala, 2023).

Al mismo tiempo, Tselios menciona que un aumento de la descentralización reduce la desigualdad. Sin embargo, esta reducción es mayor en países con una calidad de gobernanza relativamente baja, posiblemente porque las inversiones privadas en estos países reducen la desigualdad de ingresos. Una implicación política es que las estrategias de descentralización específicas para cada

institución pueden reducir las desigualdades (Tselios, 2020).

El trabajo de Miranda Et al, afirma que el gasto público en salud y educación se ha utilizado como los principales instrumentos fiscales para mejorar el desarrollo económico y humano y, en consecuencia, la calidad de vida de los ciudadanos. Sin embargo, el impacto de estas políticas públicas en el desarrollo económico y humano no se limita a la cantidad de recursos que absorben, ya que los aspectos organizacionales pueden tener una influencia significativa. Estos resultados confirmarían que, al analizar el impacto de la descentralización de los recursos públicos en el desarrollo humano, el tipo de gasto descentralizado es crucial.

Así, el gasto público en salud, a nivel general, central y subnacional, se asocia positivamente con la esperanza de vida, el nivel de educación y el ingreso per cápita, y, en consecuencia, mejora el IDH. Cabe destacar que los resultados también pueden interpretarse como una indicación de que descentralizar el gasto en salud hacia las autoridades subnacionales no es perjudicial para el desarrollo humano (Miranda - Lescano, Muinelo Gallo , & Roca Sagales, 2022).

Yinghuan, encuentra que la descentralización del gasto no tiene efecto sobre el crecimiento económico a corto plazo para ninguno de los países del estudio. Por el contrario, encuentran que la descentralización del gasto tiene un efecto positivo sobre el crecimiento económico a largo plazo en el caso de India, pero no en el caso de China considerando la importancia de las políticas de desarrollo económico, especialmente para muchos países en desarrollo que actualmente implementan reformas de descentralización (Yinghua Jin, 2022).

Kim & Warner, por otro lado, afirman que en contextos donde los gobiernos locales tienen una autonomía limitada y los recortes en la ayuda a los gobiernos locales han sido severos, el municipalismo pragmático explica mejor las respuestas locales en contextos donde los gobiernos locales tienen mayor autonomía fiscal. Las diferencias en las relaciones entre los estados y las localidades conducen a estas dos perspectivas diferentes. Si bien las respuestas al estrés fiscal difieren, encontramos que el proceso abre los servicios del gobierno local a una mayor mercantilización en ambos contextos. (Kim & Warner, 2020)

Mauro Et al, afirma que el cambio gubernamental está estrechamente vinculado con el impacto del capital social. Considera que el surgimiento de los gobiernos regionales incrementó la influencia del capital social local en el crecimiento, ya que el control de los fondos destinados por el gobierno federal a las inversiones públicas locales pasó a estar cada vez más a cargo de los gobiernos locales y, por lo tanto, más expuesto a las normas sociales locales. El caso italiano sigue siendo una fuente de inspiración para aquellos académicos que estudian cómo las actitudes culturales, profundamente arraigadas en la historia, y los entornos institucionales formales que interactúan para generar resultados económicos persistentemente diferentes (Mauro, Pigliaru, & Carmeci, 2023).

Las reformas institucionales, son cambios estructurales en las reglas y normas de autoridad, con efectos a largo plazo e impredecibles en el gobierno, la política y la sociedad. Sin embargo, los incentivos de los reformadores se relacionan con las particularidades del diseño de la reforma a través de sus efectos secundarios, no de sus

efectos principales, que a su vez conducen a las consecuencias a mediano y largo plazo que finalmente se materializan. Los dos casos extremos, Bolivia y Pakistán, brindan resultados y un análisis probablemente donde se extiende a una clase más amplia de reformas donde los incentivos de los agentes que buscan un cambio, y los efectos de ese cambio, son altamente asimétricos en tiempo y dimensión (Faguet & Shami, 2021).

Siguiendo a Faguet, el gobierno militar en Pakistán, aprovechó esta oportunidad para introducir un tercer nivel de gobierno local por debajo de los gobiernos provinciales. Sin embargo, el nuevo gobierno democrático fue cancelar las elecciones locales y re-centralizar el poder en las provincias, los autores de forma crítica plantean: ¿Por qué se abolió la descentralización tan pronto tras la restauración de la democracia? ¿Y por qué ningún pakistaní luchó por mantener un sistema que les acercara el gobierno? (Faguet & Shami, 2021).

Las respuestas las trata de dar con más preguntas: ¿Por qué los líderes descentralizan? ¿Quién dedica la mayor parte de su carrera, y a menudo toda su vida, a ascender en la escala social del poder, solo para, una vez alcanzado el máximo, delegar poder y recursos a funcionarios subnacionales con mandatos independientes que no puede controlar? ¿Quién se mete en política para ceder poder? Este es uno de los dos problemas centrales del debate sobre la descentralización (Faguet & Shami, 2021).

En 2014, Tan y Avshalom analizan que Israel adoptó la descentralización asimétrica, otorgando distintos grados de autonomía a los gobiernos locales según su desempeño fiscal y administrativo. Encontrando que el diseño de descentralización asimétrica

en Israel mejoró la proporción de ingresos propios y los niveles de recaudación tributaria en los gobiernos locales más autónomos. Sin embargo, no se observa un impacto significativo en el equilibrio presupuestario ni en la deuda (Tan & Avshalom, 2020).

Según (Abagsonema, Adamtey, & Owusu, 2022) existe evidencia mixta de que los bajos niveles de productividad a nivel de gobierno local no son comunes en organizaciones con culturas fuertes, ya que estas son menos propensas a externalidades. Los autores aportan desde su investigación el vínculo entre la cultura organizacional y la productividad de los empleados desde las perspectivas de los empleados de la Asamblea Metropolitana de Sekondi-Takoradi (STMA) en Ghana.

Los hallazgos indican una cultura sólida y positiva de misión, participación, adaptabilidad y consistencia en la STMA. La relación entre la cultura de adaptabilidad y la productividad de los empleados fue negativa, pero estadísticamente significativa (Abagsonema, Adamtey, & Owusu, 2022).

Siguiendo a Setiadi Et al, quienes exploran las raíces de las prácticas de corrupción del gobierno local en la Java rural, Indonesia desde un análisis antropológico, se encontró que los factores que causan prácticas corruptas en la Java rural se deben a fuertes valores locales, como la lealtad al líder de la aldea por parte de sus seguidores, la armonía sólida y la capacidad del líder de la aldea para manifestarse como un líder ideal. Dichos valores crean modelos relacionales llenos de cortesías para el bien de ellos mismos y de sus grupos para perpetuar el poder. Este estudio concluye que los factores no valorativos que complican aún más el sistema de administración financiera en forma de intervenciones supralocales tuvieron un

impacto más amplio en el empeoramiento de la desviación en el uso del presupuesto (Setiadi, Ekawati, & Habib, 2022).

La reforma de descentralización en Ucrania se considera la reforma más exitosa en todo el país. Así basándose en una investigación sociológica para el período 2015-2020 se estudian la opinión pública acerca de la implementación de la reforma. El estudio del grado de concienciación pública sobre las reformas y la evaluación de su actitud ante el cambio son cruciales para la toma de decisiones, ya que las reformas se implementan para mejorar la vida de las personas y la sociedad.

Evaluar la actitud de los ucranianos hacia la reforma ayuda a identificar obstáculos, deficiencias y ventajas del cambio, les permite

planificar y desarrollar una estrategia de futuro más eficaz. Los principales problemas, residen en el miedo de la población al cambio, la desconfianza en las autoridades y un desarrollo regional desproporcionado. Por lo tanto, es esencial destacar la participación del público en las reformas como garantía fundamental de su éxito a largo plazo. (Dmytryshyn , Dmytryshyn, Yakubiv, & Zagorodnyuk, 2021).

Finalmente, se encontró según la Figura No. 7, que entre los temas más representativos asociados a la temática de la búsqueda generada hacia la Descentralización esta: Local government Studies, Sage Open, Regional Studies, Public Managment Studies, Public administrati3n, Administration, Economic. Social Science, entre otras.

Figura 7. Temáticas de las revistas asociadas a los estudios de la Descentralización



Nota: Elaboración propia, en base a datos de estudio bibliométrico, 2025

También, en relación con las investigaciones y el aporte con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se identifican según el grafico No. 8 a los ODS No. 1 Cero Pobreza, No.10 Reducción de la desigualdad, No. 17 Objetivos

, No. 9 Industrias, innovación e infraestructura, No. 4 calidad de educación, No. 13 acción climática, No. 8 Trabajo decente y crecimiento económico entre otros.

Figura 8. Temáticas de las revistas asociadas a los estudios de la Descentralización



Nota: Elaboración propia, en base a datos de estudio bibliométrico, 2025

Conclusiones

Los diferentes estudios mostrados de manera prioritaria en esta revisión, se observa un amplio uso de diferentes metodologías de investigación tanto cuantitativas, con estudios de panel, desarrollo de encuestas, mediciones métricas de opinión, como también, investigaciones cualitativas sociológicas y antropológicas que utilizan técnicas cualitativas asociadas a esta.

Por otro lado, el estado actual de la descentralización de Honduras se apoya en un amplio marco legal, que para este estudio se basó en la ley de municipalidades, la ley de ordenamiento territorial, la ley de Visión y Plan de Nación y la ley de Descentralización publicadas en la gaceta respectivamente en el anterior orden cardinal. En el análisis se reflejan diferentes actores con diferentes roles asociados al proceso de descentralización. Por una la ley de municipalidades añade al gobernador departamental, por otro lado, la ley de ordenamiento territorial apoya la funcionalidad de los

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

En cambio, la ley de Visión y Plan de Nación que se basa en un proceso conceptual de regionalización crea los Consejos Regionales de Desarrollo. Finalmente, la Ley de descentralización muy enfocada en los roles y los niveles que destaca la constitución resalta el nivel de gobierno central y gobierno municipal. Sin embargo, se añade la figura de Mancomunidades con roles de ejecución de programas y proyectos para el desarrollo humano y prestación de servicios públicos. Algo que establece la ley de Descentralización no se desvincula con las

otras leyes y los procesos de descentralización y desconcentración que ya se han establecido en otras leyes.

Se podría concluir que los procesos de planificación son atribuibles a cada gobierno, siendo cada cuatro años nuevos procesos de planificación que no exclusivamente mantienen una relación con el proceso anterior. La desvinculación de estos procesos causa una fragmentación estructural que ha llevado al país a aprobar una ley de descentralización mas de 30 años después de las iniciativas de los años ochenta.

Por otro lado, la revisión bibliográfica brinda una mirada más amplia de la descentralización. Inicia con ver los servicios públicos como un consumo colectivo de bienes de los cuales todos disfrutan en común, y que el consumo individual disminuye la oportunidad del consumo de otra persona, además, los estudio sobre descentralización inician con un punto de vista de la teoría económica y el federalismo fiscal, el cual implican profundizar en las asignaciones de funciones a los niveles de gobierno. Tan bien, se identifica que la redistribución del ingreso intrarregional se asocia negativamente con la descentralización fiscal, especialmente cuando se materializa en la descentralización de los ingresos. Lo que resulta que, en lo que respecta a sus fines redistributivos, la tributación se gestiona mejor a nivel de los gobiernos centrales.

Por otro lado, el gasto público en salud y educación se ha utilizado como los principales instrumentos fiscales para mejorar el desarrollo económico y humano, pero también, también pueden interpretarse como una indicación de que descentralizar el gasto en salud hacia las autoridades subnacionales no es perjudicial para el desarrollo humano.

En otro caso, la alta carga tributaria abre el proceso para que los servicios del gobierno local puedan ser mercantilizados.

Considera que el surgimiento de los gobiernos regionales incrementó la influencia del capital social local en el crecimiento, ya que el control de los fondos destinados por el gobierno federal a las inversiones públicas locales. Por otro lado, de forma controversial se plantea sobre: ¿Por qué los líderes descentralizan? ¿Quién dedica la mayor parte de su carrera, y a menudo toda su vida, a ascender en la escala social del poder, solo para, una vez alcanzado el máximo, delegar poder y recursos a funcionarios subnacionales con mandatos independientes que no puede controlar? ¿Quién se mete en política para ceder poder?

Se agrega que un aumento de la descentralización reduce la desigualdad, por lo tanto, la descentralización asimétrica la cual otorga distintos grados de autonomía a los gobiernos locales según su desempeño fiscal y administrativo, puede ser el diseño que podría mejorar la proporción de ingresos propios y los niveles de recaudación tributaria en los gobiernos locales más autónomos.

Además, es relevante que construir culturas más fuertes, ya que estas son menos propensas a externalidades y mejorar la autonomía en los procesos de descentralización. Sin embargo, se deben valorar los procesos antropológicos y sociológicos de las comunidades asociados a la lealtad de los empleadores y sus líderes, esto podría estar vinculado a procesos de corrupción en los gobiernos locales.

Referencias

- Abagsonema, J., Adamtey, R., & Owusu, V. (2022). ¿Influye la cultura organizacional en la productividad de los empleados a nivel local? Una prueba del modelo cultural de Denison en el sector de los gobiernos locales de Ghana. *Revista Negocios del Futuro*. Obtenido de <https://fbj.springeropen.com/articles/10.1186/s43093-022-00145-5>
- Ahrens, T. (2020). Resiliencia Financiera del gobierno local ingles tras la COVID-19. *Revista de Presupuesto Público, Contabilidad y Gestión Financiera*. Obtenido de <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/jp-bafm-07-2020-0098/full/html>
- Bardhan, P. (2002). Descentralización de la gobernanza y el desarrollo. *Revista de perspectivas económicas*, pp. 185 - 205 VOL 16 Num, 4 Otoño. Obtenido de <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533002320951037>
- Dmytryshyn, M., Dmytryshyn, R., Yakubiv, V., & Zagorodnyuk, A. (2021). Peculiaridades de la aprobación de la reforma de descentralización por parte de los ucranianos. *Ciencias Administrativas*. Obtenido de <https://www.mdpi.com/2076-3387/11/4/104>
- Faguet, J., & Shami, M. (2021). La incoherencia de la reforma institucional: la descentralización como solución estructural a las necesidades políticas inmediatas. *Springer Nature: Estudios en Desarrollo Internacional Comparado*, pp. 85-112 Vol 57.
- Garcia, F. (2009). *Políticas E Instituciones para el Desarrollo Economico Territorial. El caso de Honduras*. CEPAL, Serie Desarrollo territorial, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Economica y Social (ILPES) En el MARco del Progrma “ Modernización del Estado, Desarrollo PRoductivo y uso sostenible de los recursos naturales”, Ejecutado por la CEPAL y la GTZ, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Gobierno de Honduras. (31 de Marzo de 2025). <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/1082-ley-de-descentralizacion-del-estado-de-honduras>. Obtenido de <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/1082-ley-de-descentralizacion-del-estado-de-honduras>: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/1082-ley-de-descentralizacion-del-estado-de-honduras>
- Gobierno de la Republica. (1990). Ley de Municipalidades. Tribunal Nacional de Cuentas, 1-66. Obtenido de chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_de_Municipalidades.pdf
- Gobierno de la republica de Honduras. (31 de Marzo de 2025). <https://conasa.hn/files/21/Leyes-y-Reglamentos-del-Sector/21/Ley-Ordenamiento-Territorial-180-2003.pdf>. Obtenido de <https://conasa.hn/files/21/Leyes-y-Reglamentos-del-Sector/21/Ley-Ordenamiento-Territorial-180-2003.pdf>: <https://conasa.hn/files/21/Leyes-y-Reglamentos-del-Sector/21/Ley-Ordenamiento-Territorial-180-2003.pdf>
- Kaneva, T., Karpenko, M., Nasibova, O., Tabenska, Y., & Tomniuk, T. (2023). El impacto de la descentralización fiscal en la eficiencia de los servicios públicos y el crecimiento económico. *Temas actuales del desarrollo de las finanzas, la contabilidad y la auditoría*, 68-68. Obtenido de <https://fkd.net.ua/index.php/fkd/article/view/4193>
- Kim, Y., & Warner, M. (2020). ¿Municipalismo Pragmatico o Urbanismo de Austeridad?

Comprender las respuestas de los gobiernos locales a la presión fiscal. *Estudios de Gobierno Local*, 234-252. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2020.1729751>

Mauro, L., Pigliaru, F., & Carmeci, G. (2023). *Descentralización, capital social y crecimiento regional: el caso de la división Norte-Sur de Italia*. *Revista Europea de Economía Política*. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0176268023000071?via%3Dihub>

Miranda - Lescano, R., Muinelo Gallo, L., & Roca Sagales, O. (2022). *Desarrollo humano y descentralización: La importancia del gasto público en salud*. Wiley Library. Obtenido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/apce.12373>

Oates, W. E. (2005,). *Hacia una teoría de Federalismo fiscal de segunda Generación*. Springer Nature, Volumen 12, pp. 349-373. doi:<https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-005-1619-9>

Oates, Wallace E. (1999). *Un Ensayo sobre Federalismo Fiscal*. *Revista de literatura Económica*, VOL. 37, Num. 3 Septiembre pp. 1120-1149. doi:<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jel.37.3.1120>

Pietrovito, F., Franco Pozzolo, A., Resce, G., & Sciala, A. (2023). *Descentralización fiscal y (re) distribución del ingreso en las regiones de los países de la OCDE. Cambio estructural y dinámica económica - Science Direct*, pp. 69 - 81. Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0954349X23000929?via%3Dihub>

Setiadi, S., Ekawati, H., & Habib, F. (2022). *Explorando las raíces de las prácticas de corrupción del gobierno local en la Java ru-*

ral: un análisis antropológico. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 14-27. Obtenido de <https://e-journal.unair.ac.id/MKP/article/view/25033>

SGDyJ. (2020). *Categorización Municipal . Tegucigalpa: Gobierno de la Republica, Financiado por EuroSAN- DEL*.

Tan, E., & Avshalom, A. (2020). *¿Cómo afecta la descentralización asimétrica al desempeño fiscal local? Estudios Regionales*, 1071- 1083. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2020.1861241>

Tiebout, C. (S.F.). *A pure Theory of local Expenditures*. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, Number 5. doi:<https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/257839>

Tselios, V. (2020). *¿Afecta la descentralización política a la desigualdad de ingresos? El papel de la calidad de la gobernanza*. *Estudios regionales Vol. 57 2023 Numero 5*, 829-843.

Yinghua Jin, M. R. (2022). *¿Promueve la descentralización fiscal el crecimiento económico? Un enfoque empírico para el estudio de China e India*. *Revista de Presupuesto Público, Contabilidad y Gestión Financiera*.

Explorando los confines del sistema mundial: arqueología histórica de la Catedral de Comayagua, Honduras (1650 - 1890 d.C)

Exploring the Peripheries of the World-System: Historical Archaeology of the Cathedral of Comayagua, Honduras (1650 – 1890 CE)

Eva L. Martínez¹

Recibido: 19 noviembre 2024

Aceptado: 20 febrero 2025

Resumen

Esta investigación aborda el estudio del material cerámico recuperado del Patio de Los Naranjos, Catedral de Comayagua, en Comayagua, Honduras. El objetivo de esta investigación es doble: en primer lugar, destacar el contexto histórico más amplio en el que se produjeron y comercializaron las cerámicas importadas; los factores económicos que afectan la producción, distribución e intercambio de estos artefactos; y segundo, explorar la presencia de una industria de cerámica vidriada local en la ciudad de Comayagua. El material cerámico del sitio de la catedral proporciona información sobre los patrones comerciales y las relaciones socioeconómicas desarrolladas entre las áreas centrales y periféricas durante el período colonial y posteriormente a la independencia. El material cerámico se analiza bajo la perspectiva de la teoría de sistemas mundiales. El uso de la teoría de los sistemas mundiales será útil para ilustrar la lógica de la interacción comercial dentro de un sistema económico colonial basado en el intercambio desigual entre el núcleo, que controla los patrones de producción y comercio, y las áreas periféricas, que proporcionan materias primas y bienes cuyo trabajo es menos recompensado que los del área central. Al mismo tiempo, esta investigación desafía algunos de los supuestos de la teoría en su acepción clásica.

Palabras clave: *Arqueología histórica, teoría del sistema mundial, producción local de cerámica vidriada, cerámica importada colonial y republicana.*

Abstract

This research deals with the study of ceramic material recovered from the Patio de Los Naranjos, Comayagua Cathedral, in Comayagua, Honduras. The objective of this research is twofold: first, to highlight the wider historical context in which the imported ceramics were produced and traded; the economic factors affecting the production, distribution and exchange of these artifacts; and second, to explore the presence of a local glazed ceramic industry in the city of Comayagua. The ceramic material from the cathedral site provides insights into the trade patterns and socio-economic relations developed between core and peripheral areas during colonial and early post-independence times. The ceramic material is analyzed under the scope of world systems theory. The use of world systems theory will be helpful to illustrate the logic of commercial interaction within a colonial economic system based on unequal exchange between the core, which controls the patterns of production and trade, and the peripheral areas,

¹ Doctora en Antropología con especialidad en Arqueología por la University of Pittsburgh, Estados Unidos. Departamento de Antropología, Universidad Nacional Autónoma de Honduras. emartinez@unah.edu.hn

which provide raw materials and goods whose labor is less well rewarded than the ones in the core area. At the same time, this research challenges some of the assumptions of the theory.

Keywords: Historic archaeology, world systems theory, glazed-ceramic local production, colonial and republican imported ceramics.

Introducción

El objetivo principal de esta investigación es analizar la presencia del material cerámico en el contexto arqueológico de la catedral de Comayagua, Honduras. Los materiales serán tratados como bienes de consumo que reflejan la situación económica en la cual fueron producidos e intercambiados. La interpretación de los datos se ha realizado desde el enfoque de la teoría de sistema mundial, en su acepción clásica. Nuestra perspectiva del sistema mundial pone a prueba las expectativas planteadas por esta teoría en cuanto a las relaciones económicas establecidas entre el centro y las áreas periféricas durante el período colonial y el post-independiente.

Wallerstein (1976) propuso la teoría de sistema mundial para explicar el desarrollo de la economía mundial europea y su impacto en las áreas involucradas en ese orden económico. A principios del siglo XV y finales del XVI, algunos países europeos experimentaron un período de expansión política que Wallerstein (1976:15) definió como un sistema social mundial, no porque incluyera al mundo entero, pero debido a que trascendía cualquier unidad política jurídicamente definida. Este sistema se caracteriza por la visión global de la división del trabajo y el intercambio desigual entre el centro, que controla los patrones de producción e intercambio y las áreas periféricas que proveen materia prima y bienes cuya mano de obra es menos recompensada que la de los producidos en el centro.

El estudio del conjunto de materiales coloniales puede evidenciar las relaciones entre las diferentes partes del sistema mundial, las cuales, según establece el planteamiento original (Wallerstein 1976), están básicamente unidas a través de lazos económicos: comercio y producción. Un acercamiento desde el sistema mundial al estudio de los bienes materiales producidos e intercambiados bajo condiciones coloniales brinda la ventaja de aplicar una perspectiva teórica creada para explicar el momento histórico particular en que dichos bienes fueron manufacturados y comercializados.

La distribución de bienes en las colonias españolas estaba determinada por las políticas comerciales de la metrópoli; el comercio era centralizado y restringido. El fracaso de España para cumplir con las demandas de las colonias en términos de calidad y variedad de productos, sumado a los altos precios de los bienes de importación españoles, condujo a la Corona a importar productos de otros países europeos y reexportarlos al nuevo mundo (Parry, 1966: 238). El contrabando fue muy activo durante el período colonial precisamente porque los bienes ofrecidos por comerciantes extranjeros (no españoles) eran más abundantes, en algunos casos de mejor calidad y más baratos que los productos legales de España (Parry 1966:239, Burkholder y Johnson 1990:139).

Hasta la mitad del siglo XVI, la gran mayoría de bienes de tradición europea presentes en las colonias eran del viejo mundo. Sin embargo,

adentrado el siglo XVI inicia la producción de cerámica de tradición europea en México, Panamá, Guatemala y República Dominicana (Deagan 1987, Fairbanks 1972). El más amplio y diverso grupo cerámico producido era la mayólica o loza de pasta gruesa con esmalte de estaño. Los centros de producción coloniales antes mencionados elaboraban principalmente mayólica, pero también cerámica utilitaria sin esmaltar o con esmalte de plomo. La mayólica constituye entonces el elemento más distintivo de la cerámica de tradición Hispana tanto en el Viejo como en el Nuevo mundo.

Además de la cerámica de origen español y posteriormente hispano-americano, ciertas lozas de Italia, Alemania, Francia, Inglaterra y otras partes del sistema mundial europeo aparecen en los contextos arqueológicos coloniales del continente americano. Estas lozas europeas con esmalte de estaño y plomo se han registrado en sitios españoles después de mediados del siglo XVIII (Deagan 1987).

Las sanciones contra el comercio de bienes extranjeros, aunadas a la demanda de productos manufacturados que España no podía suplir a precios razonables, estimuló la creación de redes activas de tráfico ilícito durante el período colonial. Las restricciones comerciales impuestas por la Corona hacia las colonias, así como el monopolio de los mercaderes guatemaltecos, resultó en la insatisfacción de los colonos del resto de las provincias de la Capitanía General de Guatemala e incitó el comercio ilegal en la región. El contrabando fue una actividad común durante el periodo colonial, sin embargo, alcanzó su pico durante el siglo XVIII. En 1745, antes del establecimiento del 'libre comercio', las autoridades españolas

en Guatemala reportaban que la mitad de la provincia estaba involucrada en comercio de contrabando (Martínez Castillo 1991: 19). En Comayagua, la actividad era tan extendida que incluso el Gobernador de la provincia junto con autoridades eclesiásticas estaban implicadas en el comercio ilegal (Martínez Castillo 1991:19).

Al mismo tiempo, la escasez de productos y los atrasos de la flota española contribuyeron al desarrollo de industrias locales en Centroamérica (Burkholder y Johnson 1990: 136), tales como la industria cerámica establecida en Guatemala después de 1580, la cual probablemente se expandió a Comayagua durante el siglo XVIII (Luján Muñoz 1975). Durante el período colonial, Antigua, Guatemala, fue el principal centro de producción de mayólica en Centroamérica (Luján Muñoz 1975, Romero 2016). Después del terremoto de 1773, algunos alfareros se trasladaron de Antigua a otras áreas en Guatemala (incluida ciudad de Guatemala, San Miguel y San Cristóbal en Totonicapán, Huehuetenango, Chiapa de Corzo) así como a Tegucigalpa y Comayagua en Honduras (Luján Muñoz 1975: 23-24).

Aunque limitado, el comercio intercolonial se llevó a cabo a lo largo del período colonial. Los bienes intercambiados consistían en aquellos considerados de segunda importancia para la Corona. Estos bienes eran conocidos como "géneros de la tierra", tales como textiles de manufactura local y productos agrícolas. Eventualmente, la Corona también permitió el comercio de vino y aceite de oliva de Perú a Centroamérica (Acuña 1980: 18).

Después de la Independencia, los criollos, defensores del libre comercio, argumentaron las ventajas económicas de la independencia;

sin embargo, la rápida introducción de bienes ingleses deprimió a las industrias locales y amenazó la sostenibilidad de los comerciantes de la región (Woodward, 1999:93). De acuerdo al mismo autor, los comerciantes ingleses establecieron negocios en Belice, El Salvador, Nicaragua y La Costa de la Mosquitia durante la década de 1820.

Considerando que Comayagua era la capital de la Provincia de Honduras, es lógico suponer que una considerable variedad de bienes de España y otros países europeos estarán representados en el registro arqueológico de la Catedral. Pese a no ser una provincia particularmente rica, los grupos élite de Comayagua, incluidas las órdenes religiosas, probablemente tenían el poder económico para obtener bienes de lujo de la metrópoli y de otros centros en América, particularmente de México y Guatemala,

dados los vínculos económicos y políticos de la provincia de Honduras con estos. Proponemos que los patrones de intercambio característicos del período colonial y post-independiente pueden ser explorados a través del análisis de los restos arqueológicos de la Catedral de Comayagua.

La teoría de sistema mundial, tal y como la propuso Wallerstein, se enfoca en el rol de las economías europeas en expansión y su efecto en otras áreas involucradas en el orden económico global; sin embargo, este estudio también busca destacar los procesos que indican un involucramiento más activo a nivel local en cuanto a las decisiones económicas: en este caso, la producción de cerámica. En este sentido, el registro arqueológico de la Catedral de Comayagua destaca el carácter dinámico de las periferias dentro del sistema mundial.

Metodología

La Catedral de la Inmaculada Concepción de Valladolid de Comayagua, al igual que la mayoría de las iglesias coloniales en América Latina, se caracteriza por un largo proceso de construcción y reconstrucciones (parciales o totales) que inició a mediados del siglo XVI. El largo período de construcción de la catedral de Comayagua también está asociado a la situación económica de la Provincia. Barahona (1993) ha indicado que los mayores problemas de la Iglesia en Honduras eran la pobreza de la provincia, la falta de sacerdotes, la ausencia (durante la mayor parte del período colonial) de infraestructura para entrenar a sacerdotes locales, así como problemas relacionados a la topografía de la provincia y al carácter disperso de la población. Los problemas económicos también se manifiestan en las propias construcciones religiosas, como lo expresa el Obispo Andrade en carta al rey,

quien en 1598 describe la pobre calidad de las iglesias, construidas “de razonable edificio como en esta tierra es posible edificar” (en Leyva 1991).

De acuerdo a Muller (1981, en Barahona 1993), el Arzobispado de Comayagua era uno de los más pobres de Centroamérica en términos de recolección de tributo. La documentación disponible, concerniente a la construcción de la Catedral, describe las constantes peticiones de los clérigos a la Corona Española para proporcionar más fondos para su finalización (Martínez Castillo 1997), la cual toma lugar en 1711 tras varias etapas de construcción y reconstrucción.

La cerámica bajo estudio proviene de excavaciones arqueológicas desarrolladas en el patio de la Catedral de Comayagua, conocido como el Patio de los Naranjos. Las

investigaciones realizadas, bajo la dirección del Instituto Hondureño de Antropología e Historia, tenían como objetivo principal determinar la secuencia constructiva del inmueble a través de excavaciones controladas en el patio y adyacentes a las paredes de la iglesia. Así mismo, se excavaron trincheras a lo largo del patio para identificar otros elementos constructivos además de la arquitectura en pie (ver Martínez 2001).

Los procesos de formación del sitio arqueológico (Patio de Los Naranjos) se caracterizan por situaciones tales como reconstrucción y restauración de estructuras, uso intensivo del área y nivelación del terreno. Las fuentes históricas indican que los terremotos y las tormentas constituyeron amenazas naturales, durante el siglo XVIII y principios del siglo XIX (Martínez Castillo 1997), que afectaron la integridad del inmueble. Estos factores de riesgo fueron responsables de diferentes etapas constructivas y probablemente afectaron la deposición de artefactos en el sitio.

La excavación de fosas, dado que el patio fue utilizado como cementerio a partir del siglo XVII, es un factor crucial en los procesos de formación del sitio. Estos movimientos de tierra pueden causar lo que Schiffer (1987) ha llamado “estratificación

reversa”. Además, el patio fue nivelado con una capa gruesa de tierra, quizás al momento en que el cementerio fue clausurado. Este estrato contiene artefactos que pueden, o no, estar asociados directamente con las fases constructivas de la catedral y sus áreas de ocupación. Sin embargo, el material arqueológico presente en esta capa refleja una diversidad de actividades culturales cuyo estudio es útil para la comprensión de las interacciones sociales en Comayagua, en un sentido más amplio.

Las investigaciones en el patio se dividieron en tres unidades de excavación: A, B y C². Para los fines de este análisis, el material del patio ha sido adscrito a una sección superior e inferior, delimitadas por el nivel de una base encontrada a la altura de 40-50 cm en la totalidad del área del patio. El material en el nivel superior corresponde al relleno utilizado para nivelar el patio, mientras que el encontrado en el nivel inferior corresponde al cementerio (incluido el nivel de entierros).

A pesar de la alteración causada por las actividades de nivelación y remoción de terreno, el material cerámico de las secciones superiores e inferiores exhibe diferencias, particularidades estilísticas, que se traducen en diferencias cronológicas (Tabla 1. Material cerámico de la Unidad B, Patio Los Naranjos).

Tabla 1. Material cerámico de la Unidad B, Patio Los Naranjos

Nivel cm	Cerámica Naranja	Cerámica Roja	Polícromo	Botija	Mayólica	Loza fina	Loza vidriada	Baldosa
0-20	126	20	---	--	---	31	24	1
20-40	108	38	---	--	---	44	31	9
40-60	170	33	---	10	---	--	--	2
60-80	10	3	2	7	5	--	--	
80-100	7	2	--	1	---	--	--	
100-120	4	1	1	2	---	--	--	
120-140	Estrato estéril							

² Las excavaciones arqueológicas fueron realizadas por el Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH). La autora participó en las excavaciones de EL Patio de Los Naranjos bajo el proyecto del IHAH.

Total	425	97	3	20	5	75	55	12
-------	-----	----	---	----	---	----	----	----

Fuente: elaboración de la autora

El análisis de la cerámica inició con el establecimiento de una clasificación general por pasta, seguido por la distinción de tratamientos de superficie tales como presencia de engobe, pintura, esmaltado de plomo o estaño. El material arqueológico fue subdividido de acuerdo a método de decoración particulares, motivos y colores que distinguen los tipos cerámicos dentro de las categorías específicas de tratamiento de superficie.

Bajo la categoría inicial de cerámica de pasta gruesa y/o media se incluyeron tanto

ejemplos esmaltados como no esmaltados (Tabla 2. Cerámica de pasta gruesa y pasta fina). La cerámica no esmaltada se separó en dos grupos: elaboradas a mano y elaboradas con torno. La última categoría está compuesta por botijas, mientras que las elaborados a mano corresponden a cerámica monocroma y polícroma.

La categoría de loza vidriada de pasta gruesa incluye cerámica esmaltada con estaño y plomo, la cual se subdividió de acuerdo a tipos y variedades específicos.

Tabla 2. Cerámica de pasta gruesa y pasta fina

Cerámica pasta gruesa-media o terracota	Cerámica pasta fina
Sin esmaltar: · Botijas (Estilo Medio). ³ · Cerámica monocroma (naranja y roja). · Cerámica Polícroma.	Sin esmaltar -----
Esmaltada: · Mayólica ⁴ : · Cerámica vidriada de Comayagua	Esmaltada: Loza Crema (Cream Ware) Loza Blanca (White Ware) Loza Aperlada (Pearl Ware)

Fuente: elaboración de la autora

La cerámica de pasta fina comprende una sola categoría que incluye diferentes tipos de lozas europeas, principalmente inglesas, producidas durante la segunda mitad del siglo XVIII y todo el siglo XIX.

La extensa literatura sobre loza fina europea y mayólica⁵ fue crucial en el proceso de identificación de la cerámica de la Catedral de Comayagua. Las publicaciones sobre

ensamblajes no hispanos, tales como la cerámica inglesa, proporcionan información valiosa sobre fechas y especificaciones de fabricación que resultaron útiles para identificar el material bajo estudio.

Pese a que la literatura sobre mayólica es extensa, la mayor parte de lo que se sabe sobre la mayólica española proviene de investigaciones arqueológicas en el Nuevo

³ Aunque clasificada como cerámica no esmaltada (Goggin 1968), se encuentran ejemplos de botijas de este estilo con vidriado de plomo, ya sea en el exterior o el interior de la vasija.

⁴ En esta investigación nos referiremos a la categoría mayólica exclusivamente en su variante europea.

⁵ Por ejemplo: Atlee 1907, 1915; Coysh 1970; Cushion 1976, Deagan 1987, Fairbanks 1972; Goggin 1968, Hume 1972, Lister y Lister 1972, Lockett 1972.

Mundo y brinda poca información sobre los registros y catálogos de las manufacturas, a diferencia del caso de las mercancías inglesas.

Documentación de primera mano, como los registros de envío españoles, ha sido estudiada por investigadores interesados en la mayólica (Goggin 1968, Fairbanks 1972), sin embargo, la revisión documental indica que la información es limitada y contiene pocas referencias a la mayólica *per se* (Goggin 1968:20). Alguna documentación histórica

hace mención al hecho de que, durante el siglo XVI, se exportaba a la Nueva España: “loza de talavera”, “loza blanca y loza blanca de Sevilla”, “loza blanca de talavera”, “loza blanca y azul de talavera” (Sánchez 1996:126-128). El estudio de la producción de mayólica española en el Siglo XVI continúa siendo un tema de interés para comprender mejor los procesos de intercambio en el contexto del sistema mundial.

Resultados

Además de la presencia de cerámica de pasta gruesa, probablemente utilitaria (cerámica naranja y roja) en ambos niveles estratigráficos, el nivel superior se caracteriza por una gran cantidad de cerámica de pasta

fina y vidriada, ausentes en el nivel inferior (ver Tabla 1. Material cerámico de la Unidad B, Patio Los Naranjos y Tabla 3. Cerámica del Patio de Los Naranjos, Catedral de Comayagua)⁶.

Tabla 3. Cerámica del Patio de Los Naranjos, Catedral de Comayagua

Tipo de material	Cantidad (número de tiestos)	Origen
Cerámica Naranja	1,682	Probablemente Comayagua
Cerámica Roja	352	Probablemente Comayagua
Polícroma	3	No identificado
Botijas	26	España
Mayólica	5	España
Loza Fina	297	Inglaterra
Loza (cerámica) vidriada	399	Comayagua
Baldosas vidriadas	36	Comayagua
Faience	1	Francia
Total	2,801	

Fuente: elaboración de la autora con base a análisis cerámico

Los ejemplos de cerámica de pasta fina incluyen pequeñas cantidades de lozas crema y aperlada, así como un número más significativo de loza blanca. Sólo dos tiestos conservan marcas de fabricación; uno

producido por Davenport, una fábrica inglesa, y el otro por una fábrica francesa llamada GIEN (Imagen 1. Marca de producción en tiesto excavado en El Patio de Los Naranjos, Davenport, Loza fina inglesa, 1815+).

⁶ Para consultar las tablas completas sobre el material arqueológico por unidad de excavación y niveles estratigráficos, así como para una descripción más detallada de cada tipo cerámico, ver Martínez 2001. Una próxima publicación presentará dichas descripciones cerámicas.

Imagen 1. Marca de producción en tiesto excavado en El Patio de Los Naranjos (Davenport, loza fina inglesa,1815+)



Fuente: fotografía tomada por la autora

Dado que solamente dos elementos presentaban marcas, el resto de la cerámica fina se identificó por atributos del tratamiento de superficie y/o motivos decorativos particulares, tales como impresión por transferencia o bordes de concha (*shell-edged*) (Tabla 4. Loza fina europea: fechas de producción de acuerdo a elementos

decorativos). Vale la pena señalar que, tanto las fábricas de cerámica francesas como las inglesas intensificaron su producción durante la segunda mitad del siglo XVIII como consecuencia de la revolución industrial. Es probable entonces que la mayoría de loza fina del nivel estratigráfico superior fue producida y adquirida a partir ese período.

Tabla 4. Loza fina europea: fechas de producción de acuerdo a elementos decorativos⁷

Loza fina europea	Período	Cantidad (número de tiestos)
Impresión por transferencia	1753- 1860	69
Borde con forma de concha	1775-1840	12
Azul Fluido (Flow Blue)	1840-1860	5
Anillada (Annular)	1795-1860	20
Motivos florales	1840-1860	10
Lustroso (Luster)	1780-1830	1
Loza Blanca sin estilo identificado	1805+	180
Faience	1890+	1
Total		298

Fuente: elaboración de la autora con base a análisis cerámico

Los estilos decorativos de la loza fina variaban en popularidad, desde finales del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX, de acuerdo con los dictados de la moda. Las fábricas inglesas y francesas fueron influenciadas no

solo por las técnicas desarrolladas por los productores de cerámica orientales, chinos y japoneses en particular, sino también por sus motivos decorativos distintivos.

⁷ Algunos términos se indican también en inglés para presentar fidelidad al concepto en su idioma original y facilitar su comparación.

La porcelana oriental era un artículo de lujo, un marcador de estatus social, solo accesible para los adinerados. La tendencia entre los alfareros europeos, desde el siglo XVII hasta el XIX, fue copiar la apariencia de las finas mercancías orientales y ponerlas a disposición de las clases medias. Aunque el estilo oriental era muy popular, en respuesta a las demandas de la creciente clase media europea los alfareros también fabricaron piezas influenciadas por los movimientos artísticos barroco, rococó y neoclásico, junto con escenas inspiradas en el campo europeo o en lugares exóticos (Fournier 1990: 160). El material del sitio de la Catedral presenta algunos de los estilos decorativos más populares producidos en el período de expansión de la cerámica europea.

Vale la pena señalar la presencia de la cerámica con decoración mediante impresión

por transferencia; técnica que empezó a utilizarse entre 1753 y 1756 en las ciudades de Londres y Liverpool, popularizándose a finales del siglo XVIII (Hume 1972:128). Este estilo decorativo se desarrolló en el contexto del proceso de industrialización de la cerámica inglesa. La producción masiva de la loza decorada mediante impresión por transferencia disminuyó los costos de producción y permitió a los fabricantes reproducir diseños de manera estandarizada y en menor tiempo que la decoración pintada a mano (Fournier 1990:164).

Hasta 1830 el azul era el color más popular utilizado en productos impresos por transferencia, como un intento de emular los diseños de la porcelana oriental, aunque otros colores, como el verde, púrpura, marrón, negro, rosa y azul fluido (flow blue) fueron ampliamente utilizados.

Imagen 2. Tiestos de loza fina con impresión por transferencia en azul, Patio de Los Naranjos



Fuente: fotografía de Leonel González (IHAH)

El nivel estratigráfico superior también contiene grandes cantidades de loza vidriada de pasta gruesa. Según la descripción de Goggin (1968:9), la “mayólica predominante es una distintiva pasta roja esmaltada en amarillo (con forma de mosaico paralelo) y policromía cruda sobre formas amarillas”. Goggin (1968) concluye que este tipo de

artículos eran de fabricación local en Honduras u otro país centroamericano, representando una “tradicción de mayólica desconocida”.

Esta “desconocida tradición” a la que Goggin hace referencia, se remonta a los centros productores de cerámica en Guatemala. Luján Muñoz (1975) indica el desarrollo de esta producción cerámica

desde aproximadamente 1580 hasta el presente. Después del terremoto de 1773, los alfareros guatemaltecos se trasladaron de la ciudad de Antigua a otras zonas de ese país y a Honduras. De acuerdo a Luján Muñoz hacia 1780, los alfareros guatemaltecos se encuentran ubicados en Comayagua y Tegucigalpa. En Comayagua, los alfareros se especializaron en la producción de “azulejos”, que eran “amarillos con diseños verdes y

líneas negras” (Luján Muñoz, 1976:24). En el sitio arqueológico bajo estudio se registra la presencia de tiestos (fragmentos de loza), restos de candeleros y baldosas (“azulejos”), tales como las que se observan en la cúpula de la Catedral de Comayagua y que coinciden con las descripciones de Goggin (1968:9) y Luján Muñoz (1976:24). (Tabla 4. Cerámica vidriada del Patio de los Naranjos, Catedral de Comayagua).

Tabla 5. Cerámica vidriada del Patio de Los Naranjos, Catedral de Comayagua

Variedad	Origen	Cantidad (no. de tiestos/fragmentos)
Amarilla	Comayagua	254
Con bandas	Comayagua	115
Café	Comayagua	30
Baldosas amarillas	Comayagua	36
Total		435

Fuente: elaboración de la autora

Imagen 3 y 4. Fragmentos de cerámica vidriada (izquierda) del Patio de Los Naranjos y baldosas utilizadas en cúpula de la Catedral de Comayagua (derecha)



Fotografías: Leonel González (IHAH) y la autora, respectivamente

En ambos niveles estratigráficos del Patio de Los Naranjos se encuentran fragmentos de botijas; sin embargo, su número es mayor en el nivel inferior. Términos tales como *botija*, *botijuela*, *botija perulera* y *tinaja* se utilizan para describir a estos contenedores (olive jars, en inglés) (Deagan 1987:31), dependiendo de su tamaño y función (ver Sánchez 1996:

140). Aunque las botijas se utilizaron principalmente para el almacenamiento y transporte de mercancías, estos contenedores se reutilizaron para una variedad de propósitos, incluido su uso como contenedores de agua y en la construcción de edificios; en algunos casos botijas enteras se han encontrado en las bóvedas de los techos en muchas iglesias

de América Latina (Fairbanks 1972:144).

Los ejemplos encontrados en el sitio de la catedral coinciden con la descripción de lo que se ha clasificado como botijas de estilo medio (middle- style olive jars) (Deagan 1987). La posición cronológica de este estilo es desde aproximadamente 1580 hasta 1800. El estilo medio se caracteriza por un cuello anillado, en lugar de la boca evertida del estilo temprano, la eliminación de asas y el cambio de una forma globular a una forma más alargada (Fairbanks 1972:146).

El nivel inferior del Patio de Los Naranjos carece de cerámica fina o vidriada como la identificada anteriormente, pero contiene ejemplos de mayólica y cerámica policroma. Los tipos de mayólica identificados en el sitio de la catedral parecen ser son Columbia Plain y Sevilla Azul sobre Azul. Estos estilos tipos cerámicos, registrados en el patio de la Catedral de Comayagua, fueron elaborados en Sevilla alrededor del 1550 al 1650 (Goggin 1968: 136).

Tabla 6. Mayólica del Patio de Los Naranjos, Catedral de Comayagua

Estilo	Origen	Rango temporal	Cantidad (no. de tiestos)
Columbia Plain	Sevilla, España	1550-1650	1
Sevilla Azul sobre Azul	Sevilla, España	1550-1650	4
Total			5

Fuente: elaboración de la autora

Imagen 5. Tiestos de Sevilla Azul sobre Azul, Patio de Los Naranjos



Fuente: fotografía de la autora

El material cerámico estudiado abarca desde el siglo XVII hasta el XIX. Aunque los procesos de formación en el Patio de los Naranjos complejizan el fechamiento preciso de las áreas de actividad del sitio, la presencia de la cerámica en el contexto arqueológico de la catedral se relaciona con su largo período de uso. La cerámica del patio puede o no estar asociada directamente a las fases

de construcción o áreas de actividad de la catedral; sin embargo, su estudio contribuye a una mejor y más completa comprensión de las actividades sociales tanto en las áreas centrales como periféricas de Comayagua, así como del sistema mundial del cual formaba parte.

Conclusiones

El estudio del material cerámico del sitio de la catedral de Comayagua nos ayuda a comprender las relaciones económicas y sociales establecidas durante los periodos coloniales y republicanos en el área periférica, Comayagua, y el área central, España y posteriormente Inglaterra, del sistema mundial. En este sentido, el material cerámico ilustra diferentes procesos sociales que se desarrollaron durante el período inicial de expansión económica europea y eventual consolidación de un sistema económico mundial. En segundo lugar, la cerámica del sitio refleja actividades desarrolladas en la ciudad de Comayagua, tales como el inicio de una producción local de cerámica vidriada que deriva de una tradición cerámica hispana.

Los factores que afectaron la producción y distribución de bienes durante la época colonial y las primeras décadas después de la independencia de España se abordaron bajo una perspectiva de sistemas mundiales. Se eligió un enfoque de sistema mundial porque proporciona un marco teórico creado para explicar los cambios económicos y sociales durante los períodos históricos a partir de los cuales se fabricó y comercializó el conjunto de material encontrado en el sitio de la catedral. Además, la teoría del sistema mundial ilustra la dinámica de la desigualdad económica desarrollada entre un área central, que controlaba los patrones de producción y comercio, y las áreas periféricas, que proporcionaban materias primas y bienes cuyo trabajo era menos recompensado que los producidos en el centro.

Aunque los estudios de sistemas mundiales enfatizan el papel de las economías europeas en expansión y el impacto de las naciones poderosas en otras áreas involucradas en un

orden económico global, esta investigación también pretende centrarse en los procesos y relaciones locales dentro de la periferia. Las economías locales fueron, de hecho, vulnerables al control de las economías dominantes; sin embargo, mecanismos como el contrabando y la producción local aliviaron la carga de la dependencia, la escasez de bienes y los altos precios de las importaciones y deben considerarse respuestas activas desde la periferia contra las imposiciones del centro.

Los patrones de producción y comercio durante los períodos colonial y postcolonial temprano se presentaron en este trabajo con la intención de ilustrar las relaciones sociales y económicas desarrolladas entre el centro y la periferia. Los lazos económicos son los elementos fundamentales utilizados en la teoría de sistema mundial para explicar la interacción entre las diferentes áreas que componen la entidad mundial. Sin embargo, es necesario señalar que en este estudio la teoría de los sistemas mundiales se ha utilizado como una perspectiva para abordar las interacciones entre diferentes áreas involucradas en una situación económica global, teniendo en cuenta las limitaciones del modelo con respecto al papel de las periferias en todo el orden económico (Stein 1999: 16).

Se emplearon tanto fuentes primarias como secundarias, escritas como arqueológicas, para lograr una visión integrada de los períodos históricos en los que se produjo y comercializó la cerámica en estudio. La arqueología histórica hace uso de una amplia variedad de fuentes, que más que llenar vacíos de información, se complementan entre sí para obtener una mejor comprensión de los procesos sociales pasados.

Un enfoque global para el estudio del material cerámico del sitio de la catedral de Comayagua no menoscaba el importante y activo rol realizado a nivel local. Por el contrario, es necesaria una perspectiva global para comprender las actividades locales dado que el período histórico en estudio se caracteriza por la formación y consolidación de una economía mundial más integrada. No se puede olvidar que la riqueza producida por las colonias españolas promovió la expansión de las economías, la industria y la influencia política europea en el continente americano, así como en Asia y África.

Los patrones comerciales característicos del período colonial y las primeras décadas posteriores a la independencia se pueden identificar a través del análisis del material cerámico del sitio de la catedral. El período colonial está marcado por políticas mercantilistas dictadas en España a través de la Casa de Contratación, ubicada en Sevilla. Los comerciantes sevillanos controlaron la distribución de mercancías durante la mayor parte de la época colonial; el comercio estaba centralizado y restringido.

Antes de la segunda mitad del siglo XVI, la mayoría de los bienes importados de España eran comestibles como el vino y el aceite de oliva, junto con pequeñas cantidades de productos manufacturados, entre ellos la mayólica. Los relatos históricos mencionan que la cerámica estaba entre los productos manufacturados enviados desde Sevilla y otras áreas de Andalucía a las colonias. Se ha propuesto que no es de extrañar que la mayoría de los productos agrícolas y objetos frágiles, como la cerámica, importados a las colonias se produjeran en Sevilla dado que los convoyes partían de este puerto (Goggin 1968, Fairbanks 1972).

Los ejemplares de mayólica encontrados en el sitio de la catedral fueron fabricados en Sevilla durante el período en que la ciudad controlaba el comercio colonial. Tanto Columbia Plain como *Sevilla Blue on Blue* tienen una posición cronológica que va desde 1550 hasta 1650. Así mismo, se identificaron botijas del estilo medio en el registro arqueológico del Patio de los Naranjos. Este estilo es el más ampliamente distribuido y frecuente de los estilos de botijas, porque se produjo cuando los asentamientos españoles se estaban extendiendo, el comercio era más frecuente y el lapso de tiempo en el que se usó es más largo que cualquier otro estilo (entre 1580-1800 d.C.).

El vino y el aceite de oliva se enviaban desde España al Nuevo Mundo en botijas o botijuelas, como se indica en los documentos de desembarque. Un documento fechado en 1668, menciona la compra de vino y aceite contenido en botijuelas y botijas utilizadas en la catedral de Comayagua para llevar a cabo celebraciones religiosas (AGCA, Exp. 49317, Leg. 5835). La fecha en que se escribió el documento corresponde al período en el que se utilizaron las botijas de estilo medio, como el ejemplo registrado en las excavaciones del Patio de los Naranjos.

Las políticas comerciales de España para el comercio colonial, así como su fracaso para satisfacer las demandas de los colonos, dictaron la producción y distribución de los bienes materiales en las colonias. A medida que aumentaba la demanda de productos manufacturados, España se vio obligada a importar bienes de otros países europeos. Los productos manufacturados, como textiles, armas, herramientas de hierro, telas de lana y lino y ropa, eran altamente deseables en el Nuevo Mundo, y probablemente es

por eso que se mencionan regularmente en los documentos de la época. Por otro lado, la referencia a la cerámica en dicha documentación no es tan común, aunque es mucho más frecuente y probable que se encuentre material cerámico en el registro arqueológico. Por esta razón, el estudio de conjuntos cerámicos de sitios históricos, como la catedral de Comayagua, complementa nuestra comprensión de los diferentes procesos sociales desarrollados durante la época colonial y postcolonial.

El material cerámico de la catedral también refleja los cambios en las políticas comerciales que se produjeron durante el siglo XVIII, cuando la Corona española estableció el libre comercio entre 1765 y 1789. Aunque las mercancías europeas ingresaban previamente en las colonias españolas, como reexportaciones desde Sevilla o a través del contrabando, durante la segunda mitad del siglo XVIII entraron en las colonias españolas cantidades mayores de productos manufacturados, principalmente ingleses (Parry 1966, Burkholder y Johnson 1990).

Otro factor importante que influyó en la distribución de la cerámica en las colonias españolas fue el aumento de la producción de cerámica europea después de la segunda mitad del siglo XVIII, particularmente en Inglaterra y Francia. Antes del siglo XVIII, la producción de cerámica en Europa era básicamente una actividad artesanal. Sin embargo, a finales del mismo siglo, los efectos de la revolución industrial cambiaron la forma en que se producían las vajillas europeas. La producción masiva de cerámica disminuyó los costos de producción y aumentó la productividad. Técnicas como la “impresión por transferencia” se desarrollaron en el

contexto del proceso de industrialización de Inglaterra y permitieron a los alfareros reproducir diseños más rápidamente que si fuesen pintados a mano.

La producción local de cerámica vidriada comenzó alrededor de 1780. Este tipo de cerámica deriva de una tradición introducida por los alfareros guatemaltecos. Varios fragmentos de ladrillos vidriados fueron recuperados del patio de la catedral y corresponden a las baldosas utilizadas para cubrir las cúpulas de la catedral y que una vez cubrieron los pisos interiores de la iglesia (ver Goggin 1968). Otro ejemplo de cerámica vidriada del sitio de la catedral lo componen candelabros y vajillas.

El inicio de la producción local de cerámica vidriada se traslapa con el período en que se estableció el libre comercio y se produjo la expansión de la producción europea. Es válido suponer que tanto las mercancías locales como las europeas se pueden encontrar juntas en contextos arqueológicos desde finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX.

Después de la independencia de España, los mercados centroamericanos estaban completamente abiertos a las economías europeas en crecimiento. En consecuencia, es lógico encontrar más evidencia de productos manufacturados importados en contextos arqueológicos que datan después de 1765 y aún más después de 1821. Aunque no debe descartarse la presencia de materiales importados ilegalmente.

Como se ha expresado anteriormente, algunos historiadores han indicado que después de la independencia la rápida introducción de productos europeos, en particular ingleses, debilitó las industrias locales en América Latina. La producción

de cerámica vidriada en Comayagua apenas sobrevivió al auge de importaciones inglesas que siguió a la independencia y finalmente se extinguió probablemente durante las primeras décadas del siglo XX. Esta hipótesis debe someterse a validación empírica.

Después de 1821 se explotaron diferentes materias primas en Centroamérica y se estimuló la producción de productos tradicionales, como los colorantes, para satisfacer las demandas de un nuevo orden internacional dominado por Inglaterra. El área central europea fue alterada por la emancipación de las colonias; el dominio dentro del núcleo se desplazó de España, una metrópolis mercantilista y económicamente débil, a Inglaterra, un centro económico industrializado y en expansión.

Los bienes importados durante la época colonial y postcolonial tenían precios altos que solo los ricos podían pagar, mientras que la mayoría de la población usaba mercancías locales y menos costosas. (Woodward 1999:50). El monopolio de los comerciantes tanto en Sevilla como en la Capitanía General de Guatemala mantuvo alto el precio de las importaciones. La Mayólica, el aceite de oliva, el vino y otros productos agrícolas del sur de España, junto con productos manufacturados, fueron dirigidos a los consumidores españoles y criollos, quienes tenían mayor capacidad de compra.

Durante las primeras décadas después de la independencia, los bienes importados europeos se introdujeron rápidamente en América Central. Después de la independencia, sin embargo, el poder adquisitivo todavía estaba en manos de una minoría. Por lo tanto, los bienes importados se consideraban símbolos de estatus y los consumidores más ricos generalmente preferían los bienes

europeos (Burkholder y Johnson 1990:156). No obstante, la cerámica inglesa, debido a su precio más accesible en relación con la cerámica francesa, por ejemplo, abarcaba un sector de consumo más amplio que incluía a las clases medias, debido al desarrollo del sistema industrial inglés. (Fournier 1990:33,45).

Vale la pena notar que, aunque la cerámica inglesa era menos costosa que la porcelana oriental y la loza francesa, los precios variaban de acuerdo con los motivos decorativos. Los productos de loza crema sin decorar eran los menos costosos, los diseños con bordes de concha (*shell-edged*) o bandas eran más caros que los anteriores, mientras que los diseños de flores simples y las vajillas con impresión de transferencia eran aún más caros (Miller 1980:3-28). Aunque Miller (1980) se refiere a las mercancías inglesas exportadas a los Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XIX, es probable que los precios, o por lo menos los patrones de costo, fueran similares en América Latina.

Se ha señalado que las personas con un poder adquisitivo considerable tenían más posibilidades de consumir mercancías importadas como la mayólica española, la loza francesa y los artículos finos ingleses durante la época colonial y postcolonial. Ejemplos de estos tipos de cerámica se encontraron en el contexto arqueológico de la catedral de Comayagua (Patio de Los Naranjos). A pesar de la interrupción perturbación del sitio debido a los entierros y la adición de relleno, y pese a que el material del patio podría o no estar asociado a las fases de construcción o áreas de actividad de la catedral, el estudio de los materiales cerámicos indica que fueron comprados por las clases más adineradas de Comayagua, incluido el clero.

Fournier (1990:270) ha señalado que, en la Ciudad de México, durante el siglo XIX, la cerámica importada era consumida por las clases altas y medias, que también utilizaban productos locales, vidriados y utilitarios, para cocinar y usar cotidianamente. El material del Museo de Comayagua también indica el consumo de bienes importados, particularmente cerámica inglesa del siglo XIX, así como cerámica vidriada de fabricación local. Las excavaciones en el Museo de Comayagua⁸ también revelan que tanto las mercancías locales como las importadas se utilizaron en conjunto, ya que comparten contextos arqueológicos. Es probable que el mismo patrón señalado por Fournier (1990) ocurriera en la ciudad de Comayagua durante la época postcolonial temprana, como lo indica la gran cantidad de cerámica vidriada manufacturada localmente, contemporánea a la cerámica importada.

A pesar de la pobreza de la provincia, la élite Comayagüense pudo disfrutar de artículos de lujo que estaban de moda en el área núcleo del sistema mundial, como lo indica el material cerámico del sitio de la catedral. El material cerámico de la catedral de Comayagua (Patio de Los Naranjos) indica que la ciudad participó en las relaciones comerciales con el núcleo y otras áreas periféricas del sistema mundial durante la época colonial y poscolonial. Es probable que alguna de la loza fina fuese obtenida a través del contrabando, antes de que se permitiera el libre comercio.

Aunque la cerámica, en términos generales, apenas se menciona en las fuentes escritas coloniales y postcoloniales, la cultura material registrada mediante excavaciones arqueológicas en El Patio de Los Naranjos

proporciona evidencia sobre el consumo de bienes importados y locales. Ciertamente, se requiere de más investigaciones para comprender los procesos de producción de la cerámica vidriada de Comayagua, sus implicaciones sociales y patrones diferenciados de consumo.

⁸ El material cerámico (importado y vidriado de manufactura local) registrado a raíz de las excavaciones en el actual Museo de Comayagua fue analizado superficialmente por la autora. Para establecer patrones y conclusiones más firmes deberá realizarse un análisis más sistemático y a profundidad.

Referencias bibliográficas

- Acuña, V. H. (1980). *La reglamentación del comercio exterior en América Central durante el siglo XVIII*. *Mesoamérica*, 1(1), 5–28. CIRMA.
- Acuña, V. H. (1982). *Capital comercial y comercio exterior en Centroamérica durante el siglo XVIII*. *Mesoamérica*, 3(4), 40–65. CIRMA.
- Barahona, M. (1993). *Evolución histórica de la identidad nacional*. Editorial Guaymuras.
- Barber, E. A. (1907). *Tin enameled pottery: Maiolica, Delft and other stanniferous faience*. Doubleday, Page & Company.
- Barber, E. A. (1915). *Spanish maiolica*. The Hispanic Society of America.
- Burkholder, M. A., & Johnson, L. (1990). *Colonial Latin America*. Oxford University Press.
- Coysh, A. W. (1970). *Blue and white transfer ware 1789–1840*. David and Charles.
- Cushion, J. P. (1976). *Pocket book of British ceramics marks*. Faber and Faber.
- Cushion, J. P. (1979). *Pottery and porcelain tablewares*. William Morrow and Company, Inc.
- Deagan, K. (1987). *Artifacts of the Spanish colonies of Florida and the Caribbean, 1500–1800. Volume I: Ceramics, glassware and beads*. Smithsonian Institution Press.
- Deetz, J. (1991). *Introduction: Archaeological evidence of sixteenth and seventeenth century encounters*. En L. Falk (Ed.), *Historical archaeology in global perspective* (pp. 1–9). Smithsonian Institution Press.
- Fairbanks, C. (1972). *The cultural significance of Spanish ceramics*. En I. M. G. Quimby (Ed.), *Ceramics in America* (pp. 141–174). University of Virginia Press.
- Fournier, P. (1990). *Evidencias arqueológicas de la importación de cerámica en México, con base en los materiales del Ex Convento de San Jerónimo*. INAH.
- Funari, P. P. (1999). *Historical archaeology from a world perspective*. En P. P. Funari, M. Hall, & S. Jones (Eds.), *Historical archaeology: Back from the edge* (pp. 1–19). Routledge.
- Goggin, J. (1968). *Spanish majolica in the New World*. Yale University Press.
- Leyva, H. (1991). *Documentos coloniales de Honduras*. CEHDES.
- Lister, F., & Lister, R. (1972). *Majolica in colonial Spanish America*. *Historical Archaeology*, 8, 17–52.
- Lockett, T. A. (1972). *Davenport pottery and porcelain, 1794–1887*. Charles E. Tuttle Inc.
- Luján Muñoz, L. (1975). *Historia de la mayólica en Guatemala (Publicación especial No. 8)*. Instituto de Antropología e Historia.
- Macleod, M. (1990). *Historia socioeconómica de la América Central Española: 1520–1720*. Editorial Piedra Santa.
- Martínez, E. L. (2001). *Exploring the fringes of the world system: Ceramics from the Cathedral of Comayagua, Honduras [Tesis de maestría, Northern Illinois University]*. [Inédita].
- Martínez del Castillo, M. F. (1991). *Catedral de la Inmaculada Concepción de Valladolid de Comayagua*. Graficentro Editores.
- Martínez del Castillo, M. F. (1997). *Cuatro centros de arte colonial provinciano hispano*

criollo en Honduras. Editorial Universitaria.

Miller, G. (1980). Classification and economic scaling of 19th century ceramics. *Historical Archaeology*, 14, 1–40.

Noel-Hume, I. (1972). Creamware to pearlware: A Williamsburg perspective. En I. M. G. Quimby (Ed.), *Ceramics in America* (pp. 217–254). University of Virginia Press.

Parry, J. H. (1966). *The Spanish seaborne empire*. Alfred A. Knopf Inc.

Romero, L. A. (2016). Caracterización tipológica de la Vajilla San José, cerámica mayólica de la Antigua Guatemala. *Estudios Digital*, 4(10), 1–20.

Sánchez, J. M. (1996). La cerámica exportada a América en el siglo XVI a través de la documentación del Archivo General de Indias: I. Materiales arquitectónicos y contenedores de mercancías. *Laboratorio de Arte*, 9, 125–142.

Schiffer, M. B. (1976). *Behavioral archaeology*. Academic Press.

Schiffer, M. B. (1987). *Formation process of the archaeological record*. University of New Mexico Press.

Stein, G. J. (1999). *Rethinking world systems: Diasporas, colonies, and interaction in Uruk Mesopotamia*. The University of Arizona Press.

Wallerstein, I. (1976). *Modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Academic Press.

Wallerstein, I. (1980). *The modern world-systems II: Mercantilism and the consolidation of the European world-economy, 1600–1750*. Academic Press Inc.

Woodward, R. L. (1999). *Central America: A nation divided*. Oxford University Press.

Referencias documentales

1668. Relación del Mayordomo de la Iglesia de Comayagua al Presidente de la Audiencia. AGCA. Exp. 49317, Leg. 5835.

1763. Testimonio del Auto de Gobierno emitido por el Presidente de la Real Audiencia en el que se trata de la regulación de la Alcabala. ANH. Caja 45, Leg. 1442

1771. Testimonio de la causa judicial contra don Antonio Rovira por contrabandista de mercancías. ANH, Caja 51, Leg. 1595.

1772. Testimonio de la Real Pragmática mandada a expedir prohibiéndose la entrada y uso en el reino de España los tejidos de algodón o los mezclados con fábricas extranjeras. ANH, Caja 53, Leg. 1636.

1773. Testimonio de la Real cédula en

que se concede la gracia del cultivo del algodón y regulaciones comerciales. ANH. Caja 54, Leg. 1716.

1777. Testimonio de la Real Orden que manda a evitar los contrabandos. ANH. Caja 58, Leg. 1869.

1779. Testimonio del Despacho del Supremo Gobierno publicando el Reglamento de un Comercio Libre entre Españoles, Europeos y Americanos. ANH, Caja 61, Leg. 2006.

Estado nutricional y calidad de la dieta en 7,861 adultos mayores, localizados en 15 departamentos de Honduras - 2024.

Nutritional Status and Diet Quality in 7,861 Older Adults Across 15 Departments of Honduras – 2024

Christian Alexis Manzanares Cruz¹

Fiama Noelia García Castillo²

María Luisa García Rodríguez³

Recibido: 31 marzo 2025

Aceptado: 23 abril 2025

Resumen

Este estudio evalúa el estado nutricional y la calidad de la dieta de 7,861 personas adultas mayores ubicadas en 15 departamentos de Honduras, abarcando tanto la tercera como la cuarta edad. A partir de un diseño de recolección primaria de datos y mediante aplicación del Mini Nutritional Assessment (MNA) y el Índice de Alimentación Saludable (IAS), se describen condiciones de malnutrición (8%), riesgo de malnutrición (44%) y dietas que en su mayoría “requieren modificaciones” (78%). Se incorpora, además, el análisis de factores sociodemográficos como el sexo, la edad, el nivel educativo y los ingresos económicos, evidenciando que la vulnerabilidad nutricional de esta población se asocia no solo a la disponibilidad de alimentos, sino también a aspectos socioeconómicos, culturales y estructurales. Los hallazgos evidencian la coexistencia de deficiencias nutricionales, reflejadas en un 28% de personas con bajo peso y en un exceso de peso, asociado al sobrepeso (20%) y la obesidad (11%). Estos resultados confirman la necesidad de intervenciones integrales que promuevan la educación nutricional, el acceso a servicios de salud de calidad y la implementación de políticas públicas con un enfoque inclusivo y sostenible. Asimismo, se destaca la importancia de la participación de la academia, el sector gubernamental y otras instancias, para abordar de manera articulada y sostenida la problemática alimentaria y nutricional de los adultos mayores hondureños.

Palabras clave: *Adultos mayores, estado nutricional, calidad de la dieta, seguridad alimentaria.*

Abstract

This study evaluates the nutritional status and diet quality of 7,861 older adults located in 15 departments of Honduras, covering both the third and fourth ages. Based on a primary data collection design and through the application of the Mini Nutritional Assessment (MNA) and the Healthy Eating Index (HAI), it describes conditions of malnutrition (8%), risk of malnutrition (44%), and diets that mostly “require modification” (78%). It also incorporates an analysis of

¹ Estudios de Doctorado en Ciencias del Desarrollo Humano, por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Especialista en Sistemas del Observatorio en Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN) de la UNAH, christian.manzanares@unah.edu.hn, <https://orcid.org/0009-0004-7419-0449>

² Estudios de Maestría en Nutrición y Dietética especializado en Nutrición Comunitaria por la Universidad Europea del Atlántico, Asistente Técnico en Seguridad Alimentaria y Nutricional del OBSAN de la UNAH, fiama.garcia@unah.edu.hn, <https://orcid.org/0009-0009-0254-2683>

³ Estudios de Doctorado en Ciencias del Desarrollo Humano, por la UNAH, Docente del Departamento de Ciencias Políticas y Derechos Humanos, Coordinadora del OBSAN, mgarcia@unah.edu.hn, <https://orcid.org/0009-0003-3775-1449>

sociodemographic factors such as sex, age, educational level, and income, demonstrating that the nutritional vulnerability of this population is associated not only with food availability but also with socioeconomic, cultural, and structural factors. The findings show the coexistence of nutritional deficiencies, reflected in 28% of individuals being underweight, and excess weight, associated with overweight (20%) and obesity (11%). These results confirm the need for comprehensive interventions that promote nutritional education, access to quality health services, and the implementation of public policies with an inclusive and sustainable approach. They also highlight the importance of the participation of academia, the government, and other stakeholders to address the food and nutrition issues of older Hondurans in a coordinated and sustained manner.

Keywords: Older adults, nutritional status, diet quality, food security.

Introducción

El presente estudio tuvo como objetivo principal analizar el estado nutricional y la calidad de la dieta de 7,861 personas adultas mayores residentes en 15 departamentos de Honduras, utilizando instrumentos de evaluación internacionales validados: el Mini Nutritional Assessment (MNA) (Nestlé Nutrition Institute, 2009) y el Índice de Alimentación Saludable (IAS) (Navarro & Moncada, 2011). De este modo, se brindan evidencias sobre la prevalencia de desnutrición, sobrepeso, obesidad y calidad de la dieta, así como la relación entre variables sociodemográficas como sexo, edad, nivel educativo e ingresos y el riesgo de malnutrición. A partir de los hallazgos, se busca aportar insumos clave para la formulación de intervenciones más específicas y multisectoriales, dirigidas a mejorar la calidad de vida de esta población, fomentando la integración de acciones en ámbitos comunitarios y gubernamentales.

El envejecimiento poblacional constituye un fenómeno cada vez más relevante en Honduras, donde el crecimiento sostenido de la población adulta mayor ha intensificado la demanda de servicios especializados en salud, nutrición y apoyo social. Según

proyecciones recientes del Observatorio Demográfico Universitario (ODU, 2024), esta tendencia se mantendrá hasta el año 2070, lo que evidenciando la urgencia de contar con información actualizada que oriente la creación de políticas públicas efectivas y programas focalizados en la tercera y cuarta edad. No obstante, persiste una notable carencia de datos específicos sobre la situación nutricional de esta población, lo que dificulta la identificación de las áreas de intervención prioritarias.

Estudios previos en la región latinoamericana (Rivera et al., 2014; Vargas et al., 2013; Estrada-Restrepo et al., 2022) han demostrado que la malnutrición y la inseguridad alimentaria en la vejez están asociados con bajos ingresos económicos, bajos niveles educativos y acceso limitado a servicios básicos. En el contexto hondureño, resulta fundamental profundizar en el análisis de estos determinantes, así como evaluar la calidad de la dieta de los adultos mayores. Garantizar una adecuada alimentación en la vejez no solo previene enfermedades crónicas y deterioro funcional, sino que también favorece un envejecimiento saludable y digno.

Los datos utilizados en esta investigación proceden de los estudios individuales sobre la “Relación de la calidad de la dieta con el estado nutricional y aspectos sociodemográficos de los adultos mayores de la tercera y cuarta edad”, realizados durante el mes de junio de 2024 por estudiantes de la Carrera de Nutrición de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), bajo la asesoría técnica y metodológica del Observatorio en Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN) de la UNAH.

La muestra se determinó con base en la información poblacional del ODU de la UNAH, estableciendo un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 5 %. El proceso de recolección y análisis dio como resultado la participación de 7,861 personas adultas mayores, distribuidos en 130 aldeas de 51 municipios pertenecientes a 15 departamentos de Honduras. No se aplicaron factores de expansión, por lo cual los hallazgos deben considerarse representativos únicamente de la muestra estudiada, sin intención de extrapolarlos estadísticamente al total de la población adulta mayor del país.

El instrumento de recolección de datos se estructuró en tres secciones:

1. **Información Sociodemográfica.** Se recabaron datos sobre zona/área de residencia (urbana o rural), estado civil, situación de convivencia (solo/a o acompañado/a), nivel educativo e ingresos económicos mensuales.
2. **Estado Nutricional.** Se empleó el Mini Nutritional Assessment (MNA), a fin de clasificar a los participantes en tres categorías: *malnutrición*, *riesgo de malnutrición* o *estado nutricional*

norma (ver *Tabla 1*).

3. **Calidad de la dieta.** Se evaluó mediante una tabla de frecuencia de consumo de alimentos clave, la cual permitió calcular el puntaje del Índice de Alimentación Saludable (IAS). Las frecuencias se agruparon en las categorías: “consumo diario”, “3 o más veces por semana”, “1 o 2 veces por semana” y “nunca o casi nunca”, dando como resultado una calidad de dieta como: “saludable”, “necesita cambios” y “poco Saludable” (ver *Tabla 1*).

Para la captura, el procesamiento y la visualización de la información, se hicieron uso de las herramientas Open Data Kit (ODK), SPSS y Power BI. El análisis estadístico tuvo un enfoque descriptivo, mostrando en primera instancia la distribución de las variables sociodemográficas, el estado nutricional y la calidad de la dieta.

Con el propósito de analizar la relación entre el estado nutricional según MNA y la calidad de la dieta (IAS), se integraron ambas clasificaciones en nuevas categorías que combinan ambas dimensiones. Lo anterior, se realizó mediante la asignación de puntajes a cada categoría del MNA (normal, riesgo de malnutrición, malnutrición, respectivamente) y del IAS (saludable, “necesita cambios”, “poco saludable”, respectivamente). La combinación de ambos valores generó nueve niveles que van desde “Normal y Saludable” (puntuación máxima) hasta “Malnutrición y Poco Saludable” (puntuación mínima) (ver *tabla 2*). Esta aproximación permitió una lectura más integral de la condición nutricional y de la dieta, con el objetivo de identificar

perfiles de mayor vulnerabilidad o prioridad de intervención.

La metodología se basó en la recolección de datos primarios, la evaluación integrada de indicadores reconocidos internacionalmente

(MNA, IAS) y el análisis descriptivo, lo que permitió establecer las bases para discutir los resultados en relación con factores sociodemográficos y de salud clave en la población adulta mayor de Honduras.

Tabla 1. Evaluación del Estado nutricional según MNA y Evaluación de la calidad de la dieta según índice de alimentación saludable (IAS)

Categorías según MNA	Puntaje		Categorías según IAS	Puntaje	
	Min	Max		Min	Max
Estado nutricional normal	80%	100%	Saludable	80%	100%
Riesgo de malnutrición	57%	79.99%	Necesita cambios	50%	79%
Malnutrición	0%	56.67%	Poco Saludable	0%	49%

Fuente : Nestlé Nutrition Institute. (2009). Mini Nutritional Assessment MNA. Obtenido de <https://www.mna-elderly.com/sites/default/files/2021-10/MNA-spanish.pdf>

Tabla 2. Categorías de relación entre Estado nutricional según MNA y Índice de alimentación saludable (IAS)

Relación entre Estado Nutricional y Calidad de la Dieta	Definición de la relación	Puntaje
a. Normal y Saludable	Estado óptimo tanto en la evaluación nutricional como en el índice de alimentación.	100.0%
b. Normal y Necesita cambios	El estado nutricional es bueno, hay espacio para mejorar la calidad de la alimentación.	50.0%
c. Riesgo de malnutrición y Saludable	Aunque la alimentación es saludable, la persona está en riesgo de malnutrición, lo cual puede indicar otros problemas subyacentes.	49.9%
d. Riesgo de malnutrición y Necesita cambios	Tanto el estado nutricional como la alimentación requieren mejoras.	25.0%
e. Normal y Poco Saludable	A pesar de tener un buen estado nutricional, la calidad de la alimentación es baja y necesita atención.	24.9%
f. Riesgo de malnutrición y Poco Saludable	Categoría crítica, ya que ambos aspectos son deficientes.	20.0%
g. Malnutrición y Saludable	La alimentación es adecuada, pero la persona sufre de malnutrición, lo que puede indicar problemas de absorción o salud subyacente	15.0%

Relación entre Estado Nutricional y Calidad de la Dieta	Definición de la relación	Puntaje
h. Malnutrición y Necesita cambios	Categoría grave donde la persona está malnutrida y su alimentación no es óptima.	10.0%
i. Malnutrición y Poco Saludable	La peor categoría, donde tanto el estado nutricional como la calidad de la alimentación son muy deficientes.	0.0%

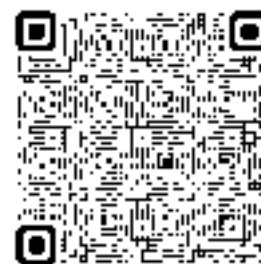
Fuente: OBSAN (2024).

Resultados

Para brindar un panorama más claro y accesible de los hallazgos, se desarrolló un tablero digital (dashboard) disponible en línea, que permite a los lectores consultar dinámicamente los principales indicadores sobre la población adulta mayor evaluada.

La Ilustración 1 integra variables sociodemográficas, del estado nutricional (según el MNA) y de la calidad de la dieta (con el IAS), ofreciendo una visión global, al tiempo que permite explorar datos específicos por departamento, municipio y comunidad.

Ilustración 1. Tablero digital con los resultados sobre adultos mayores.



Acceso al tablero digital

Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

En la Tabla 3, se presentan los resultados generales sobre los adultos mayores, destacando factores como la distribución por sexo, edad, estado civil, nivel educativo e ingresos económicos mensuales. Las tablas 5, 6 y 7 presentan los datos sobre el índice de masas corporales, estado nutricional y a la

calidad de la dieta. Estos resultados indican que más del 70% de la muestra necesita cambios en sus hábitos alimentarios, según el IAS. Asimismo, el 44% se encuentra en “riesgo de malnutrición” de acuerdo con el MNA.

Tabla 3: Resultados generales sobre datos sociodemográficos.

Variables del estudio	
Distribución por dominio o área	Situación de convivencia
<ul style="list-style-type: none"> · Rural: 59.17% · Urbana: 40.83% 	<ul style="list-style-type: none"> · Vive solo: 15.51% · No vive solo: 84.49%
Distribución por sexo	Distribución por grupo de edad
<ul style="list-style-type: none"> · Hombre: 41.94% · Mujer: 58.06% 	<ul style="list-style-type: none"> · 60-70 años: 55.43% · 71-80 años: 30.52% · 81-90 años: 11.92% · Más de 90 años: 2.14%
Distribución por estado civil	Distribución por nivel educativo
<ul style="list-style-type: none"> · Casado: 41.90% · Soltero: 22.36% · Viudo: 18.28% · Unión libre: 14.02% · Divorciado: 3.43% 	<ul style="list-style-type: none"> · Ninguno: 12.12% · Primaria Incompleta: 39.49% · Primaria Completa: 21.28% · Secundaria Incompleta: 7.39% · Secundaria Completa: 11.72% · Universitario: 8.00%
Distribución por comidas completas al día	Distribución por Ingreso económico mensual
<ul style="list-style-type: none"> · Tres tiempos comida: 70% · Dos tiempos de comida: 27.26% · Un tiempo de comida 2.74% 	<ul style="list-style-type: none"> · Depende económicamente: 35.87% · Menos de L.1,000: 6.25% · L.1,000 – 2,999: 12.14% · L.3,000 – 5,999: 16.00% · L.6,000 – 9,999: 11.27% · L.10,000 – 12,999: 7.90% · Más de L.13,000: 10.57%

Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

Tabla 4. Resultados relacionados con el estado nutricional

Variables del estudio
Resultados sobre el Índice de Masa Corporal (IMC).
<ul style="list-style-type: none"> · Bajo peso: 28.25% · Peso normal: 41.32% · Sobrepeso: 19.67% · Obesidad: 10.76%
Resultados del Estado Nutricional según MNA.
<ul style="list-style-type: none"> · Malnutrición: 7.91% · Riesgo de Malnutrición: 44.33% · Estado Nutricional Normal: 47.75%

Variables del estudio
<p>Índice de Alimentación Saludable (IAS)</p> <ul style="list-style-type: none"> · Poco Saludable: 10.90% · Necesita Cambios: 78.17% · Saludable: 10.93%

Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

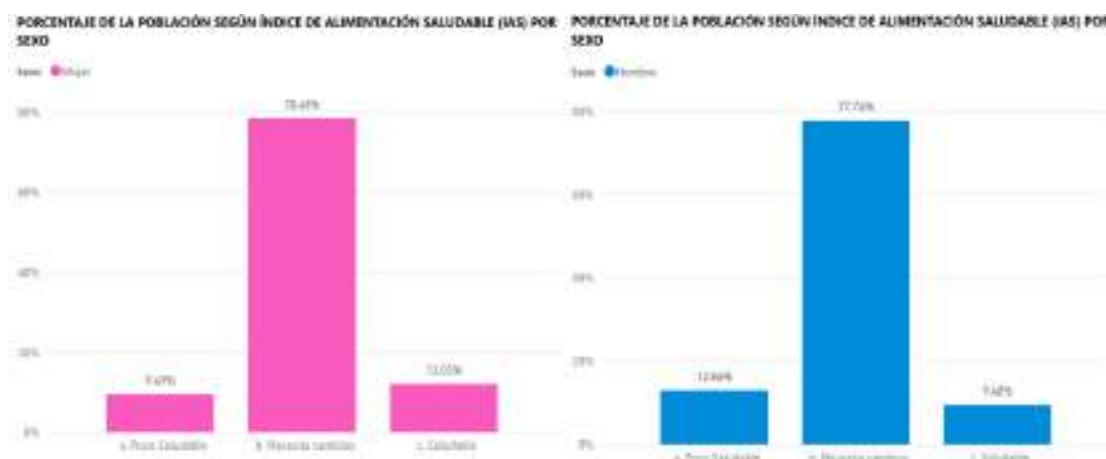
La distribución del Índice de Masa Corporal (IMC) en la población adulta refleja que el 28% de las personas presenta “bajo peso”, un 41% se ubica en el rango de peso “normal”, 20% en “sobrepeso” y 11% en “obesidad”. Estos resultados evidencian la coexistencia de dos problemáticas nutricionales: por un lado, una proporción significativa con un IMC menor al normal, lo cual se asocia con un mayor riesgo de desnutrición (principalmente en adultos mayores con un estado de salud más vulnerable); por otro, cerca del 30% con sobrepeso u obesidad, condición que incrementa el riesgo de desarrollar enfermedades crónicas no transmisibles, como diabetes e hipertensión.

En la Figura 1, se evidencia que la mayoría de las mujeres (78%) presenta una calidad de dieta que “necesita cambios”, mientras que el 10% se clasifica como “poco saludable” y solo el 12% alcanza un IAS calificado como “saludable”. Por su parte, los hombres muestran una proporción ligeramente mayor de dietas “poco saludables” (13%), en comparación con

el 9 % que mantiene una dieta “saludable”, en la categoría “necesita cambios” también se registra un 78%. Cabe destacar que la proporción de dietas “saludables” para ambos grupos es relativamente baja (9% y 12%), y se observa un patrón similar en la categoría “poco saludable”.

Respecto al estado nutricional evaluado mediante el MNA (Figura 2), el 53% de los hombres presenta un estado nutricional “normal”, mientras que el 40% está en “riesgo de malnutrición” y el 7% en “malnutrición”. Entre las mujeres, se registra un 47% con “riesgo de malnutrición”, un 44% en condición “normal” y un 9% con “malnutrición”. En términos generales, los hombres presentan un mejor estado nutricional que las mujeres, quienes evidencian mayores porcentajes de “riesgo de malnutrición” y “malnutrición”. En la población evaluada, cerca del del 44% está en situación de riesgo, mientras que aproximadamente un 8% presenta malnutrición.

Figura 1. Porcentaje de la población por sexo, según índice de alimentación saludable (IAS)



Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

Figura 2. Porcentaje de la población por sexo, según Estado nutricional del MNA.



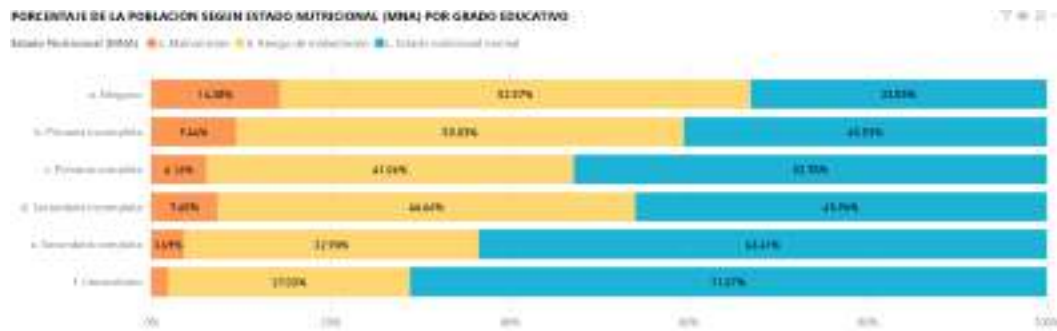
Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

En cuanto al nivel educativo, aquellos que alcanzaron estudios universitarios mostraron mayores porcentajes de estado nutricional “normales” (Figura 3) y dietas “saludables” (ver Figura 4). Estos hallazgos evidencian una relación entre ambas variables, en la que, a menor nivel educativo, aumenta la prevalencia de “malnutrición” y de dietas “no saludables”.

Desde el aspecto económico, se observan

porcentajes más elevados de malnutrición y dietas poco saludables en los adultos mayores que dependen económicamente de otros, con un acumulado porcentual del 19% (Figura 5); mientras que, en el extremo opuesto, quienes perciben ingresos mensuales iguales o superiores a L13.000 mensuales, muestran un estado nutricional y una dieta considerada satisfactoria (70%).

Figura 3. Porcentaje de la población por grado educativo, según Estado nutricional del MNA



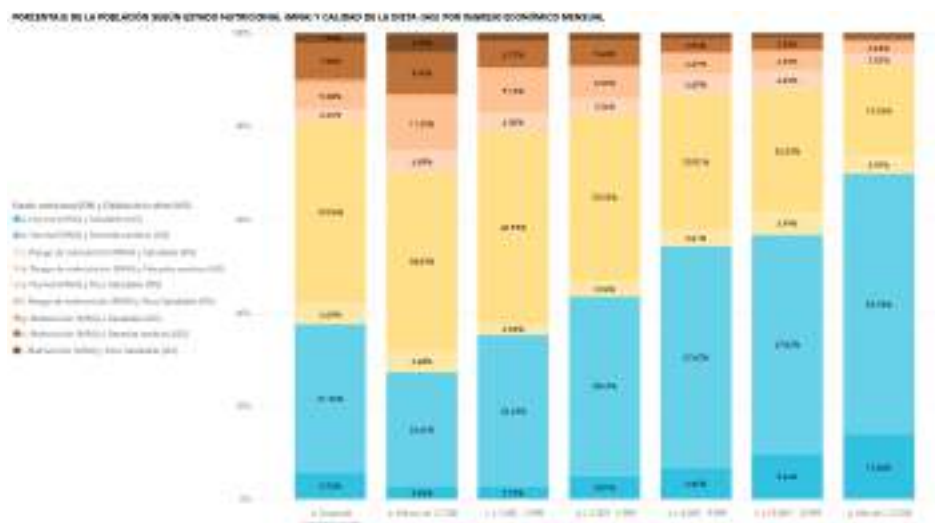
Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

Figura 4. Porcentaje de la población por Grado educativo, según Índice de Alimentación Saludable (IAS)



Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

Figura 5. Porcentaje de la población por Ingreso económico, según Relación del Estado nutricional (MNA) y Calidad de la dieta (IAS)



Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

La Figura 6, muestra la relación entre el MNA y el IAS, evidenciando que un 38% de la población presenta un estado nutricional adecuado, mientras que un 34% se encuentra en riesgo de malnutrición. Ambos grupos requieren cambios en su dieta. Este resultado subraya la importancia de integrar ambas

dimensiones “Estado nutricional” y “Calidad de la dieta” para comprender plenamente la situación de los adultos mayores y diseñar intervenciones que aborden simultáneamente los déficits nutricionales y como las pautas de alimentación inadecuadas.

Figura 6. Porcentaje de la población según Relación del Estado nutricional (MNA) y Calidad de la dieta (IAS)



Fuente: Elaboración OBSAN (2024).

Discusión

Los resultados de este estudio evidencian la complejidad del estado nutricional de los adultos mayores en Honduras, especialmente al considerar que aproximadamente la mitad de la población evaluada se encuentra en riesgo de malnutrición, y que casi un 8 % padece malnutrición, según el Mini Nutritional Assessment (MNA). Asimismo, los hallazgos sugieren que factores sociodemográficos y económicos, en particular la residencia en áreas rurales y la elevada dependencia económica, podrían estar relacionados con la inseguridad alimentaria y la calidad deficiente de la dieta.

En concordancia con estos resultados, los análisis del Índice de Alimentación Saludable (IAS) indican que una gran parte de los adultos mayores “necesita cambios” en su dieta. La distribución por sexo revela que las mujeres presentan un mayor riesgo de malnutrición, lo

que se confirma con otros estudios realizados en Latinoamérica, las cuales reflejan una mayor precariedad nutricional durante la vejez, acompañada de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

Los hallazgos de este estudio son coherentes con investigaciones realizadas en otros países de América Latina. En México, Rivera et al. (2014) reportaron que el 37.3 % de los adultos mayores se encontraba en riesgo de malnutrición y un 13.6 % presentaba malnutrición. Aunque en dicho estudio el porcentaje de malnutrición es más alto que el reportado en el presente trabajo (8%), las cifras correspondientes al riesgo de malnutrición en Honduras (44%) son superiores a las observadas en México. Esto sugiere una problemática sustancial en la calidad de la dieta y en la condición nutricional de la población adulta mayor.

En Chile, Vargas et al. (2013) encontraron que el 45 % de los adultos mayores estaba en riesgo de malnutrición, mientras que el 9.5 % sufría de malnutrición, cifras muy cercanas a las reportadas en este estudio. Por su parte, en Colombia, Estrada-Restrepo et al. (2022), analizaron la inseguridad alimentaria (InSAN) en hogares habitados por adultos mayores, encontrando que esta afecta a más de la mitad de dichos hogares y se asocia fuertemente con condiciones de malnutrición y deterioro de la salud, lo cual coincide con la vulnerabilidad nutricional constatada en esta investigación.

Riderman y Núñez (2021) en Brasil, describieron una prevalencia de

malnutrición 5.3 % inferior a la observada en esta investigación, junto con un riesgo de malnutrición de un 30.2 %. Estas diferencias podrían explicarse por factores como un mayor acceso a programas de protección social o una estructura de atención primaria en salud más fortalecida en Brasil. Otros estudios han destacado el papel de la escolaridad y la residencia en zonas rurales o urbanas como determinantes clave en la seguridad alimentaria y el estado nutricional, subrayando que la educación nutricional y la provisión de recursos son fundamentales para prevenir y atender el deterioro nutricional en la vejez.

Conclusiones

El estudio evaluó el estado nutricional y la calidad de la dieta de 7,861 adultos mayores en 15 departamentos de Honduras, aportando evidencia sobre la alta prevalencia de malnutrición, lo cual requiere intervenciones nutricionales específicas. Los resultados y análisis contribuyen a la literatura existente en la región latinoamericana, destacando la urgencia de atender las vulnerabilidades propias de la población estudiada en el contexto hondureño. El instrumento “Mini Nutritional Assessment” (MNA), evidenció que un 44% de la población se encuentra en riesgo de malnutrición, mientras que un 8% presenta malnutrición y un 48% mantiene un estado nutricional normal. Estos datos se complementan con la evaluación que se realiza mediante el Índice de Alimentación Saludable (IAS), que clasifica a la mayoría de la población (78%) en la categoría “necesita cambios”, un 11% en la categoría “poco saludable” y solamente un 11% con una dieta considerada “saludable”.

Las diferencias encontradas en el análisis

según las categorías de sexo y nivel educativo resultan relevantes para la formulación de intervenciones concretas. En el caso del grupo poblacional femenino, se observaron valores más altos en las categorías “riesgo de malnutrición” y “malnutrición”, lo cual coincide con otros estudios en la región latinoamericana que señalan que la desigualdad socioeconómica y el menor acceso a recursos son factores que influyen en el deterioro nutricional de las mujeres.

Por otro lado, los adultos mayores con escolaridad universitaria y aquellos con ingresos económicos más altos tienden a consumir alimentos más saludables y a presentar un mejor estado nutricional, lo que reafirma la influencia positiva del acceso a oportunidades educativas y recursos financieros sobre la nutrición en la vejez.

Según el Índice de Masa Corporal (IMC), el 28 % de la población se clasifica en bajo peso, un 20 % presenta sobrepeso y un 11 % padece obesidad, condiciones que aumentan el riesgo tanto de deficiencias nutricionales

como de enfermedades crónicas. Esto exige un abordaje integral, que tome en cuenta los factores socioeconómicos, educativos y culturales al momento de diseñar programas o políticas orientadas a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, la alta prevalencia de adultos mayores que dependen económicamente de terceros (36 %) o que residen en áreas rurales (59 %) señala la necesidad de intervenciones focalizadas que faciliten el acceso a servicios básicos de salud y a una alimentación saludable.

La mayor vulnerabilidad en zonas rurales, junto con el bajo nivel de escolaridad, demanda la implementación de estrategias de educación alimentaria y de políticas públicas con un enfoque incluyente, equitativo y sostenible.

Referencias

- Estrada-Restrepo, A., Giraldo-Giraldo, N. A., & Deossa-Restrepo, G. C. (2022, abril). Inseguridad alimentaria en hogares donde habitan adultos mayores. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 40(1), 1–9. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-386X2022000100001&script=s-ci_arttext
- Nestlé Nutrition Institute. (2009). Mini Nutritional Assessment (MNA). <https://www.mna-elderly.com/sites/default/files/2021-10/MNA-spanish.pdf>
- Navarro, A. I. N., & Moncada, R. O. (2011). Calidad de la dieta española según el índice de alimentación saludable. *Nutrición Hospitalaria*, 26(2), 330–336. <https://doi.org/10.3305/nh.2011.26.2.4630>
- Observatorio Universitario en Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN). (2024, agosto). Estado nutricional del adulto mayor – Honduras 2024. <https://obsan.unah.edu.hn/dashboard-san/situacion-alimentaria-y-nutricion-honduras/estado-nutricional-adulto-mayor-2024/>
- ODU. (2024). Transición demográfica 1950–2100. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://sisde-odu.unah.edu.hn/sisde/>
- Rivera-Márquez, J. A., Mundo-Rosas, V., Cuevas-Nasu, L., & Pérez-Escamilla, R. (2014). Inseguridad alimentaria en el hogar y estado de nutrición en personas adultas mayores de México. *Salud Pública de México*, 56(supl 1), s71–s78. <https://www.scielosp.org/pdf/spm/2014.v56suppl1/s71-s78/es>
- Ruderman, A., & Núñez-de-la-Mora, A. (2022, junio). Asociación entre seguridad alimentaria, indicadores de estado nutricional y de salud en poblaciones de Latinoamérica: Una revisión de la literatura 2011–2021. *Salud Colectiva*, 18(2), 1–17. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-96282022000200117&script=s-ci_arttext
- Vargas-Puello, V., Alvarado-Orellana, S., & Atalah-Samur, E. (2013). Inseguridad alimentaria en adultos mayores en 15 comunas del Gran Santiago: Un tema pendiente. *Nutrición Hospitalaria*, 28(5), 1592–1599. <https://scielo.isciii.es/pdf/nh/v28n5/09original04.pdf>

La sanidad en la Cuba Republicana: Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista (1899 - 1958).

Healthcare in Republican Cuba: General Fulgencio Batista National Anti-Tuberculosis Sanatorium (1899 - 1958)

Thalia Fortes Pérez¹

Recibido: 18 abril 2025

Aceptado: 25 abril 2025

Resumen

La investigación analiza el contexto socioeconómico, político, sanitario y tecnológico en torno al Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista, único de su tipo en la Cuba Neocolonial de 1899 a 1958. Mediante una investigación bibliográfica documental se determinó los elementos que distinguieron esta edificación, las características de modernidad impuestas en su diseño, la puesta en práctica de novedosas técnicas de enfrentamiento a la enfermedad, las condiciones climáticas del lugar, y el equipamiento médico utilizado. Asimismo, la construcción y posterior desarrollo del sanatorio conllevó a un rediseño de la paisajística de la región montañosa de Topes de Collantes en la región central de Cuba, y, por ende, un cambio en las dinámicas sociales, económicas y culturales de sus habitantes.

Palabras clave: Sanidad pública, epidemiología, lucha contra las enfermedades, historia de la medicina, Cuba

Abstract

This research analyzes the socioeconomic, political, health, and technological context surrounding the General Fulgencio Batista National Anti-Tuberculosis Sanatorium, the only one of its kind in Neocolonial Cuba from 1899 to 1958. Through bibliographical and documentary research, the elements that distinguished this building, the characteristics of modernity imposed in its design, the implementation of innovative techniques to combat the disease, the climatic conditions of the place, and the medical equipment used were determined. Likewise, the construction and subsequent development of the sanatorium led to a redesign of the landscape of the mountainous region of Topes de Collantes in central Cuba, and, consequently, a change in the social, economic, and cultural dynamics of its inhabitants.

Keywords: Public health, epidemiology, disease control, history of medicine, Cuba

Introducción

La fundación de la Escuela de los Annales en la primera mitad del siglo pasado trajo consigo el interés por estudiar novedosas aristas de la historia que hasta esa fecha eran

poco estudiadas o simplemente obviadas por los historiadores y demás investigadores sociales (Moya López, 2015). De acuerdo con Le Goff (1991), las nuevas formas de hacer

¹ Licenciada en Historia, Departamento de Historia de la Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez, Cuba. thaliafortesperez@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4452-1564>

historia permitieron analizar, con una mayor profundidad, aquellos acontecimientos y procesos que afectaban a la sociedad de modo general.

A partir de estas consideraciones, la primera mitad del siglo XX cubano devino un momento de reflexión indiscutible para el estudio de las instituciones sanitarias de la Isla (Pino Blanco y Flores Roo, 2001). La mayoría de los investigadores cubanos que centran su interés en esta tipología de estudio, abordan el tema de las enfermedades y el accionar de los científicos más sobresalientes, obviando las edificaciones sanitarias y su impacto en la sociedad (Beldarraín Chaple, 2014). Es por ello que, al analizar el tema de la tuberculosis en Cuba resulta de obligada consulta todo lo referido a la labor desempeñada por el Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista de Topes de Collantes durante las décadas del 30 al 50 del pasado siglo.

Sobre la tuberculosis y su tratamiento en Cuba, los primeros reportes se tienen desde 1630 al ser abordadas en las Actas Capitulares de La Habana (Morales Hernández y Beldarrín Chaples, 2018). Durante la etapa colonial, el enfrentamiento a la también denominada como Peste Blanca fue complejo debido a las condiciones ineficientes de las instituciones sanitarias del territorio nacional. En 1899, con el inicio de la primera ocupación militar norteamericana, se dieron algunos

pasos para lograr la higienización a lo largo y ancho de la Isla producto de las luchas por la independencia de Cuba.

Es meritorio destacar que, en el amplio espectro de la higienización, se batalló por el control de la enfermedad y para ello se establecieron varios dispensarios para atender a los pacientes que la padecían. Además, se realizaron campañas publicitarias en revistas y publicaciones seriadas de la época para que la sociedad tuviera conocimiento de los principales síntomas de este tipo de dolencia que permitió, a su vez, la conformación de un imaginario social relacionado con este padecimiento en los habitantes de la mayor de Las Antillas.

Sin embargo, la Cuba colonial no contó con un inmueble de grandes magnitudes dedicado al tratamiento de la Peste Blanca. Para la década del 30 del siglo XX los problemas asociados a este malestar se acrecentaron, por lo que se asumió el desafío arquitectónico de crear una institución para el tratamiento de la tuberculosis a una escala más general. Por lo anteriormente expuesto se plantea como objetivo de la investigación: Analizar el contexto socioeconómico, político, sanitario y tecnológico en que se construyó el Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista con el fin de comprender las condiciones históricas, que motivaron la creación y su impacto en el desarrollo de las políticas públicas de salud.

Metodología

Durante el proceso de investigación se utilizaron varios métodos del nivel teórico y empírico que viabilizaron la búsqueda e interpretación de los datos examinados en las fuentes bibliográficas y documentales. De manera particular Torres-Fumero (2019),

considera que los métodos histórico-lógico, inductivo-deductivo y analítico-sintético son generales del conocimiento y están presentes en la aplicación directa de otros métodos científicos. Igualmente fue preciso emplear los siguientes métodos teóricos al incidir

directamente sobre el objeto de estudio:

Cronológico: posibilitó comprender las distintas alternativas utilizadas por las diferentes administraciones cubanas durante el periodo de construcción de dicho sanatorio y visualizar el impacto social que ejerció en el paisaje arquitectónico de Topes de Collantes (zona geográfica de la provincia de Santi Spíritus en la región central de Cuba). Asimismo, permitió estudiar la compleja situación existente en la Isla hacia la década del 30 del siglo XX respecto a la dolencia de la tuberculosis, lo cual condicionó la creación de esta institución médica de carácter nacional para el tratamiento de la enfermedad; así como, la delimitación del marco temporal.

Hermenéutico: facilitó la comprensión de textos (reseñas de revistas, artículos periodísticos, entre otras fuentes) que abordaron en tiempo real la construcción y posterior funcionamiento del sanatorio. Igualmente, es válido soslayar que este método permitió triangular algunas fechas relacionadas con este proceso para situarlas en cada una de las etapas de la historia nacional cubana.

Geográfico: permitió la utilización de herramientas topográficas para conocer las condiciones geográficas y climatológicas que hicieron de Topes de Collantes el espacio idóneo para la construcción del Sanatorio

Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista.

Modelación: su manejo proporcionó el establecimiento de una periodización a partir de las etapas históricas identificadas en la construcción, organización y funcionamiento del Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista.

Por otra parte, dentro del conjunto de métodos empíricos se empleó el análisis de documentos para la selección, clasificación e interpretación de las fuentes documentales que dan tratamiento al Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista en el período enunciado. Se recurrió al análisis de contenido para la crítica analítica y sintetizada de los datos extraídos de la consulta de dichos documentos.

En esta dirección, fueron consultadas principalmente varios ejemplares de la prensa local de Trinidad, entre ellos: Actualidad, Renovación, Vocero Cívico y El Tiempo; todos conservados en el Archivo Municipal de esta urbe con un regular estado de conservación. Además, se examinó el fondo del historiador Manuel Bécquer que allí se atesora y que fue de vital importancia para la investigación. Otros documentos que se analizaron se encuentran al resguardo de la Biblioteca Provincial de Sancti Spíritus, y en el Archivo Provincial de Villa Clara.

Resultados

La primera ocupación militar de los Estados Unidos en Cuba se produjo en el año 1899. Como parte de la estrategia inicial, el gobierno interventor percibió los males higiénicos-sanitarios que enfrentaba la Isla, por lo cual implementó un grupo de medidas para mejorar dicha situación o propiciar su erradicación. Un ejemplo destacable fue,

según Beldarraín Chaple (1998), la campaña de higienización a todo lo largo y ancho del territorio nacional.

Por otro lado, el 21 de enero de 1899, se fundó la primera Escuela de Enfermeras en el Hospital Nuestra Señora de las Mercedes. En febrero del siguiente año, se creó el cargo de

Superintendente de Beneficencia y Hospitales de la Isla de Cuba y se inauguró otra escuela para enfermeras, esta vez, en el Hospital Universitario No. 1, bautizado como Calixto García Íñiguez.

En la etapa anterior a esta fecha no se registraban sanatorios dedicados a esta tipología de dolencia, por lo que, los enfermos de tuberculosis eran tratados en hospitales comunes y los tratamientos no eran efectivos. De igual modo, tampoco se habían registrado grandes oleadas de contagios dentro de la sociedad colonial, a pesar de que la política de reconcentración de Valeriano Weyler y Nicolau acrecentó la cifra de contagiados entre 1896 y 1898.

En 1901 se desarrolló en Chile el Primer Congreso Médico Latinoamericano, al cual asistieron numerosos médicos cubanos. Durante la cita académica se acordó la creación de una Comisión Internacional Permanente para la profilaxis de la Peste Blanca y dentro de los integrantes de la misma figuró el académico cubano Juan Santos Fernández, quien fuera elegido Presidente Organizador de la Liga Contra la Tuberculosis en Cuba.

Entre las funciones de la Liga estaba la realización de un análisis estadístico sobre los niveles de la enfermedad y los sectores sociales más vulnerables. Este estudio posibilitó tener una mayor dimensión de los niveles de contagio existente dentro de la población al término de casi treinta años de luchas independentistas. Estos resultados fueron expuestos en la prensa de la época con una doble finalidad: por una parte, que la población cubana se informara, sin importar el status social, sobre lo dañino de la enfermedad; y por otro lado, que los habitantes de la Isla conociera que el Estado favorecía la creación de políticas sanitarias.

Dichos objetivos de la publicación del informe, condicionaron la conformación de un imaginario social orientado, primero, hacia el padecimiento como tal y sus consecuencias; y después, hacia los tratamientos y la importancia de los sanatorios en el control de la misma.

Durante la presidencia de Tomás Estrada Palma (1902-1906) se instauró la Dirección Nacional de Ingeniería Sanitaria y el Cuerpo de Enfermeras de Dispensarios Antituberculosos. Con estos nuevos organismos se ampliaron otras estructuras dedicadas a este fin, como el ya mencionado Hospital No. 1 Calixto García Íñiguez, el Asilo Nacional y el Sanatorio La Esperanza.

En tal sentido, es importante señalar que la mala infraestructura médica existente en la isla durante la época colonial (Delgado, 1990); así como, los ineficaces tratamientos utilizados para atender enfermedades contagiosas como la tuberculosis y el carácter clasista de la misma al negar ayuda a los más dolidos, posibilitaron la conformación de un imaginario social en la comunidad, la enfermedad representaba un peligro letal. De modo que, los enfermos de tisis constituían un peligro de contagio para la sociedad, lo que estuvo condicionado por la opinión pública generada a partir de la prensa y demás publicaciones de la época.

En otro sentido, la construcción de estos imaginarios sociales estuvo dado por la propia prevalencia de pensamientos de sentido común emanadas de las prácticas sociales de los individuos particulares, quienes trasladaban sus experiencias relacionadas con la enfermedad a otros. Así, se fue conformando no solo una imaginación en torno a ella, sino a las creencias compartidas por un grupo social.

A medida que la comunidad científica internacional consolidaba su experiencia en el tratamiento de este malestar, se demostró la conveniencia del traslado de los enfermos al campo o centros aislados, para un ambiente más favorable para su recuperación; a la vez que constituyó una vía para prevenir su propagación (Beldarraín Chaple, 1998). Por ende, la Liga Antituberculosa en 1903 consiguió que en el Hospital No.1 Calixto García Íñiguez se dedicaran cuatro pabellones a estos enfermos (Belaunde Clausell et al., 2024). En mayo de ese mismo año, el Dr. Juan Pons Fonoll asistió como delegado a la Segunda Conferencia de Beneficencia y Corrección en la ciudad de Santa Clara, y presentó un proyecto sobre el beneficio de construir un Sanatorio Antituberculoso en La Sierra, localidad montañosa cercana a la provincia de Cienfuegos.

Según refiere el historiador Florentino Morales, el alcalde interino de esta urbe sureña, José M. Irisarri, ofreció un crédito de 7000 pesos para la construcción de ese sanatorio; proyecto que databa de 1887 según mencionan Pino Blanco y Flores Roo (2001). Es loable destacar, que la idea de crear un sanatorio nacional ya formaba parte del imaginario médico de la Isla que, a su vez, ya sumaba a su materialización la cuestión del clima como forma de tratamiento.

En 1906, se fundó el Dispensario Especial Furbusch para las enfermedades del pecho. Ubicado en la Habana Vieja era similar al ya instaurado en el municipio capitalino de Guanabacoa. Un año más tarde se aprobó la construcción del Sanatorio La Esperanza en la finca La Asunción cerca del municipio Arroyo Naranjo con capacidad para 60 enfermos. De las Cuevas Torayo (2001) explica que esta institución “constaba de pequeños

pabellones, a los que llamaban casetas de mampostería, con techos a cuatro aguas de tejas francesas y con una capacidad para seis enfermos” (p.199).

El Sanatorio La Esperanza fue construido con un costo de 60 000 pesos e ingresó su primer paciente el 10 de febrero de 1908. Con el fin de ofrecer una mayor atención médica al personal de salud contagiado con esta enfermedad, se inauguró en el propio lugar el Pabellón Martine Guevara. Posteriormente, el 1 de julio de 1916 se inauguró el Preventorio José Martí en el poblado de Cojímar para niños pre-tuberculosos. Y luego, en 1929 comenzó a funcionar el Pabellón Dr. Juan Guiteras, que inicialmente sirvió para atender a niños, seguidamente dio tratamiento a los convictos afectados por la enfermedad y, finalmente, alojó a los enfermos mentales afectados por la tuberculosis.

Sobre estos primeros pasos dados en la creación de sanatorios dirigidos a frenar la enfermedad y su tratamiento, puede hacerse varias interpretaciones. La primera de ellas, es que se observa, amén de los cambios políticos y la corrupción administrativa existente, una intención del estado republicano por eliminar el contagio entre la sociedad de la Isla, ya que la Peste Blanca no distingue entre clases sociales. Por otro lado, la preocupación por crear instituciones médicas dedicadas solo al tratamiento de la enfermedad en cuestión y la aplicación de novedosos procedimientos para lograr el mejoramiento de sus dolientes. A su vez, como detractores, se destaca que, los sanatorios formaban parte de la geografía urbana y las paupérrimas condiciones y la falta de preparación del personal médico para hacerle frente a la tuberculosis.

En 1926, se estableció la Sección de Tuberculosis de la Secretaría de Sanidad y

Beneficencia y dos años más tarde se estableció el Patronato Nacional contra la Tuberculosis. Las nuevas instituciones médicas dieron paso a la formación del Dispensario Hartman en la ciudad de Santiago de Cuba, y que luego se trasladara a Manzanillo en la provincia de Granma, donde se realizó el Primer Congreso Antituberculoso Provincial.

La Liga Nacional Antituberculosa en 1929 comenzó la construcción de un edificio que constaba de cinco pisos, con una estructura de acero y las paredes de ladrillos. El estallido de la Revolución de los años 30, afectó la culminación de este inmueble y, con ello, una despreocupación por la tuberculosis. Precisamente durante estos años, el Dr. Gustavo Aldereguía Lima fue renovado de su cargo de director del Sanatorio La Esperanza por sus actividades antimachadistas y revolucionarias. Durante su regencia, este sanatorio mejoró considerablemente las condiciones de sus pacientes y se aplicaron numerosos tratamientos novedosos (Aldereguía Lima, 1984). De igual modo, varios pabellones fueron ampliados a fin de recibir mayor cantidad de enfermos.

A pesar de que el Gobierno de Concentración Nacional, dirigido por el coronel del otrora Ejército Libertador cubano Carlos Mendieta, encargaría a la Foreign Policy Association un estudio sobre los males más apremiantes de la sociedad cubana al finalizar el ciclo revolucionario de los años 30, y donde sobresalió la tuberculosis, no fue hasta 1936 que la enfermedad acaparó el interés del gobierno y la prensa nacional.

En este año se creó, por el Decreto Ley No. 706, el Consejo Nacional de Tuberculosis. Su origen se debe al creciente número de personas atacadas por la enfermedad y la falta de capacidad para pacientes en los sanatorios

existentes. Tal como expresa Beldarraín Chaple (1998), su función era dirigir la lucha contra la tuberculosis y bajo su jurisdicción quedaron las instituciones privadas, estatales y las de nueva creación. Asimismo, constituyó un reclamo de la sociedad cubana que, dentro de su imaginario social, sobrevivía el tema de la enfermedad, su miedo al contagio y los ineficaces tratamientos.

En 1940, dicho consejo fue incorporado al Ministerio de Salubridad y Asistencia Social, lo que posibilitó la reorganización de todos los dispensarios antituberculosos del país. Además, se conformó un Consejo Superior de Tuberculosis integrado por siete miembros para la inspección técnica de todas las dependencias del Consejo Nacional (Beldarraín Chaple, 2016). En ese mismo año, el Dr. Luis Ortega Bolaños estableció la Sociedad de Tisiología con un laboratorio del BCG - vacuna contra la tuberculosis-, lo que viabilizó la producción de vacunas y su distribución gratuita a nivel nacional.

Las campañas de vacunación se hicieron eco en la población cubana, que, a pesar de la exigencia de una institución antituberculosa de carácter nacional, reconocía el interés de la comunidad médica cubana por enfrentar a la enfermedad. Dicha apertura de instituciones, el accionar del personal de la salud y la vacunación no fue más que una estratagema política utilizada por los partidos políticos tradicionales en medio de la bonanza económica auspiciada por la Segunda Guerra Mundial y la apertura democrática de 1940. Como consecuencia, en 1944 existían en todo el país diez dispensarios dedicados al tratamiento de la tuberculosis (Beldarraín Chaple, 2016): cinco en La Habana y uno per cápita en Pinar del Río, Matanzas, Santa Clara, Camagüey y Santiago de Cuba; un año

más tarde existirían doce más.

No obstante, el logro más grande en esta época fue la inauguración del Hospital Antituberculoso Ambrosio Grillo en 1945 en Santiago de Cuba. Fue proyectado por el arquitecto Cristóbal Díaz y tuvo una forma de la Cruz de Lorena (desde 1902 había sido declarado como símbolo internacional de la lucha contra la Peste Blanca). Según indica De las Cuevas Torayo (2001), la edificación presentaba un cuerpo central y dos alas de tres pisos. En la planta baja estaban situados los diversos salones de reconocimiento, consultas médicas, laboratorios y almacenes, y en cada rama lateral se ubicaban 12 cuartos de tres camas cada uno con un baño intercalado, un cuarto para el cura, pantry y un cuarto para la enfermera. En la azotea se construyó un salón de actos con capacidad para 300 personas.

Pese al nacimiento de esta institución médica, la complejidad de la enfermedad y la necesidad de fundar un sanatorio modelo con una mayor capacidad y mejores condiciones para los pacientes, obligó a la comunidad médica cubana y al estado a la búsqueda de un espacio que, de acuerdo con la teoría de los beneficios del aire de las montañas como forma de tratamiento, pudiera hacerle frente a los altos índices de contagio que existía en los finales de la década del 30 del siglo pasado.

La primera etapa de Fulgencio Batista al frente de Cuba en los años treinta no se trató de un gobierno propiamente dicho, pues no era presidente; sino de la máxima autoridad de las fuerzas militares del país como Jefe Mayor del Ejército Nacional. Dentro de sus propósitos estaba limpiar su imagen, al sensibilizarse con los problemas del pueblo a fin de ganar adeptos para una posible postulación presidencial. El mismo, reconocía a la tuberculosis como una nociva enfermedad

que atacaba a toda la población nacional y, fundamentalmente, a las capas más bajas de la sociedad.

La decisión de edificar un sanatorio para tuberculosos llevó a Fulgencio Batista a visitar la región montañosa del centro del país debido a las recomendaciones de los científicos de la mayor de Las Antillas. Las condiciones geográficas, así como, climatológicas para el control y tratamiento de la dolencia, y los estudios previos que se habían realizado con respecto al lugar mostraron a Topes de Collantes como el candidato número uno para su construcción.

Sería entonces, la zona boscosa de Topes de Collantes la elegida para la construcción de este inmueble. Las montañas de Trinidad se codeaban de un prestigio como resultado de sus favorables condiciones climáticas para la explotación de maderas y el tratamiento de enfermedades respiratorias. A decir de Marín Villafuerte (1945)

Esas montañas, por la variedad y belleza de sus paisajes, la perfecta tranquilidad que reina en ellas, hace agradable la vida y resultan muy provechosa para el tratamiento de esas enfermedades que requieren de regiones altas el alejamiento del estrepito mundano. (s. p)

Tras la visita de la figura militar a Topes de Collantes en 1936, comenzaron los preparativos gubernamentales para iniciar la edificación del sanatorio. En tal sentido, muchas publicaciones periódicas de la época se hicieron eco de los primeros ajetreos constructivos:

Este Consejo tendrá una oficina central de control y dirigirá la campaña antituberculosa. Los ingresos de este Consejo serán el tres por ciento de la

recaudación total de la Renta de Lotería Nacional (...) El Estado continuará contribuyendo con análoga proporción a la que aporta para el saneamiento de instituciones destinadas al tratamiento y prevención de la tuberculosis. (Periódico Actualidad, 1936, p.1).

Una de las primeras problemáticas en la materialización de este proyecto estuvo dado en la comunicación entre la ciudad de Trinidad y el asentamiento de Topes de Collantes, lo que resultaba indispensable para la edificación del sanatorio. Tal situación limitaba la movilidad de los pacientes y el personal médico, así como el traslado de los recursos propios de su etapa constructiva. Por ende, la carretera que uniría a ambas localidades se inició en la segunda quincena de septiembre de 1936 y concluyó el 24 de febrero de 1937.

El 15 de noviembre de 1937, como reportó la prensa trinitaria, quedó colocada la primera piedra del sanatorio de Topes de Collantes. Para finales de 1938, la estructura metálica del sanatorio fue trasladada a su asentamiento definitivo. Su movimiento estuvo a cargo de la Casa Habanera Celestino Joaristi y Cía, ya que contaba con poderosos aparatos para la manipulación de este tipo de piezas; y personal experto en el manejo de las mismas (Periódico Actualidad, 1938, p.1).

Las obras constructivas del Sanatorio Nacional Antituberculoso Fulgencio Batista se vieron gravemente afectadas durante los gobiernos auténticos (1944-1952). Este período se caracterizó por el saqueo de los materiales destinados a este fin y el lavado de dinero; aunque en algunos momentos, se otorgaron presupuestos muy pequeños.

No fue hasta el golpe de Estado dado por

Fulgencio Batista el 10 de marzo de 1952, que se reanimatoron las obras proyectadas. Dentro de sus prioridades, y la de sus seguidores, estaba la culminación de la obra más discutida de esos tiempos: el Sanatorio Nacional Antituberculoso. Dicha instalación quedó oficialmente inaugurada el 12 de mayo de 1954, fecha en la que se celebraba el Día de los Hospitales.

Las obras que se emanaron en Topes de Collantes vinieron a transformar la realidad de ese lugar. No obstante, la culminación del inmueble si bien cerró para siempre un problema constructivo, dio paso a disímiles inconvenientes que estuvieron ligados al propio funcionamiento interno y organización del mismo.

El sanatorio, con capacidad para 1 000 enfermos, fue uno de los mayores del continente Americano. La institución médica abarcó unos 33 000 metros cuadrados y estuvo enclavado a unos 2 640 pies sobre el nivel del mar. Este sanatorio tuvo unos 182 metros de frente y 113 de profundidad, siendo su altura desde el sótano a la tapa del primer tanque de unos 44,50 metros, o sea, 14 pies.

Su construcción tuvo un peso aproximado de ochenta y siete millones trescientos noventa y cuatro mil libras. Según se expresa en el Periódico La Correspondencia (1954) de Cienfuegos, la formación de la planicie donde fue levantada la edificación, significó la excavación de ochenta y seis millones setecientos noventa mil quinientas libras de piedra y tierra. Para la construcción de los pozos de cimentación, el afirmado de los terraplenes y los pedestales de la columna se gastaron cuatro mil doscientos metros de rajón vivo, cincuenta mil sacos de cemento y toda la arena de una playa. El acero empleado arrojó un peso total de dos millones quinientos

treinta y seis mil kilos.

En el edificio fueron empleados 800 000 lozas y azulejos blancos, y se usaron 2 000 lámparas que iluminaban la institución tanto hacia el interior como exteriormente. Además, poseyó una red telefónica con pizarra de control que mantenía eficiente la comunicación en todo el hospital; una cabina provista de equipos para reproducir música grabada, noticias, y llamadas que se distribuía a través de 115 bocinas, convenientemente situadas; micrófono; 100 relojes ubicados en lugares adecuados y controlados por un reloj patrón que mantenía la hora exacta; 10 elevadores para las cargas, las camillas, personal médico, pacientes y visitantes que ponían en contacto los pisos del hospital.

El mueblaje armonizaba con el entorno de saneamiento del Sanatorio, tanto dentro como fuera del edificio. Fueron hechos por los varios especialistas en la materia, posicionándose a la altura de los mejores centros clínicos del mundo, por su belleza y confort. Los sillones en las salas de espera se encontraban distanciados y por cada habitación había solamente dos camas, para así evitar la aglomeración de pacientes.

Las habitaciones estaban pintadas de color azul, verde o crema y tenía una capacidad para 1 000 camas; mientras que el color de los muebles se ajustaba al utilizado en las mismas. Las salas de entretenimiento se encontraban equipadas por aparatos de televisión y radio. Los pisos cuatro y cinco fueron condicionados para pensionistas y el resto para los enfermos pobres. Los salones de cirugía estaban instalados en la sexta planta, contaban con aire acondicionado y estaban provistos del equipo de instrumental más moderno que requería esta especialidad.

En el edificio existía una planta trasmisora de música para los enfermos. Los aparatos de televisión que servían de distracción a los enfermos eran de 21 pulgadas de diámetro. En las instalaciones del Sanatorio había un cine – teatro, con un escenario amplio donde podían actuar las compañías teatrales, con 850 lunetas y con asientos de muelle forrados en piel. El teatro disponía de proyectores de último modelo, alfombras de gomas para los pasillos y calefacción adecuada. Los salones dedicados a peluquería y barbería contaban con los más modernos de la época.

En el piso principal estaban situados a plenitud de equipo y materiales gastables. Estaban instalados los departamentos de Rayos X, Fluoroscopia, Metabolismo de Garganta, Nariz y Oídos, así como, el gabinete dental. La Farmacia y Laboratorio ocupaban grandes salones y fueron dotados para responder a las más exigentes necesidades de un centro de cura como este. Por su parte, la Cámara Mortuoria y el Laboratorio de Anatomía Patológica también fueron situados de la forma conveniente, alejadas de los lugares frecuentados por los pacientes.

Al tener en cuenta las necesidades culturales de los enfermos, se destinó un salón para una biblioteca y otro para estudios. Asimismo, se instaló una lujosa cafetería que ofrecía sus servicios, no solo al personal del hospital, sino también a los visitantes. Los departamentos correspondientes a la Dirección y Administración fueron instalados en la primera planta. También poseía una cocina con proporciones gigantescas, modernamente equipada, que atendía las necesidades del sanatorio; y como dato curioso los frigoríficos tenían una capacidad de 17000 pies cúbicos. Por último, existía guardarrópía equipada con más de 12 máquinas de coser

eléctricas (Periódico Actualidad, 1954).

Para 1955, en la institución habían sido aceptados un total de 490 enfermos, de ellos 284 hombres y 154 mujeres de un total de 809 solicitudes realizadas. Se les había dado de alta médica a 55 pacientes, habiendo ocurrido tres defunciones. La per cápita de los gastos eran de 7.00 pesos cuando no estaba llena la institución y a plenitud su capacidad era de 3.50 pesos.

Además de las funciones de la institución se prestaba servicios a los pobladores de Topes de Collantes en una casa de socorro donde asistían al menos 30 personas al día. En esta fecha el barrio tenía alrededor de 3 000 habitantes.

A pesar de los datos planteados con anterioridad, la autora del presente estudio asume que no todo fue fácil para los enfermos de tuberculosis que necesitaban ser atendidos en el Sanatorio Nacional Antituberculoso General Fulgencio Batista, debido a la complejidad para poder ingresar a dicha institución. La prensa mostró las dos caras de la moneda, el lado positivo respecto a la magnificencia del Sanatorio y el lado oscuro, de difícil acceso al Sanatorio Nacional a una parte de los tuberculosos de la nación.

La solicitud para ingresar se realizaba a través de una plantilla de ingreso, que debía contener los datos generales del paciente y algunos síntomas que manifestaban. Esta solicitud debía estar acompañada de una radiografía de pulmones que no tuviera más de 30 días de practicada y el paciente debía pasar los 14 años de edad.

Al llegar la solicitud al sanatorio, el caso era discutido por la Junta Facultativa conformada por el Director de la propia institución, el Subdirector y los Tisiólogos Jefes de Servicio.

De ser aceptada, el paciente era ingresado con urgencia y se le confeccionaba una Historia Clínica minuciosa y detallada; además de practicarle exámenes de laboratorio.

Según Negrín Valdés y Lahera González (1998), desde el punto de vista radiológico, se le realizaba al enfermo la radiografía tradicional, una tomografía y, cuando había signos bronquiales, se le hacía la bronqueología. El tisiólogo, desde el punto de vista pulmonar, unido al urólogo, el cardiólogo y el otorrinolaringólogo, realizaba un estudio exhaustivo de cada caso. Paralelamente, los pacientes eran atendidos por un psicólogo y un grupo de asistencia social los investigaba desde sus relaciones familiares hasta su situación económica.

Su construcción y posterior funcionamiento repercutió significativamente en la transformación del paisaje, mayoritariamente, rural de la zona por uno urbano. Topes de Collantes pasó a ser de una región montañosa con escasa población campesina a ser titulares en la prensa local y nacional como la Nueva Ciudad del Porvenir o la Ciudad Médica. A través de un análisis realizado por la autora a las fuentes iconográficas se percibió este cambio. Topes de Collantes en los inicios de la edificación del sanatorio era una zona afectada por la deforestación, debido a que, durante la colonia, la zona fue empleada para la ganadería y los árboles eran talados y utilizados como maderas preciosas para la construcción de muebles y edificaciones en la ciudad de Trinidad.

Luego de inaugurado el sanatorio, El Diario de la Marina, el 15 de agosto de 1954, difundió la noticia y con ello la construcción de nuevos imaginarios sociales en torno a la zona montañosa sobre la proyección de un Parque Nacional en Topes de Collantes:

A medida que avanzaba la monumental construcción, los selvicultores y demás técnicos del Ministerio de Agricultura progresaban también, (...) en la creación de este pequeño Bosque Experimental en el que figuran más de seis mil pinos, sembrados en menos de 10 caballerías de tierra (...), y donde se han logrado igualmente, imponentes eucaliptos y otras variadas especies maderables muy apreciadas. (Diario de la Marina, 1954. p. 2.)

Un elemento válido a destacar, es como figuras destacadas de Cuba construyeron propiedades de descanso en esta zona, lo que demostraba el valor que tenía la localidad para el desarrollo de grandes proyectos de diversa índole bajo la tutela de Fulgencio Batista. Dentro de las propiedades más notorias se encontraban el chalet Mi Retiro, propiedad del Dr. Juan Bautista Roque y del Castillo, banquero camagüeyano, que llegó a

ser presidente de la Junta Autónoma de Topes de Collantes entre 1954 y 1955.

En 1954, se construyó el cuartel de la Guardia Rural y un helipuerto. En la bajada del sanatorio, a unos 300 metros del edificio, se construyó una represa que aportaba el agua necesaria al Sanatorio Nacional Antituberculoso. También, fue edificada una Iglesia Católica, en 1956, que fue un regalo de Martha Fernández, esposa de Fulgencio Batista, a la misma podrían asistir los enfermos y visitantes a venerar a la Virgen de Fátima.

Otra muestra de la importancia de la edificación del sanatorio, obra llevado a cabo bajo las órdenes de Fulgencio Batista en la creación de imaginarios sociales, fue la emisión de sellos postales de Topes de Collantes. En los mismo se exhibió una imagen de una edificación de grandes proporciones y moderna en comparación a las instituciones de salud ya concebidas en Cuba.

Conclusiones

Con la primera ocupación militar norteamericana en 1899, se evidenció una preocupación por mejorar la infraestructura de la salud pública y la aplicación de las más novedosas prácticas científicas para enfrentar a la tuberculosis. De este modo, los gobiernos republicanos y los rejugos políticos de la época permitieron desarrollar programas para el control y tratamiento de esta enfermedad, propiciando fundamentalmente la creación del Sanatorio Nacional Antituberculosos General Fulgencio Batista en Topes de Collantes.

La percepción en torno al Sanatorio Nacional Antituberculoso de Topes de Collantes estuvo vinculado a una combinación de intereses económicos, políticos y sanitarios que motivaron su edificación y posterior

funcionamiento. Dado el entorno montañoso y lo apartado de su ubicación, se desarrolló un imaginario referido al aislamiento y a la conexión con la naturaleza. En cuanto a la modernidad arquitectónica científica y tecnológica, así como de su personal médico, la instalación se percibió como un centro de conocimiento y experiencia en el manejo de la tuberculosis.

Referencias

- Belaunde Clausell, A., Valdés Rodríguez, D., Pérez Montes de Oca, E., y Morales Villavicencio, C. E. (2024). Anales del tratamiento antituberculoso en Cuba. *Filosofía, Historia Y Salud*, 2. <https://revfhs.sld.cu/index.php/fhs/article/view/497>
- Beldarraín Chaple E. (1998). Apuntes para la historia de la lucha antituberculosa en Cuba. *Revista Cubana Salud Pública*, 24(2), 97-105. <https://shre.ink/e0ji>
- Beldarraín Chaple, E. (2014). Las instituciones y la salud pública en Cuba en la primera mitad del siglo XX. *Diálogos Revista Electrónica de Historia*, 15(1), 175-191. <https://shre.ink/MmmG>
- Beldarraín Chaple, Enrique. El control de la Tuberculosis en Cuba en el período de 1930 a 1958. *Revista Cubana de Higiene y Epidemiología (La Habana)*54, (3):53 -59,2016
- De las Cuevas Torayo, J. (2001). 500 años de construcciones en Cuba. Chavín, Servicios Gráficos y Editoriales.
- Delgado, G. (1990). Historia de la enseñanza médica superior en Cuba. *Cuadernos de Historia de la Salud Pública*, (75).
- Diario de la Marina. (1954, 15 de agosto de 1954). Proyección de un Parque Nacional en Topes de Collantes.
- La Correspondencia (1954, 17 de febrero). Topes de Collantes es una obra que deslumbra, pero que no se complementará hasta tanto sea terminada la Carretera del Circuito Sur.
- Le Goff, J. (1991). *Pensar la historia. Modernidad, presente y progreso*. Paidós.
- Marín Villafuerte, F. (1945). *Historia de Trinidad*.
- Morales Hernández, N., y Beldarraín Chaple, E. (2018). El control de la tuberculosis en Cuba desde fines del siglo XIX hasta 1930. *Revista Cubana de Medicina Tropical*, 70(1), 6-14. <https://shre.ink/MmmW>
- Moya López, L. A. (2015). Vida cotidiana y mentalidades en la escuela de los Annales. *Sociológica México*, (31), 61-77. <https://shre.ink/M14K>
- Periódico Actualidad. (1936). Acordó el Gobierno Provisional la Construcción de un Sanatorio para Tuberculosos en las Lomas de Trinidad.
- Periódico Actualidad. (1938). Inicio de la construcción del Sanatorio para Tuberculosos.
- Periódico Actualidad. (1954, 24 de diciembre). Sanatorio Nacional Antituberculoso de Topes de Collantes Gigantesca Obra de la Arquitectura Moderna
- Pino Blanco, R. J., y Flores Roo, R. (2001). Apuntes para la Historia del desarrollo y evolución de la lucha antituberculosa en Cienfuegos antes del triunfo de la Revolución.
- Torres-Fumero, C. (2019). *Metodología de la investigación histórica. Del proyecto a la tesis. Algunas orientaciones prácticas*. Editorial Félix Varela.
- Valdés Negrín, E. y Lahera González, M. C. (1998). Apuntes para la Historia de Topes de Collantes/Trinidad.

Retos sociodemográficos para el empoderamiento económico de mujeres en situación de vulnerabilidad en espacios rurales de Pinar del Río¹

Sociodemographic Challenges to the Economic Empowerment of Women in Vulnerable Situations in Rural Areas of Pinar del Río

Yanetsy Castañeda Valdés²

Recibido: 27 abril 2025

Aceptado: 13 junio 2025

Resumen

Este artículo analiza los retos sociodemográficos que limitan el empoderamiento económico de mujeres en zonas rurales de Pinar del Río. Para ello, se integran datos demográficos oficiales (CEDEM, 2023) con enfoques teóricos sobre vulnerabilidad y género. Además, se identifican los patrones migratorios, el envejecimiento poblacional, las brechas laborales y la fecundidad adolescente como factores críticos, y se proponen acciones que pueden derivar en políticas públicas con enfoque territorial y de género. Mediante gráficos, se visualizan las disparidades entre municipios rurales y urbanos, destacando la necesidad de intervenciones multisectoriales.

Palabras claves: Empoderamiento económico, mujeres rurales, vulnerabilidad, sociodemografía, políticas públicas

Abstract

This article analyzes the sociodemographic challenges that limit women's economic empowerment in rural areas of Pinar del Río. To this end, it integrates official demographic data (CEDEM, 2023) with theoretical approaches to vulnerability and gender. Furthermore, it identifies migration patterns, population aging, employment gaps, and adolescent fertility as critical factors, and proposes actions that can lead to public policies with a territorial and gender focus. Graphs visualize the disparities between rural and urban municipalities, highlighting the need for multisectoral interventions.

Keywords: Economic empowerment, rural women, vulnerability, sociodemographics, public policies

¹ Asociado al proyecto: Paquete Tecnológico Para La Gobernanza De Los Sistemas Alimentarios Locales, Como Contribución al Desarrollo Territorial. Código: PN211LH 012-026. El proyecto se desarrolla en el marco del Programa Nacional de CTI 12. Desarrollo local en Cuba.

² Profesora en Universidad de Pinar del Río. Licenciada en Sociología por la Universidad de La Habana, Cuba, en 2012. Integrante del Departamento de Estudios Sociorreligiosos del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS) hasta 2016. yanecvaldes@gmail.com, ORCID: 0009-0004-4287-5590.

Introducción

El empoderamiento económico de las mujeres es un eje central para el desarrollo sostenible, especialmente en contextos rurales cubanos, debido a que las transformaciones de los mercados laborales de estas áreas resultan de vital importancia. Ello se debe a la reproducción de relaciones patriarcales en ese entorno, pues al concentrarse la actividad económica fundamental en la agricultura, tradicionalmente masculina, y disminuir un conjunto de servicios sociales básicos para las mujeres - como la escasez de instituciones de cuidados para niños no escolarizados o adultos mayores con respecto a zonas urbanas-, las oportunidades de empleo se reducen considerablemente. De esta manera, es posible advertir desigualdades de género que reconfiguran los mercados laborales en el campo. Sumado a esto, la influencia de un conjunto de factores sociodemográficos como el envejecimiento poblacional, el embarazo adolescente y la migración complejizan el panorama nacional.

Pinar del Río no está exento de esa realidad. Con un 25% de población ≥ 60 años, un saldo migratorio negativo, que indica una pérdida de población de -14,973 personas en 2023, y estadísticas preocupantes de incremento sostenido de embarazo adolescente, la provincia enfrenta numerosos desafíos para impulsar el desarrollo de territorios rurales; al tiempo que busca eliminar las barreras estructurales que enfrentan las mujeres para acceder a empleo decente, recursos financieros y participación económica.

Para ello, desde la institucionalidad provincial, en consonancia con García et al. (2022, p. 124), es preciso asumir el

empoderamiento económico como un proceso de transformación social que permita mejorar las capacidades de las mujeres para el progreso del sistema social en el que se desenvuelven, en el cual sigue existiendo una brecha de género. Si bien el elemento más estudiado es el acceso y control de recursos económicos, también se relaciona con el logro de competencias que permitan transformar las estructuras sociales, con el fin de obtener la participación de las mujeres en entornos donde les había sido negada su colaboración.

Es preciso el abordaje del empoderamiento económico desde una perspectiva integral, que recorra no solo el marco de acción que atañe a las mujeres. Además, es necesario abordar las políticas sociales que marcan la inserción al mercado laboral en el espacio social, así como potenciar instrumentos financieros que permitan la autogeneración de empleos, a partir de emprendimientos y la asociación a formas de producción cooperativas agrícolas o no. Ello influirá en la diversificación de las formas de empleo y, por tanto, en la inserción de las mujeres en empleos formales, garantizado así la participación laboral equitativa y su acceso a salarios y protección social.

De igual modo, es imprescindible visibilizar las barreras que enfrentan las mujeres para alcanzar la autonomía económica, insertarse en un mercado laboral construido desde estereotipos de género que marcan no solo la forma en que participan en él, sino la calidad con que lo hacen. Ello contribuirá a esclarecer el modo de actuar tanto para las mujeres, las instituciones sociales de la comunidad, así como para el aparato gubernamental.

Tal como señala Machuca (2024, p. 240), la incorporación de la perspectiva de género a las normativas implica un proceso planificado de la revisión de leyes, políticas y programas para identificar las normas y prácticas culturales que son discriminatorias y obstaculizan el proceso de empoderamiento de las mujeres. Ello aporta claridad a la labor estatal en el logro de la superación de las condiciones de vulnerabilidad.

Es necesario asumir la vulnerabilidad desde el enfoque multidimensional de Peña (2014), quien la define como compleja, multidimensional y asociada a las condiciones de riesgo, de dificultad, que inhabilitan de manera inmediata o en el futuro, a los grupos afectados, en la satisfacción de su bienestar -en tanto subsistencia y calidad de vida- en contextos sociohistóricos, territorial y culturalmente determinados.

Tomando en cuenta el criterio de Valdés (2021, p. 2), los orígenes del concepto vulnerabilidad están muy marcados por los programas de acción humanitaria y de cooperación al desarrollo, por las relaciones que se establecieron entre los países del primer mundo, proveedores de ayuda, y los países en vías de desarrollo. En este sentido, Zabala et al. (2018) plantean que muchas de las desigualdades sociales tienen su origen en la falta de acceso al empleo digno, generando situaciones de vulnerabilidad a las que son especialmente susceptibles mujeres y jóvenes.

De acuerdo con investigaciones realizadas en Cuba sobre el efecto de los cambios en las políticas de empleo (Zabala et al., 2020), existen algunas alertas en factores que determinan el acceso (Esquenazi y Rosales, 2017). Entre las más relevantes se encuentra la condición de género, pues las mujeres tienen

menos probabilidad de participar en el empleo con relación a los hombres (Díaz y Echevarría, 2015; Muñiz, 2016; Galtés, 2017); y las condiciones sociodemográficas de hogares, pues aquellas personas que viven en hogares donde existen menores de edad, personas con discapacidad o que se dedican a las labores domésticas tienen menos probabilidades de participar en el empleo que las que no los tienen. Al mismo tiempo, el estudio citado (Esquenazi y Rosales, 2017) halló que la dimensión territorial es determinante para el acceso al empleo, ya que las personas que viven en hogares del territorio oriental del país tienen menor probabilidad que las que viven en otras zonas. De igual forma, señala que la recepción de remesas reduce la probabilidad de participación laboral (Delgado, 2016).

A partir de los elementos analizados, las zonas rurales de Pinar del Río se redefinen como espacios en los que las mujeres se encuentran en una posición de desventaja social, ya que la influencia de factores sociodemográficos, socioeconómicos y de género limitan el alcance de la autonomía económica, y su participación social y laboral en el entorno que les rodea.

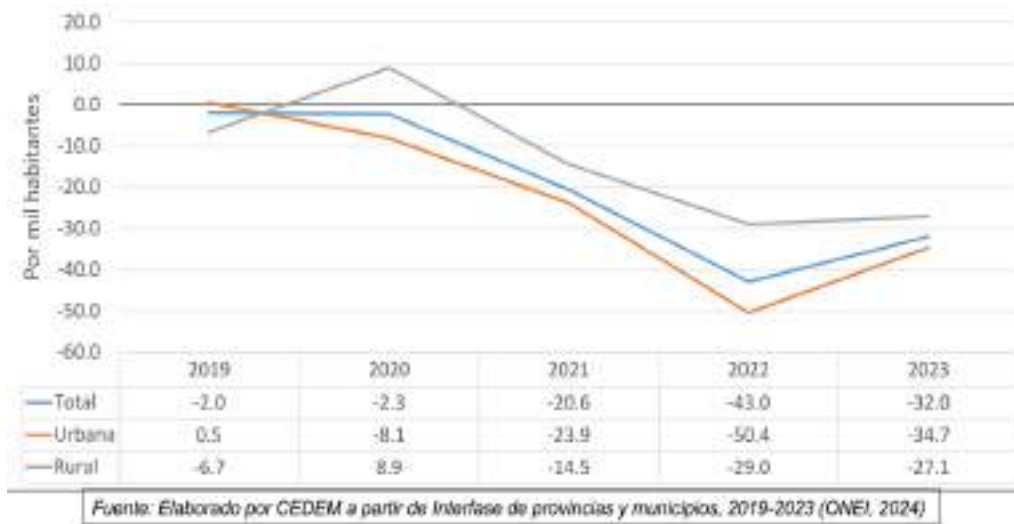
El objetivo del presente trabajo es analizar indicadores sociodemográficos que afectan el empoderamiento económico de mujeres rurales en Pinar del Río, al tiempo que propone acciones que pueden derivar en políticas públicas con enfoque territorial. A partir del empleo de métodos teóricos, como el análisis bibliográfico, fue posible identificar el impacto de factores sociodemográficos desde un enfoque interseccional (género, territorio) y multidimensional de la vulnerabilidad.

Resultados

Como parte del análisis realizado se documentaron varios hallazgos. En primer lugar, Pinar del Río enfrenta un decrecimiento de su población, lo que representa un reto significativo. La siguiente figura muestra que

la provincia enfrenta una pérdida poblacional (2019-2023) influida por bajas tasas de fecundidad, defunciones (que se exacerbaron durante la pandemia de Covid 19), y la migración.

Figura 1 Pinar del Río. Tasa Media Anual de Crecimiento (por mil habitantes), 2019-2023



Vueltabajo se caracteriza por bajas tasas de fecundidad (1.55 hijos por mujer en 2023) y una sobremortalidad masculina en áreas rurales (CEDEM, 2023). Sin embargo, el saldo migratorio negativo inicia, desde lo interno, en el espacio rural. Ello provoca una concentración de población en espacios urbanos, que tienen como principal destino la cabecera de la provincia

A partir de los datos que muestra la Tabla 1 "Población total por municipios y sexo e índice de masculinidad (hombres por mil mujeres). Pinar del Río (2023) elaborada por

CEDEM, Pudiera advertirse una feminización de la migración interna si tomamos en cuenta que, en 10 de los 11 municipios, los hombres superan en número a las mujeres. En este aspecto, Mantua y Guane resaltan como los territorios con mayor índice de masculinidad. No obstante, todos los municipios, excepto Pinar del Río, que constituye el primer destino al que migran pinareñas y pinareños, así como personas provenientes de provincias como Holguín, Granma y Las Tunas, reflejan el mismo comportamiento al interior de sus áreas urbanas y rurales.

Tabla 1. Población total por municipios y sexo e índice de masculinidad (hombres por mil mujeres). Pinar del Río (2023)

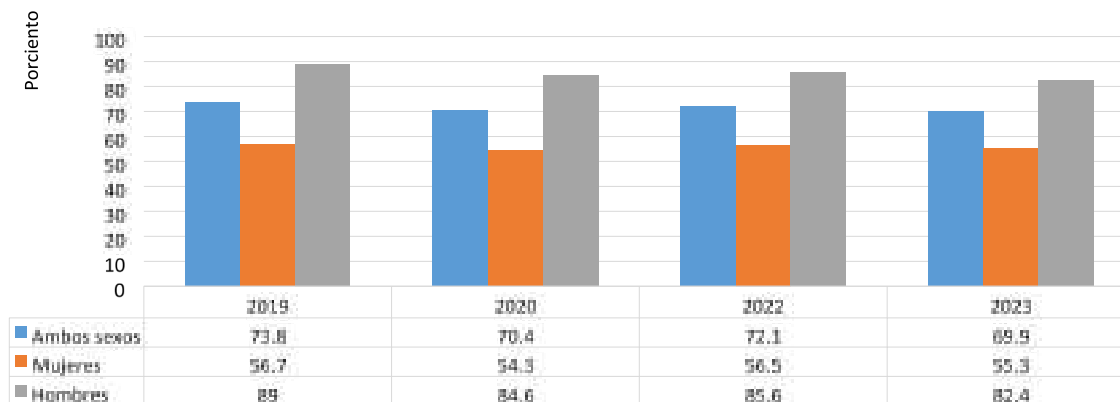
Población total por municipios y sexo e índice de masculinidad(hombres por mil mujeres). Pinar del Río, 2023				
Provincia/Municipios	Total	Hombres	Mujeres	Índice de masculinidad
Cuba	10 055 968	4 970 309	5 085 659	977
Pinar del Río (Prov.)	528 996	265 964	263 032	1 011
Sandino	32 479	16 859	15 620	1 079
Mantua	22 136	11 891	10 245	1 161
Minas de Matahambre	29 288	15 104	14 184	1 065
Viñales	26 977	13 622	13 355	1 020
La Palma	31 196	15 860	15 336	1 034
Los Palacios	33 979	17 149	16 830	1 019
Consolación del Sur	81 621	41 124	40 497	1 015
Pinar del Río	169 701	82 087	87 614	937
San Luis	29 476	15 292	14 184	1 078
San Juan y Martínez	39 282	19 913	19 369	1 028
Guane	32 861	17 063	15 798	1 080

Fuente: Informe de caracterización sociodemográfica de Pinar del río 2023. CEDEM

En segundo lugar, en la provincia la brecha laboral de género se expresa fundamentalmente en la inserción laboral de las mujeres. Tal como muestra la figura 2: “Tasa de actividad económica total y por

sexos, Pinar del Río durante el período 2019-2023”, la ocupación femenina oscila entre el 56.7% como valor máximo (2019) y el 54.3% como mínimo (2020).

Figura 2. “Tasa de actividad económica total y por sexos, Pinar del Río durante el período 2019-2023”



Fuente: Informe de caracterización sociodemográfica de Pinar del río 2023. CEDEM /Tasa de actividad económica total y por sexos, Pinar del Río

Estos valores son menores en comparación a la actividad económica de los hombres, que en igual período experimenta un descenso sostenido, alcanzando un 89% en 2019 como valor máximo, mientras que en 2023 disminuye a 82.4%.

A pesar de los datos mostrados, es preciso tener en cuenta varios elementos que los transversalizan. Uno de ellos es la cantidad de mujeres vinculadas a empleos informales. Diversas investigaciones confirman que las mujeres tienden a elegir emplearse de esta manera por varias motivaciones. Entre ellas se encuentran: flexibilidades horarias que les permiten compatibilizar ingresos con responsabilidades familiares (González & López, 2021), falta de cualificación (Banería et al, 2020), tradiciones culturales y redes comunitarias (Castells, 2022), así como precariedad económica (Acosta et al, 2021).

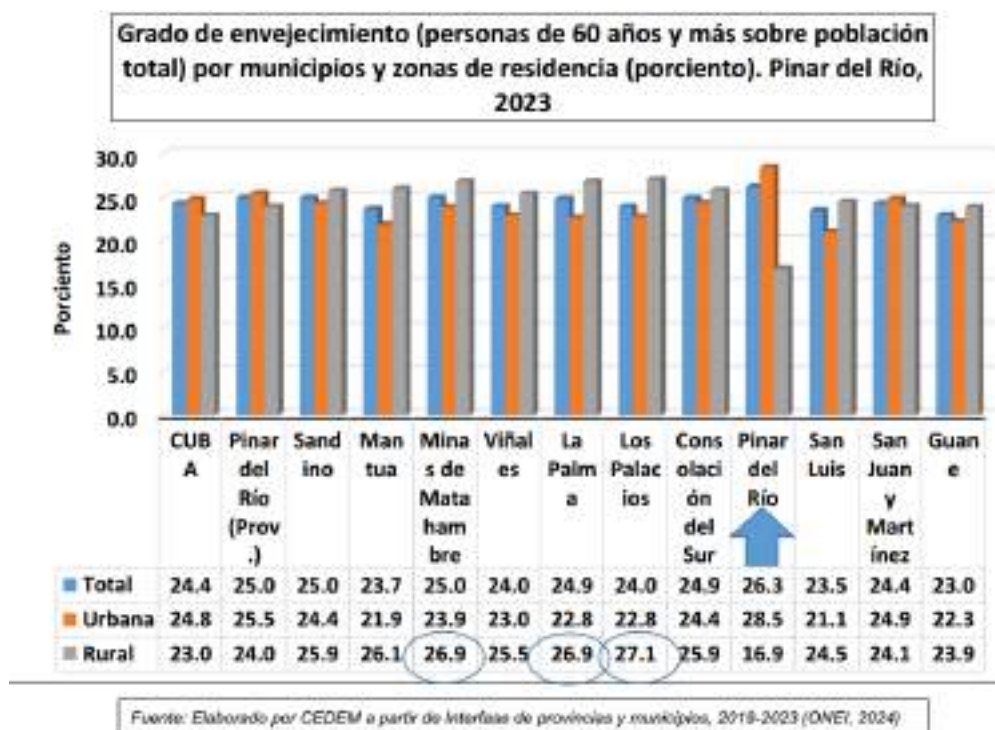
De igual manera, han sido ampliamente abordadas las condiciones de desprotección social e inseguridad económica a las que se enfrentan aquellas féminas que se insertan en este sector del mercado laboral. Este hecho las coloca en una clara posición de vulnerabilidad frente a contingencias que les impidan continuar empleándose temporal o permanentemente.

Por otro lado, el impacto de las labores de cuidados recae en su mayoría sobre ellas, aumentando su efecto en espacios rurales. Ello se debe a que en estas áreas no existe gran presencia institucional dedicada a estas tareas, como Casas de Abuelos o Círculos Infantiles. Una alternativa viable, en estos últimos años, ha sido la implementación del programa gubernamental para la creación de Casitas Infantiles contenido en la Resolución 58 del 2021, del Ministerio de Educación.

Estas instituciones tienen como objetivo ampliar la oferta de cuidado de la primera infancia (0-5 años). Hasta el momento, en Pinar del Río, se han inaugurado bajo la responsabilidad de organismos como Salud Pública, Educación, Empresas de Acopio y Beneficio de Tabaco (ABT) y la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA) para satisfacer la demanda de madres trabajadoras de estos sectores. Sin embargo, la falta de recursos materiales y de personal calificado impide que, en los espacios rurales de Pinar del Río, logren concretarse las suficientes para cubrir la demanda.

En tercer lugar, Pinar del Río es la cuarta provincia más envejecida de Cuba con 25% de su población de 60 años y más. La figura 3 exhibe los valores por municipios y por zonas de residencia

Figura 3. Grado de envejecimiento (personas de 60 años y más sobre población total) por municipios y zonas de residencia (porcentaje) Pinar del Río, 2023.



Fuente: Informe de caracterización sociodemográfica de Pinar del río 2023. CEDEM /Tasa de actividad económica total y por sexos, Pinar del Río

Con estos valores se posiciona por encima de la media nacional (24.4%) en un grado avanzado de envejecimiento (III). En concordancia con los datos reflejados, el municipio cabecero cuenta con un 26.3%, ubicándose por encima de la media provincial y concentrando la mayor cantidad de personas de la tercera edad en su zona urbana. Mientras tanto, Minas de Matahambre, La Palma y Los Palacios, cuentan con mayor población anciana en zonas rurales. Todo esto conlleva a que esta sea la segunda provincia con mayor tasa de dependencia del país.

Finalmente, es necesario hacer referencia al incremento sostenido del embarazo adolescente que experimenta la provincia. Con la cifra de 43.6 nacimientos por mil mujeres de 15-19 años en 2023, la fecundidad adolescente tuvo un peso del 15.5% con

respecto a la fecundidad total de ese año. En ese sentido, Minas de Matahambre es un municipio con estadísticas preocupantes con una Tasa de Fecundidad Adolescente de 72.6 lo que representa, en la mayoría de los casos sobre todo de zonas rurales, la deserción escolar de las madres. Por consiguiente, implica la limitación en su formación y posterior incorporación al trabajo, ubicándolas en posiciones de dependencia económica y/o situaciones de vulnerabilidad.

Propuestas

Tomando como base lo anteriormente expuesto, se considera oportuno esbozar tres propuestas de acciones que pueden derivar en políticas públicas encaminadas al empoderamiento económico de mujeres en zonas rurales de Pinar del Río, a desarrollar en futuras investigaciones.

La primera tiene como objetivo la sensibilización de autoridades gubernamentales, instituciones sociales, factores de la comunidad, así como familias rurales, de las limitaciones que enfrentan las mujeres para alcanzar la autonomía económica y la plena participación en el empleo.

La segunda, se enmarca en el ámbito de la capacitación, una de las esferas del empoderamiento femenino (ONU Mujeres, s. f.), y va encaminada a la formación de capacidades en áreas como los cuidados. Ello les permitirá no solo obtener habilidades

para desarrollar mejor estas labores, sino también podrían desembocar en iniciativas que profesionalicen los cuidados, resultando en una fuente de generación de empleo. Además, lograrían distribuir la carga de cuidados, lo que permitiría la inserción laboral de más mujeres en esta y otras labores. De la misma forma, podrían extenderse programas de capacitación en tecnologías blandas como la gestión comunitaria y liderazgo, educación financiera y emprendimiento, comercialización y redes de mercado, agroecología, salud y autocuidado.

Por último, se propone la creación de instrumentos financieros que brinden apoyo a emprendimientos femeninos y cooperativas no agropecuarias, así como incentivos fiscales. Ello permitirá que más mujeres se motiven a iniciar su vida laboral alcanzando independencia financiera.

Conclusiones

La combinación de indicadores sociodemográficos como la migración, el envejecimiento poblacional y el embarazo adolescente profundizan la situación de vulnerabilidad de las mujeres rurales en Pinar del Río. Como resultado, su inserción laboral resulta muy baja en estas áreas, limitando su autonomía económica y participación plena en los ámbitos social y laboral.

El enfoque multidimensional de la vulnerabilidad e integral del empoderamiento económico posibilitan un abordaje holístico y complejo de ambas categorías. Ello posibilitará la transformación de la realidad que viven las féminas en el campo.

La formación de capacidades en temas relacionados con los cuidados y las tecnologías blandas dotan a las mujeres de un nivel de experticia que les facilitará su inserción laboral posterior. Asimismo, la puesta en práctica de incentivos fiscales e instrumentos financieros contribuirán a la autogeneración de empleos, así como diversificarán el mercado laboral de las zonas rurales pinareñas.

Referencias

- Acosta, P., López-Carvalho, V., & Ortega, J. (2021). Gender gaps in informal labor markets: Evidence from Latin America. *World Development*, 138, 105–118.
- Benería, L., Berik, G., & Floro, M. (2020). *Gender, development, and globalization: Economics as if all people mattered* (2ª ed.). Routledge.
- Castells, M. (2022). *Economía informal y supervivencia: El rol de las mujeres*. FLACSO.
- Castillo, A. M., Ordóñez, D. Y., Erazo, L., & Cabrera, J. (2020). Emprendimiento Rural, una Aproximación desde el Empoderamiento Femenino. *Empresarial*, 14(1), Article 1. <https://doi.org/10.23878/empr.v14i1.178>
- CEDEM.(2023) : *Informe de caracterización sociodemográfica de Pinar del Río 2023*
- CEPAL. (2019). *Pobreza afecta más a mujeres que a hombres en Latinoamérica* [Text]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/comunicados/pobreza-afecta-mas-mujeres-que-hombres-latinoamerica>
- García, V. F., Cruz, E., & Mejía, C. (2023). Empoderamiento de la mujer rural en Guatemala, necesidades y oportunidades de medición: Posibles aplicaciones de una Métrica de Empoderamiento de las Mujeres para los Sistemas Estadísticos Nacionales (WEMNS). *Intl Food Policy Res Inst*.
- González, M., & López, R. (2021). *Informalidad y género: Estrategias de supervivencia en México*. UNAM.
- Machuca, J. A. (2024). *Empoderamiento económico de la mujer peruana: Pasos para la articulación de las políticas de género y de inclusión financiera*. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, LXXIV(288), 237-257. <http://10.22201/fder.24488933e.2024.288.87338>
- ONU Mujeres. (s. f.). *Los siete Principios para el Empoderamiento de las Mujeres*. Pacto Mundial. Recuperado 9 de junio de 2024, de <https://www.pactomundial.org/noticia/sabes-como-los-principios-de-empoderamiento-de-la-mujer-weps-impulsan-la-igualdad-de-genero-en-las-empresas/>
- Zabala, M. del C., Echevarría León, D., Zabala, M. del C., & Echevarría León, D. (2020). Las políticas sociales para la Cuba del 2030: Elementos para su diseño e implementación. *Economía y Desarrollo*, 164(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0252-85842020000200011&lng=es&n=iso&tlng=es

Puerto Rico: El Municipio de Coamo y el manejo de los fondos de Asistencia Pública de FEMA¹

Puerto Rico: The Municipality of Coamo and the Management of FEMA Public Assistance Funds

Jaime Villeta García²

Leslie M. Martínez Román³

Misael Correa Robles⁴

Recibido: 30 enero 2025

Aceptado: 12 marzo 2025

Resumen

La resiliencia de Puerto Rico y su futura recuperación dependen en gran parte de su capacidad institucional para desarrollar una sólida gobernanza pública a nivel estatal y local. El objetivo de este escrito es analizar el desarrollo de la capacidad institucional en el manejo de los fondos del Programa de Asistencia Pública de FEMA por el Municipio de Coamo, en momentos de crisis fiscal a nivel municipal utilizando la óptica de postulados del Centro para una Nueva Economía. El desarrollo de capacidad institucional es el proceso mediante el cual el gobierno fortalece sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos, y entender y responder a sus necesidades de desarrollo sostenible en el corto y largo plazo. La investigación se enfoca en identificar situaciones donde la capacidad institucional municipal se ve limitada por austeridad, con el fin de indagar sobre cómo se ha desarrollado dicha capacidad, si ha sido de una manera innovadora, creativa y/o positiva. Esto, para prevenir y gestionar el impacto de un desastre futuro y/o escenarios por crisis fiscal y calentamiento global.

Palabras Clave: Puerto Rico, FEMA, Coamo, Recuperación postdesastre, Asistencia pública

Abstract

Puerto Rico's resilience and future recovery depend largely on its institutional capacity to develop strong public governance at the state and local levels. The objective of this paper is to analyze the development of institutional

capacity in the management of FEMA Public Assistance Program funds by the Municipality of Coamo during a time of municipal fiscal crisis, using the lens of the postulates of the Center for a New Economy. Institutional

¹ Este artículo constituye una versión editada y ampliada de una investigación realizada por los y las autores para la Práctica de Planificación PLAN6996-202-20252 como parte de la Maestría de Planificación en la Escuela Graduada de Planificación de Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. La investigación fue realizada bajo la mentoría de Eduardo Zavala-Mendoza, PhD, y Raúl Santiago Bartolomei, PhD.

² Asesor Legal en el Comité de Expertos y Asesores sobre Cambio Climático CEACC: San Juan, San Juan, PR. MS Planificación Urbana Territorial, Escuela Graduada de Planificación UPR. Estudiante PHD en Derecho y Ciencia Política, Universidad de Barcelona, España. jaime.villetagarcia@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0346-4859>

³ Estudiante doctoral en el Departamento de Arquitectura del Paisaje y Planificación Urbana de Texas A&M University (EE. UU.) y afiliada al Hazard Reduction and Recovery Center. Posee una maestría en Planificación y un bachillerato en Ley y Sociedad por la Universidad de Puerto Rico. Correo electrónico: lmartinezroman2@gmail.com / lmartinezroman@tamu.edu ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6750-3155>

⁴ Planificador urbano y territorial con maestría en Planificación Urbana y Territorial y Desarrollo Económico Comunitario por la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, y licenciatura en Estudios Paralegal por la Universidad del Este. Correo electrónico: goly_onil01@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2620-9867>

capacity development is the process by which the government strengthens its abilities to perform essential functions, solve problems, define and achieve objectives, and understand and respond to its short- and long-term sustainable development needs. The research focuses on identifying situations

where municipal institutional capacity is limited by austerity, to investigate how such capacity has been developed, whether it has been in an innovative, creative, and/or positive manner. This, to prevent and manage the impact of a future disaster and/or scenarios due to the fiscal crisis and global warming.

Keywords: *Puerto Rico, FEMA, Coamo, Post-disaster recovery, Public assistance*

Introducción

Puerto Rico enfrenta un periodo de austeridad fiscal, una reducción de población y un proceso continuo de recuperación tras desastres naturales y los efectos de una pandemia global. Para avanzar hacia un desarrollo sostenible a largo plazo, es fundamental que primero emprenda un proceso de evaluación y fortalecimiento de su capacidad gubernamental, lo que permitirá las reformas estructurales necesarias. El contexto actual exige un análisis de la estructura gubernamental para identificar instancias que hayan logrado resultados positivos, con el objetivo de aprender, fortalecer, y replicar dichas prácticas. La resiliencia de Puerto Rico y su futura recuperación dependen en gran parte de su capacidad para desarrollar instituciones sólidas, especialmente porque la crisis ha evidenciado graves deficiencias en la gobernanza pública, afectando la capacidad de ejecución institucional a nivel estatal y local. A tal nivel que algunos municipios ya enfrentan o enfrentarán problemas para cumplir con la amplia gama de servicios esenciales que ofrecen a la ciudadanía.

Téngase presente que han transcurrido aproximadamente cinco años desde que el huracán María golpeó a Puerto Rico el 20 de septiembre de 2017, dejando a la isla sin electricidad, al 60% de la población sin acceso al agua, colapsando las telecomunicaciones,

causando daños por millones de dólares y provocando la muerte de 2,965 personas. “El desastre permanente ha sido en gran medida por la lenta e ineficiente respuesta a la emergencia producto de una combinación fatal entre la falta de liquidez del Gobierno de Puerto Rico y sus municipios, y la inacción del Gobierno Federal.” (Pascual & Mazzei, 2017) Esto resultó en un proceso de reconstrucción y recuperación postdesastre complejo, obstaculizado por millones de dólares en fondos para recuperación. Los datos financieros proporcionados por COR3, indican que se han aprobado un total de \$79,073,961,193, de los cuales se han asignado \$66,871,917,144, y desembolsado únicamente \$23,396,495,123. Específicamente, de los fondos federales, solo se ha comprometido el 85% del total y se ha desembolsado apenas un 30% a nivel nacional.

La intención del presente proyecto es analizar la capacidad institucional escala nivel municipal, enfocándose en el impacto de la crisis fiscal sobre el desarrollo de capacidades locales para gestionar los fondos del Programa de Asistencia Pública (“PA”, por sus siglas en inglés) de Federal Emergency Management Agency (en adelante, “FEMA”). El PA otorga subvenciones a agencias estatales, municipios y organizaciones privadas sin fines de lucro para facilitar la recuperación de comunidades

afectadas por desastres mayores. El Programa de PA es financiado por FEMA, quien asigna fondos para estos proyectos, y administrado por el Gobierno de Puerto Rico, mediante el Central Office for Recovery, Reconstruction and Resiliency (en adelante, "COR3"). El programa de PA consiste en las siguientes etapas: Solicitud de Asistencia Pública (en adelante, "RPA", por sus siglas en inglés), Formulación del Proyecto, Revisión de la Subvención, Solicitud de Reembolso (en adelante, "RFR", por sus siglas en inglés) y el Cierre. FEMA no realiza pagos directos a las agencias de gobierno, municipios u organizaciones sin fines de lucro que soliciten Asistencia Pública. En su lugar, FEMA asigna fondos de Asistencia Pública a COR3, que es responsable de su distribución a los solicitantes. Dado que el programa PA opera bajo un esquema de reembolsos, todos los solicitantes deben presentar documentación, como facturas, contratos y registros de nómina a COR3 antes de recibir los fondos obligados. Antes de autorizar el desembolso, COR3 verifica que la documentación presentada respalde todos los costos reclamados y que estos cumplan con los criterios establecidos dentro del alcance de los fondos otorgados.

FEMA proporciona fondos de PA para cubrir los costos administrativos relacionados con el manejo del programa y los proyectos. Estos fondos pueden otorgarse de diferentes maneras, dependiendo de si los costos son indirectos, administrativos o de otro tipo. En este sentido FEMA distingue entre costos que no pueden asignarse directamente a un proyecto específico, pero que se generan en la administración general del programa, y aquellos que se pueden vincular directamente a un proyecto en particular. (Stafford Disaster Relief, 2012, § 5122) La Sección 324 de la Ley Stafford autoriza fondos de PA para cubrir

los costos administrativos. (Stafford Disaster Relief, 2012, § 5324) Estos incluyen gastos indirectos, administrativos y otros gastos en los que incurre un Subreceptor al gestionar y administrar las asignaciones de PA, siempre que no puedan atribuirse directamente a un proyecto específico. (Stafford Disaster Relief, 2012, § 5122; 5234) Algunos ejemplos de estos costos incluyen, pero no se limitan a: evaluaciones preliminares de daños ("PDA", por sus siglas en inglés); reuniones relacionadas con el Programa de PA o la reclamación general de daños; organización de los sitios dañados en grupos lógicos; gastos de viajes; y/o correspondencia. Para PA, el porcentaje máximo es el 4.90%.

Si el Subreceptor incurre en costos administrativos que registra, carga y contabiliza directamente en un proyecto específico y elegible, dichos costos se consideran elegibles, como Costos Administrativos Directos (en adelante, "DAC", por sus siglas en inglés). Los costos relacionados con las siguientes actividades son elegibles como DAC si están relacionadas con un solo proyecto y cumplen con los requisitos mencionados anteriormente (esta no es una lista completa): inspecciones de sitio; desarrollo de una descripción detallada de los daños de un sitio específico; evaluación de las medidas de mitigación de riesgos de la Sección 406; revisión del PW; preparación de Proyectos Pequeños; preparación de correspondencia; gastos de viajes; recopilación, copia, archivo o presentación de documentos para respaldar una reclamación; solicitud de desembolso de fondos de PA.

Por lo general, FEMA considera como costos indirectos los salarios del personal administrativo y de oficina. Sin embargo, podría ser adecuado cargar esos costos

directamente únicamente cuando se cumpla con todas las condiciones a continuación: los servicios administrativos o de oficina sean parte integral de un proyecto o una actividad; se identifique específicamente a las personas involucradas en el proyecto o la actividad; estos costos están explícitamente en el presupuesto del proyecto o cuenten con autorización escrita previa de FEMA; y, no se recuperan también como costos indirectos. FEMA considera los siguientes factores al determinar la razonabilidad de los DAC: este tipo de empleado o el nivel de habilidades es el adecuado para las actividades realizadas; y, el nivel de esfuerzo requerido para realizar una actividad. Si el tipo de empleado o el nivel de destrezas no es adecuado para una tarea específica, FEMA limita los fondos de PA a una tarifa basada en el tipo de empleado o su nivel de habilidades. En los proyectos complejos, podría ser adecuado contar con personal que posee altos niveles de conocimiento técnico y experiencia.

Como se expuso anteriormente, la intención del presente proyecto es analizar la capacidad institucional desde una escala municipal para gestionar los fondos del PA de FEMA. Ahora bien, se debe tener presente que la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante, "JSF") para Puerto Rico expuso una importante observación sobre el rol de los Municipios y su naturaleza ante la crisis. En el ensayo *Cómo Reformular El Gobierno: Una Nueva Alianza Entre El Gobierno Central Y Los Municipios*, la JSF establece que cerca de la mitad de los municipios presenta su balance de fondos en negativo y casi la mitad depende de los ingresos del Gobierno central. **(Cómo Reformular el Gobierno, 2020)** Asimismo, señala que la inmensa mayoría de los municipios no posee la capacidad operacional o económica para administrar programas del

gobierno central, ni la escala para trabajar temas de política pública. Además, indica que cerca del 65% de los municipios aún mantiene una posición financiera neta en negativo. Aunque titulares periodísticos atribuyen la crisis a la débil capacidad institucional del gobierno es fundamental arrojar luz a instancias de efectividad gubernamental. Debido a que la estructura gubernamental no es monolítica, sino, un entramado con bolsillos de éxitos, mediante este estudio busca extraer lecciones que informen cómo crear capacidad institucional a nivel municipal en momentos de crisis fiscal. **(Cómo Reformular el Gobierno, 2020)**

Se pretende que esta investigación contribuya a la construcción de capacidad institucional en un momento histórico particularmente complejo donde es urgente identificar soluciones puntuales a problemáticas específicas. El desarrollo de capacidad institucional se refiere al proceso mediante el cual el gobierno fortalece sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos, y entender y responder a sus necesidades de desarrollo sostenible en el corto y largo plazo. Por lo tanto, se enfoca en identificar situaciones donde la capacidad institucional municipal se ve limitada por el régimen de austeridad, con el fin de indagar sobre cómo se ha desarrollado dicha capacidad, si ha sido de una manera innovadora, creativa y/o positiva. El propósito general es analizar cómo se fortalece la capacidad institucional a nivel municipal para prevenir y gestionar el impacto de un desastre futuro y/o los escenarios que vendrán a causa de la crisis fiscal y el calentamiento global. El objetivo de este estudio es realizar un análisis del desarrollo de la capacidad institucional en el manejo de los fondos de Asistencia Pública de FEMA

por el Coamo, en momentos de austeridad fiscal a nivel municipal utilizando la óptica de postulados atendidos por el Centro para una Nueva Economía (“CNE”).

Dentro de este contexto y panorama, la pregunta de investigación será, ¿cómo se puede desarrollar capacidad institucional a escala municipal -en tiempos de austeridad fiscal- para el manejo de los fondos de asistencia pública de FEMA? Para ello, se explorarán, entre otras, las siguientes cuestiones: ¿Qué se entiende por capacidad institucional?, ¿Quiénes la ejecutan?, ¿Dónde se manifiesta?, ¿Cómo se expresa?, ¿Cuál es la importancia de los actores sociales en dicha capacidad? En un tiempo donde se cuestiona el alcance y legitimidad del estado en cuestiones de interés público, ¿Cómo el estado, independientemente de nivel, puede mejorar su capacidad institucional?

Esta temática fue abordada mediante el análisis de documentos gubernamentales, la cobertura noticiosa, investigaciones y entrevistas a funcionarios municipales. Las entrevistas se estructuraron considerando el trasfondo profesional y educativo de la persona entrevistada. Posteriormente, se exploró su conocimiento y experiencia en el tema de los fondos de FEMA, cuestionando el panorama de la planificación y particularmente la planificación municipal, y el proceso de la recuperación post desastre. ¿Qué rol ha tenido la planificación en el manejo de los fondos de asistencia pública? Finalmente, se abordó el tema de la capacidad institucional, enfatizando las siguientes preguntas: ¿Cómo fue el proceso de preparación para los huracanes de Irma y María? ¿Qué entiende por capacidad institucional de un municipio? ¿Qué panorama le surge cuando se contextualiza dicha definición con los municipios? ¿De

qué manera entiende se debe desarrollar la capacidad institucional de los municipios frente al contexto actual de austeridad fiscal? ¿Cómo se ve esta relación de Estado municipio en el tema de desarrollo, de capacidad institucional? Así, se buscó siempre buscando identificar las debilidades y fortalezas identificadas en el proceso.

Todo lo anterior se organizó en las siguientes secciones y categorías y sus respectivas subcategorías -las cuales serán profundizadas-: 1 capacidad institucional: a) definición; b) empleomanía; c) eficiencia en el manejo de Fondos FEMA de Asistencia Pública; 2 Planificación Municipal: a) Planificación Municipal Estratégica; b) a largo plazo; 3 Desafíos en el manejo de fondos de asistencia pública: a) financiero (Situación Municipal); b) burocracia (Municipio-Estado-Federal); c) barrera educativa; y 4 fortalezas (emergieron o identificamos): a) empleomanía; b) estabilidad política; c) incentivos. A diferencia de otro tipo de investigación o estudio, el análisis en mano requirió que se llevase a cabo una valoración en relación con criterios de selección, elaborados más adelante en este escrito y criterios de selección para el caso de estudio. La información recopilada y expuesta procede de fuentes primarias o secundarias, de integración de métodos y técnicas de investigación.

A continuación, se profundizará en la investigación propuesta mediante un estudio del marco conceptual, acompañado de una revisión de literatura. Posteriormente, se detallará el proceso de metodología llevado a cabo para atender el proceso de selección de caso de estudio y sus múltiples variables. Se proseguirá exponiendo el análisis y discusión de los hallazgos. Esta sección estará segmentada por categoría, primero se hará un análisis de

la temática de capacidad institucional, está definida como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos. (López, et al, 2002) Capacidad institucional está subdividida por las siguientes subcategorías: 1.1 Definición de Capacidad Institucional; 1.2 Perfil del Personal del Municipio, y 1.3 Manejo de Fondos de Asistencia Pública de FEMA. La siguiente categoría de análisis es el Proceso de la Planificación Municipal con sus subcategorías de 2.1 Planificación Municipal Estratégica y 2.2 Planificación a largo plazo.

Esta categoría es seguida por el análisis de los desafíos en el manejo de fondos de asistencia pública, subdividida por financiero -situación municipal-; burocracia-relación municipio, estado y ente federal- y barrera educativa. Seguido por el análisis de las fortalezas identificadas, específicamente en cuanto a la empleomanía, la estabilidad política y los incentivos. Luego del análisis y la discusión de los hallazgos, se establecen y proponen ciertas recomendaciones y dimensiones para la discusión desde la planificación y política pública; y las referencias empleadas.

Marco conceptual y Revisión de literatura:

La realidad es que los problemas públicos en Puerto Rico han ido en aumento, mientras se cuestiona la capacidad institucional a nivel estatal es cuestionada. La crisis que enfrenta el Estado Libre Asociado de Puerto Rico es el resultado de a una serie de problemas con raíces estructurales profundas, cuyas manifestaciones se han intensificado a lo largo de los años e, incluso décadas. Este escenario tiene su origen en la corrupción, el estatus colonial que se ha prolongado por más de quinientos años y recientemente medidas de austeridad fiscal, propiciadas por la Ley PROMESA y su póstuma implementación de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico, se exponen décadas de negligencia gubernamental. Debido a una gestión fiscal altamente compleja y desarticulada, la capacidad institucional para administrar de manera efectiva y eficiente los recursos financieros disponibles se ha visto gravemente afectada.

Lamba-Nieves explica que, “[l]o que tenemos hoy [en Puerto Rico] es un sistema fragmentado, descoordinado, propenso a la corrupción y que consistentemente falla en brindar servicios de calidad y acceso

equitativo”. (Lamba-Nieves, 2021) Si entendemos que la capacidad institucional del Estado se ha estado desmantelando y no cumple con brindar servicios a la ciudadanía, ¿qué podemos decir sobre los municipios? Para eso tendríamos que definir qué es la capacidad institucional. Podría interpretarse como la habilidad del estado -o en este caso de los municipios- a verse como una organización con la habilidad de hacer e implementar reglas. (Berwick & Christia, 2018; Besley & Persson, 2021) Por otro lado, indaga más y hace referencia a un poder infraestructural, definiéndolo como “la habilidad [del estado] para penetrar la sociedad civil”; y aunque no lo divorcia de otras formas de poder, tales como militar, económico, ideológico, explica que la distinción principal de poder estatal es más bien su alcance territorial. (Mann, 1984, 2008) Independientemente de la definición, lo que todas tienen en común es que ven la capacidad del Estado como un “proceso interactivo, nacido de la relación entre diferentes grupos sociales”, y la necesidad de que haya una conversación mutua cuyas reglas dependen de quienes intentan entablar dicha relación, si es entre el estado

y la sociedad o entre los líderes políticos y sus funcionarios. (Besley & Persson, 2011) Teniendo estas definiciones en mente, la mejor definición que podría aplicarse a la realidad de los problemas públicos en Puerto Rico, así como a los municipios, es la definición brindada por Fukuda-Parr (2002), que define capacidad institucional como “la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos”. (López et al., 2002)

Teniendo en cuenta que en Puerto Rico los municipios son la primera línea de respuesta a las necesidades de la ciudadanía, la capacidad institucional debe verse como “la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Esta capacidad se construye fortaleciendo a la organización a partir de su diversidad,

pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. Construir capacidad institucional significa también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.” (Rosas, 2007, p.123) Es necesario examinar qué tan capaces son los municipios, a pesar de la estrechez del contexto económico nacional, de moldearse y adaptarse para atender estas necesidades de su ciudadanía. Su adaptabilidad, en cambio, estará siempre sujeta a que, en caso de que algo esté fallando, puedan eficientemente entrar en un circuito de retroalimentación positiva donde haya un proceso repetitivo de identificar, reconocer y corregir o prevenir, situaciones potencialmente adversas a la planificación saludable del municipio.

Antecedentes Políticos, Económicos y Sociales

Sin embargo, cuando contextualizamos la capacidad institucional de los municipios, lo hacemos tomando en consideración el ascenso progresivo del neoliberalismo y el efecto que ha tenido sobre el diseño de gobernanza, la burocracia y la compleja entrega de servicios a la ciudadanía, -todo en nombre de velar por el interés público. El diseño de gobernanza se define e interpreta como “el proceso de intervención sancionada por el estado en los medios y procesos de diseñar [un ambiente que dé] forma tanto a los procesos como a los resultados en un interés público definido”. (Richardson & White, 2021, p. 574) Además, cuando se toma en consideración los efectos de las medidas de austeridad, se evidencia como la barrera entre lo público y lo privado se difumina progresivamente a medida que más gobiernos y políticas neoliberales se implementan, como la privatización de los

servicios públicos. (Richardson & White, 2021, p. 575)

Uno de los eventos más significativos tras la eliminación gradual de la Sección 936 del Código de Rentas Internas Estadounidense fue el cierre del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (en adelante, “BGF”). Según el Informe de Auditoría 2018-2019 CP-19-03 del BGF, fue para el 2016 que “se determinó que el BGF no contaba con los recursos suficientes para efectuar los pagos de la deuda de Puerto Rico”, lo que provocó que entre los años 2016-2017 se aprobaran tres leyes para formalizar su cese de operaciones; para que el 23 de marzo de 2018, finalmente cerrase actividades. (Informe de Auditoría CP-19-03, 2019) La razón de su importancia para los municipios fue el hecho de que el Departamento de Financiamiento

Municipal del BGF “[actuaba] como agente fiscal y asesor financiero de los municipios y [proveía] mecanismos para fomentar y viabilizar su desarrollo económico y social”. (Informe de Auditoría CP-19-03, 2019) Sin embargo, mientras la crisis económica continuaba, según la Carta Circular Núm. 1300-40-16 del Departamento de Hacienda, “[se le informó] a las Agencias, Corporaciones Públicas, Municipios y Oficiales Pagadores Especiales sobre la congelación de fondos relacionados a líneas de crédito del BGF [...]”. (Departamento de Hacienda, 2016) De la noche a la mañana, los municipios perdieron una valiosa herramienta para su desarrollo, que hasta aún hoy no han podido recuperar.

Ya no es el estado, y los municipios, ni sus burócratas quienes están encargados “la entrega” de los bienes y servicios, sino empresas privadas, muchas de ellas extranjeras. Los políticos, quienes, tomando como pretexto su preocupación sobre el tamaño burocrático de las agencias, traducido por la cantidad de servidores públicos, el presupuesto para financiar sus salarios y funciones, pusieron en duda el alcance y contenido de los servicios públicos. (Lipsky, 2010, p. 4) Siempre se cita el interés público para justificar su línea de pensamiento; sin embargo, es precisamente esa misma línea de pensamiento que justifica la mera existencia de un Estado que le otorga legitimidad para intervenir en los mercados de propiedad y tierra. Al contextualizar aún más las interrogantes sobre lo que significa ‘público’, se debe tomar en consideración las diferentes escalas espaciales y generacionales, de clase y trasfondos que puedan surgir, así como esto afectaría el diseño de gobernanza. (Richardson & White, 2021)

Las investigaciones sobre la débil

gobernanza, la negligencia en la administración de los recursos públicos, la falta de transparencia en la gestión gubernamental y su relación con los deficientes resultados del gobierno se traducen naturalmente en insatisfacción de la ciudadanía con su gobierno. El deterioro de la confianza de la gente en sus instituciones reafirma la apremiante necesidad de mejorar la gobernanza y fortalecer la capacidad institucional. En *Rumbo a un servicio público más robusto: la creación de una cultura de rendimiento y rendición de cuentas en el sector público*, la JSF establece que “[l]as capacidades de una entidad pública, incluidos sus activos, tanto tangibles como intangibles, rutinas operativas, estructuras, sistemas y procesos, y los conocimientos, destrezas y habilidades de la fuerza laboral pública son elementos fundamentales para lograr un alto rendimiento”. (Perrinjaquet, et al, 2021) Son estas capacidades y experiencias las que buscan documentar mediante la recopilación evidencia y datos confiables y pertinentes, para instruirse. Los Recursos Humanos (en adelante, “RR. HH”) del sector público, independientemente de agencia o departamento, pueden ser identificados, ya sea como burocracia gubernamental o como “Street-LevelBureaucrat” (en adelante, “SLB”). Estos funcionarios representan la cara de las instituciones, y en muchos casos constituyen el único contacto que la ciudadanía tiene con el gobierno. Dependiendo de cómo sea dicho encuentro, la ciudadanía determinará si los servicios prestados por el gobierno fueron, simplemente, buenos o malos. (Lipsky, 2010, p. 8)

La realidad es que sin los SLB el brazo del Estado tendría alcance limitado. Sin embargo, el manejo de este recurso representa un gran reto para el municipio al momento de

garantizar su buen funcionamiento. Este desafío, el manejo del recurso humano (en adelante, "MRH"), entra en una categoría más amplia llamada Complejidad de Fuente Institucional. En esta categoría, Ingrams (2017) describe las preocupaciones que representa el MRH como "las se refieren al tipo de manejo, entrenamiento, sistemas de comunicación, y otros aspectos de la infraestructura organizacional que permiten a la empleomanía desarrollar las capacidades que contribuyen a las metas organizacionales". (Ingrams, 2017) Si la fuerza laboral carece de un entrenamiento adecuado o es excesivamente grande, Ingrams (2017) explica que podría afectar la entrega de servicios. Por otro lado, una gestión eficiente del personal reducirá el tiempo y recursos gerenciales requeridos, así como la necesidad de informes, lo que simplificaría el proceso. (Ingrams, 2017, p. 366-368) Un MRH bien gestionado, podría fortalecer la institución dentro de las comunidades que realmente las necesitan, ayudando a fomentar una identidad comunitaria. Esto se debe a que los SLB tienen un gran impacto en el comportamiento de la ciudadanía y contribuyen a atenuar el impacto en las comunidades más desfavorecidas por el sistema económico actual, minimizando su descontento de este. En esta dinámica se manifiesta la dualidad del rol que juega el burócrata: por un lado, ayudar a la comunidad, pero también mantener el control

social sobre la ciudadanía. "Colectivamente, los [SLB] absorben un alto porcentaje de recursos públicos y se convierten en el foco de la esperanza de una sociedad que busca equilibrar la provisión de servicios públicos saludables y una carga razonable del gasto público. (Ingrams, 2017, p. 376-378)

Sin embargo, la figura del líder electo del municipio no es invisible en la conciencia ciudadana. Existe la percepción de que luego de una emergencia, la figura más cercana a la ciudadanía son los alcaldes y alcaldesas. Este personaje quien al final del día recibe el crédito o la culpa por los esfuerzos realizados postdesastre. Tener que revalidar cada cuatro años, en teoría, pone presión a la alcaldía a asegurarse que toda la membresía esté preparada para atender la emergencia y mirar hacia la recuperación de la manera más diligente posible. Sin embargo, en este caso, utilizando como base algunos de los postulados teóricos y prácticos de Tendler (1998), se intentaría lograr un análisis cabal y fructífero sobre, "por ejemplo, ¿por qué debajo del mismo techo, con el mismo conjunto de características, [unos municipios] funcionan mejor que otros? ¿Por qué, similarmente, algunos programas funcionan en [un municipio] y no en otros? ¿Por qué [una administración municipal] funciona mejor que otra?". (Tendler, 1998, p.12)

Metodología

El enfoque metodológico que formó parte fue el estudio de casos. "El estudio de casos es el análisis de la singularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes" (Stake, 1999, p.11). Esto significa que puede que puede adaptarse perfectamente al

estudio de un caso o un ejemplo exitoso que aborde un problema puntual en un contexto de austeridad fiscal con una posible solución innovadora. Se trata de un caso que merece una inversión de tiempo, observación, análisis, interpretación, sistematización y comprensión. En este contexto, "las personas y programas

comparten ciertas características, y en cierta manera son únicos también. [...] interesan tanto por lo que tienen de único como por lo que tienen de común” (Stake, 1999, p.15). Por lo tanto, este enfoque metodológico permitirá abordar la pregunta de investigación y objetivo del proyecto. Es decir, el análisis del porqué y el cómo.

Por otra parte, “los diversos métodos de investigación social tienen ventajas y desventajas según el tipo de problema abordado y sus circunstancias” (Yacuzzi, 2005, p. 6). Se identifica como ventaja, que, al no buscar comparar ni alcanzar una muestra de ejemplos de casos, este tipo de enfoque metodológico se ajusta, de manera esencial, al objetivo específico e intrínseco en la pregunta de investigación. Esto se debe a que, “[l]a investigación con estudio de casos no es una investigación de muestras. Asimismo, se identifica como ventaja que [e]l objetivo primordial del estudio de un caso no es la comprensión de otros. La primera obligación es comprender [el] caso” (Yacuzzi, 2005, p. 17). Este es un aspecto relevante,

ya que, a diferencia de otros modelos o métodos cualitativos, fomenta el análisis en profundidad y evita crear generalizaciones y tipificaciones. Entre las desventajas, el estudio de caso puede requerir un tiempo de análisis significativamente mayor otras metodologías cualitativas. Además, es un método que suele depender en gran medida de fuentes primarias, es decir, de otros informantes más allá del proceso de revisión de literatura y documentos oficiales. No obstante, el estudio de caso en este proyecto busca identificar protagonistas individuales, sino de analizar y entender la estructura que facilita el éxito relativo del programa o iniciativa en estudio. Por esta razón, se elaboraron dos guías de entrevista semiestructuradas. La primera guía estaba dirigida a cada uno de los miembros del equipo encargado en ejecutar todo lo relacionado al manejo de los fondos FEMA de Asistencia Pública. Esta primera guía de entrevista consistió en 17 preguntas, sin incluir las preguntas de seguimiento o ‘follow up’. A continuación, se presenta Tabla 1 con el detalle de las entrevistas:

Tabla 1. Entrevistas Municipio de Coamo

Puesto	Departamento o área	Cita en Análisis
Director/a	Departamento de Finanzas	(Director/a, Departamento de Finanzas)
Director/a	Departamento Fondos Federales	(Director/a, Departamento Fondos Federales)
Director/a	Departamento de Compra	(Director/a, Departamento de Compra)
Director/a	Departamento Desarrollo Económico	(Director/a, Departamento de Desarrollo Económico y Planificación)
Gerente	Planificación y Proyectos de Infraestructura	*Esta entrevista no logró concretarse.
Director/a	Departamento de RR. HH	(Director/a, Departamento de RR. HH)

Esta temática será estudiada mediante el análisis de documentos gubernamentales,

informes de cobertura noticiosa e investigaciones. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con expertos en la materia, servidores públicos, y otros actores claves. En cada una de las etapas de la investigación se indagará sobre qué implica el análisis de capacidad del municipio en cuestión, cómo ha evolucionado, cuál es el perfil de quienes lo desarrollan, entre otros aspectos. Se tuvo como norte lograr conseguir uno y/o varios casos de estudios en donde se identificó y observó instancias de innovación municipal ante los retos de la austeridad fiscal y el manejo y uso de los fondos federales, en este caso, los fondos de Asistencia Pública. En este sentido, se exploró si han surgido momentos de colaboración, creatividad e innovación a escala municipal, ya sea a través de consorcios, memorando de acuerdo u otras estrategias de cooperación. En una democracia

es fundamental que existan entidades gubernamentales a escala municipal con la capacidad de innovar de manera fiscalmente responsable. Para alcanzar el propósito y objetivo planteados, se llevará a cabo una ordenación sistemática de las tareas. A lo largo de la investigación, la pregunta central que guiará todo el proceso será: ¿Cómo se puede desarrollar capacidad institucional en la escala municipal partiendo de programas puntuales? En sí, para poder contestar esta pregunta, primero se tiene que definir qué es capacidad institucional, para luego entrar de lleno en cómo se obtiene y se desarrolla. Se propone el estudio de uno de los programas preseleccionados con el fin de examinar cómo estos municipios, a pesar de las limitaciones podrían aportar lecciones potencialmente replicables, siempre que se tome en cuenta el contexto de las condiciones locales.

Proceso de selección del Municipio de Coamo

Los municipios constituyen un referente clave para el análisis de capacidad gubernamental a nivel municipal en tiempos de austeridad presupuestaria con el propósito de atender problemas persistentes a lo largo de los años. Aunque el contexto haya sido agravado por los embates naturales y por los efectos del colonialismo, los municipios continúan siendo el primer eslabón del poder del Estado para responder las necesidades del pueblo, en particular en zonas de escasos recursos. Los cascos urbanos y la infraestructura vial, afectados por los procesos de desarrollo urbano y las fluctuaciones económicas del pasado y presente, han sufrido un deterioro en calidad, uso y atractivo. Municipio tras municipio, se han impulsados esfuerzos para revitalizarlos y adaptarlos, a las necesidades y nuevos modos de vida.

Este panorama ha puesto de manifiesto

diversas iniciativas municipales que han logrado responder a las circunstancias actuales programas innovadores y efectivos. A lo largo del semestre, se han analizado distintos programas municipales, como en la zona metropolitana, seleccionando algunos como prefinalista. Los programas prefinalistas proveen una mirada sobre cómo se podría construir capacidad institucional, a pesar del contexto de políticas de austeridad. Las iniciativas municipales pre finalistas fueron el programa de manejo de fondos FEMA-COR3 de los municipios de Coamo y del Municipio de Jayuya; el programa de revitalización del pueblo de Bayamón; un programa similar programa de revitalización del pueblo de Carolina; el programa de exenciones contributivas del municipio de Caguas y la iniciativa *Community Land Bank* (en adelante, "CLB") del Municipio de Toa

Baja. Estos casos fueron considerados en el proceso de análisis de alternativas, ya que pueden aportar información valiosa sobre estrategias innovadoras para abordar el problema de la vivienda asequible y la gestión de propiedades abandonadas, al tiempo que evidencian el potencial para el desarrollo de capacidad institucional.

Para la viabilidad de esta investigación fue fundamental optar criterios de selección para delimitar la población elegible. Es decir, los criterios referenciados a continuación son los criterios de inclusión, exclusión y eliminación que se tomarán en consideración. La necesidad de delimitar fue imperante, tomando en cuenta que en Puerto Rico existen setenta ocho (78) municipios, lo cual representa una vasta cantidad de posibles casos de estudios. Aunque los criterios de selección pudieran ser varios, se han considerado los siguientes:

1. **PERTINENCIA.** La relevancia del tema. El tema o caso de estudio seleccionado debe ser uno prioritario para las comunidades en Puerto Rico. Asimismo, debe ser un tema de relevancia para el socio-colaborador. ¿Es este un tema prioritario y significativo para el área que se ubica? ¿A quiénes afecta este problema? ¿Cómo aportaría este producto?
2. **TIEMPO.** El caso de estudio debe ser viable dentro del plazo establecido en el plan de trabajo. ¿Es posible documentar y analizar este caso de estudio en términos del tiempo disponible?
3. **ACCESIBILIDAD DE DATOS E INFORMACIÓN.** No importa si estos datos e información se tienen que coleccionar a través de fuentes primarias

(ej. entrevistas). Lo importante es que los informantes claves (si aplicase) estén accesibles y en la disposición de colaborar y/o estos datos se encuentren publicados en algún repositorio u sitio oficial. Lo que lleva a responder las siguientes preguntas: ¿Se anticipa que la accesibilidad de los datos e información para realizar la tarea será un problema? ¿Cuán fácil se pudieran acceder a estos datos?

4. **AUSENCIA DE DUPLICACIÓN DE ESFUERZOS.** Antes de iniciar un proyecto se indagará si este ha sido objeto de investigación, documentación y análisis. Y de ser así, se examinará si, en efecto, el objetivo era similar o contrario a lo que se pretende coproducir para propósitos de este proyecto.
5. **EXPERIENCIA EN EL TEMA.** El nivel de conocimiento y especialización de los investigadores en el tema seleccionado influirá en la profundidad del análisis. Es decir, cuánto conocimiento o dominio tienen los investigadores en el tema. Sin duda, esto facilitará el entendimiento y profundización en la interpretación y procesamiento de la información.

El análisis de las alternativas seleccionadas permitió identificar las opciones viables para alcanzar el objetivo de esta investigación y de este modo, seleccionar aquellos casos que resulten más adecuados. La alternativa seleccionada determinó las principales características de la investigación y, en gran medida, constituyó la naturaleza y el alcance de la investigación. Según señalado anteriormente, el objetivo de identificar un caso de estudio es analizar cómo se desarrolla

la capacidad institucional a nivel municipal. De esta manera, se buscó inocular el análisis habitual con una perspectiva abierta y crítica.

Se consideró fundamental iniciar la búsqueda, recopilación y discusión de casos de estudios de acuerdo con las alternativas identificadas según las áreas de oportunidad discutidas. Para ello, y en línea con los intereses y criterios del Socio Colaborador, se organizaron reuniones y entrevistas con Luis Gallardo del Centro para la Reconstrucción del Hábitat (en adelante, "CRH") y la Licenciada Cristina Miranda Palacios de la Liga de Ciudades. El CRH se dedica exclusivamente a abordar el problema de las propiedades deterioradas y abandonadas, con un enfoque integral e intersectorial. Provee asistencia

técnica a comunidades y gobiernos locales interesados en rehabilitar propiedades deterioradas y, mediante actividades de planificación colaborativa, promueven la implementación de estrategias para transformar obstáculos públicos en activos de recuperación, desarrollo comunitario y resiliencia a largo plazo. Por su parte, la Liga de Ciudades trabaja en el fortalecimiento de capacidades de municipios y comunidades desde una perspectiva de coalición no partidista. Asimismo, proporciona a los alcaldes una línea directa a sus contrapartes en los Estados Unidos para pedir asesoramiento, consulta e intercambio de conocimientos técnicos para abordar los desafíos fiscales, económicos y de reconstrucción.

Resultados

El Municipio de Coamo está ubicado en la parte sur de la Cordillera Central de Puerto Rico y es vulnerable a una amplia variedad de fenómenos naturales, incluyendo inundaciones, terremotos, deslizamientos, huracanes y incendios. Limita al sur por Santa Isabel, al oeste por los municipios de Juana Díaz y Villalba, al norte con los municipios de Orocovis y Barranquitas, y al este por los municipios de Aibonito y Salinas. Se encuentra localizado en un valle y zona montañosa, con elevaciones de hasta 3,000 pies sobre el nivel medio del mar, entre las latitudes 18°5' Norte y la longitud 66°21' Oeste. La cobertura geográfica de Coamo es de aproximadamente 78 millas cuadradas (202.8 kilómetros cuadrados).

En la época del Censo del año 2000, su población era de 37,597 habitantes con una densidad poblacional de 482 personas por milla cuadrada. De acuerdo con la Junta de Planificación, para el censo de 2015 se registró

un aumento poblacional de 2,943 personas, ya que para este censo cuenta con 40,540 habitantes y su densidad poblacional actual de 520 residentes por milla cuadrada. La economía local en Coamo está principalmente basada en el sector servicios y en la actividad agrícola incluyendo la ganadería, la producción avícola, así como el cultivo de plátanos y legumbres, además de una ligera producción manufacturera. Coamo fue fundado el 15 de julio de 1570 y era conocido como 'El pueblo de San Blas de Illescas', haciéndolo uno de los pueblos más antiguos en Puerto Rico, se convirtió en municipio autónomo en 1579. (Junta, 2021)

Luego del paso del Huracán María, según información provista mediante entrevistas a empleados municipales, se reportaron 2,000 viviendas con daño total o parcial y un total de pérdidas valoradas en \$7 millones. Además, FEMA identificó 357 instalaciones municipales dañadas. El alcalde declaró el 9

de octubre “Tenemos daños en comercios, organizaciones sin fines de lucro y estructuras de gobierno, y calculamos alrededor de dos mil viviendas con daño total o parcial. Ha sido duro. Los puentes vados de las áreas altas como Coamo Arriba, Pedro García, Pulguilla

y Santa Catalina sufrieron mucho y estamos en el ejercicio de hacer el estimado de daños final. El estimado preliminar es de \$7 millones”, explicó el alcalde el 9 de octubre.” (Kulian, 2022) Véase, la Imagen 1:

Imagen 1. Ambulancia pasa por la carretera 723 que colapsó parcialmente en Coamo



Capacidad Institucional:

Según lo expuesto al comienzo de este escrito, la capacidad institucional se conceptualizó como “la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas, fijar y lograr objetivos” (López et al., 2002). A partir de esta definición, se diseñó el proceso de entrevistas. Antes de proporcionar dicha conceptualización, se solicitó a las personas entrevistadas que ofrecieran su propia definición de capacidad institucional. En promedio, los entrevistados la describieron como un conjunto de recursos compuestos por capital humano y ente administrativo eficaz, debidamente adiestrado con las competencias necesarias para manejar asuntos a nivel gerencial como

especializados. Ahora bien,

[...] cualquier evaluación que se realice en torno a la capacidad institucional deberá definir primero qué es lo que se entiende por dicha capacidad, ya que la valoración dependerá de la definición adoptada. La definición que se utilice no debe limitarse al aparato organizacional –es decir, al desarrollo de habilidades y competencias del recurso humano y organizacional–, sino también debe considerar el contexto institucional del sector público y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca (Rosas Huerta, 2007, p. 126).

Partiendo de la definición aportada por las

⁵ (2017). Una ambulancia pasa por la carretera 723 que colapsó parcialmente en Coamo. [Foto]. El Nuevo Día. <https://huracanmaria.elnuevodia.com/2017/municipio/coamo/>

personas entrevistadas, se observa una fuerte referencia a recursos humanos y al elemento administrativo. Esto refleja la teoría de que la capacidad institucional está compuesta de dos componentes, la capacidad política y la capacidad administrativa, los cuales deben estar en equilibrio. “[L]a capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y de cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público.” (Rosas Huerta, 2007, p. 129). La capacidad administrativa hace alusión a “las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para implementar sus objetivos oficiales” (Rosas Huerta, 2007, p. 129). Por otro lado, capacidad política se refiere a “la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores económicos y con aquellos que operan en el contexto internacional”. (Rosas Huerta, 2007, p. 128).

En cuanto a la capacidad política de Coamo, lo primero que resalta, y de manera consistente, es la estabilidad política del alcalde y del equipo gerencial, quienes llevan más de quince (15) años trabajando en el municipio. En términos de estabilidad política a nivel municipal, Coamo es reconocido por su política de puertas abiertas hacia otros municipios, no sólo como parte del consorcio de municipios, sino como espacio de colaboración municipal. Asimismo, fomenta la cooperación de otros sectores no tradicionales, como la organización sin fines de lucro Liga de Ciudades. Entidad que tiene como misión “unir a los gobiernos locales en un esfuerzo no partidista para mejorar la calidad

de vida del pueblo puertorriqueño”. Además, mantiene una estrecha colaboración con las universidades de la región y con entidades como el Colegio de Arquitectos de Puerto Rico para proveer espacios de instalaciones y proyectos de renovación.

El otro componente de la capacidad institucional es la capacidad administrativa, la cual se compone de “[...] dos dimensiones, la primera enfocada a los recursos humanos y la segunda a la organización. Con respecto a la primera, se considera al número, variedad y cargos de funcionarios; a los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, los cuales regulan aspectos como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Asimismo, abarca a la formación/capacitación de los recursos humanos y al desarrollo del aparato organizacional estatal; a la concentración de expertos mediante un reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo. También incluye el sistema de premios y castigos; capacidad individual de los actores responsables de tareas en términos de información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas, entre otros aspectos” (Rosas Huerta, 2007, p. 128).

Según el Censo del año 2020, Coamo contaba con una población de 34,668 habitantes. Para el año fiscal 2020-2021, registra deuda pública de \$1,265,703 y un presupuesto de \$11,278,555. (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2021a) En cantidad de empleados, Coamo es un municipio pequeño, con una plantilla de 240 empleados municipales en total, 26 empleados de confianza, 103 de carrera y 113 transitorios. (Entrevista a Directora de

RR.HH., comunicación personal, 2022) Esta estructura laboral representa una nómina -incluyendo salarios y beneficios marginales- en \$5,189,353 lo que equivale a un 46% del presupuesto municipal. (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2021b) Para analizar el desarrollo de capacidad institucional y contestar las preguntas de investigación previamente establecida, se buscó comprender el perfil municipal anteriormente delineado en comparación con otros municipios. Con este propósito, se contrastaron los datos del municipio con los de otros municipios -según

los registros disponibles por el portal de OGP-. Como criterio de selección para realizar esta comparación, se incluyó el municipio de Ponce por ser el más referenciado en las entrevistas de las actrices claves, San Juan por ser la capital de Puerto Rico, Bayamón como una variable seleccionada al azar, y Villalba por ser el municipio más citado en la revisión de literatura concerniente a los fondos de asistencia pública de FEMA. A continuación, se muestra la comparación realizada en formato de tabla.

Tabla 2. Radiografía Municipal.

Radiografía municipal					
Municipio:	Coamo	Ponce	San Juan	Bayamón	Villalba
Población*	34,668	137,491	342,259	185,187	22,093
Deuda Pública	\$1,265,703	\$14,818,490	\$49,259,262	\$17,266,829	\$408,406
Presupuesto	\$11,278,555	\$93,852,685	\$426,447,777	\$121,685,379	\$14,199,835
Nómina	\$5,188,153	\$42,641,061	\$211,079,558	\$43,334,818	\$8,494,776
% presupuesto	46%	45%	49%	36%	60%
Plantilla	240	1,914	5,578	2,129	494

Esta visión detallada del municipal demuestra cómo Coamo tiene una población menor que los municipios analizados, excepto Villalba, pero mantiene una deuda municipal considerablemente más baja. Asimismo, cuenta con un presupuesto inferior a todos los municipios referenciados, así como una nómina menor también y una plantilla considerablemente menor. Este análisis es interesante porque Coamo solo usa el 46% de su presupuesto a la nómina, mientras que otros municipios, incluso aquellos con mayor presupuesto y menor población -como Villalba- cuentan con mayores empleados.

Estos hallazgos aportan información relevante sobre el desarrollo de capacidad institucional, pues reflejan que no hay un uso desproporcionado de fondos públicos en nómina. Además, evidencian que el municipio mantiene una contabilidad interna saludable, lo que favorece el fortalecimiento de su capacidad institucional. En cuanto a fondos federales, Coamo se ha convertido en un punto de atención por ser uno de los municipios con mayores recursos disponibles para reconstruir edificios, carreteras y puentes. Considerando su realidad geográfica y su perfil socioeconómico resulta significativo el

volumen de fondos asignados y la manera en que se ha gestionado la recolección de datos a nivel municipal. Estos aspectos representan indicadores clave para el desarrollo de esta investigación.

Según información provista por el COR3 referente a Coamo, se ha desembolsado el 20% de los fondos obligados. En detalle, al municipio se le han asignado \$78,140,299, de los cuales se han desembolsado \$15,538,625. Además, mediante el pareo de fondos, ha recibido un total de \$7,750,215, destinados a la ejecución de 179 proyectos a un costo de \$85,890,514. Para evaluar la

gestión de los fondos de asistencia pública de FEMA, se compararon los datos del Municipio -según provistos por el portal de COR3- con la de otros municipios. Los criterios de selección para esta comparación incluyeron: Ponce, por ser el municipio más referenciado en las entrevistas de las actrices claves, San Juan por ser la capital de Puerto Rico, Bayamón como una variable seleccionada al azar y Villalba por ser el municipio más citado en la revisión de literatura concerniente a los fondos de asistencia pública de FEMA. A continuación, se muestra la comparación realizada en formato de tabla. Véase:

Tabla 3. Fondos de Programa de Asistencia Pública de FEMA por Municipio.

Fondos de Programa de Asistencia Pública de FEMA por Municipio					
Municipio:	Coamo	Ponce	San Juan	Bayamón	Villalba
Obligados	\$78,145,860	\$86,358,193	\$173,044,033	\$90,017,718	\$43,662,288
Desembolsado	\$15,908,528	\$18,638,144	\$44,986,155	\$23,225,655	\$10,542,581
%	20%	22%	26%	26%	24%
Pareo Fondos	\$7,750,833	\$8,544,480	\$15,550,081	\$7,747,903	\$4,497,913
Total Proyectos	179	273	172	91	65

Para fortalecer el análisis de los proyectos, la siguiente tabla presenta las obras tras la obligación de fondos correspondientes al Programa de Asistencia Pública de FEMA. Al igual que en las tablas anteriores, como criterio de selección para realizar esta comparación se seleccionó Ponce por ser el más referenciado en las entrevistas de las actrices claves, San

Juan por ser la capital de Puerto Rico, el Bayamón como una variable seleccionada al azar y Villalba por ser el municipio más citado en la revisión de literatura concerniente a los fondos de asistencia pública de FEMA. A continuación, se muestra la comparación realizada en formato de tabla. Véase:

Tabla 4. Proyectos grandes de obra permanente al Programa de Asistencia Pública de FEMA por Municipio.

Municipio:	Coamo	Ponce	San Juan	Bayamón	Villalba
Total, proyectos	137	158	139	134	40
Fase de Adquisición	3	11	17	25	5
Fase Permisología	13	1	10	0	0

Fase en Diseño	32	68	67	62	9
Fase en construcción	81	75	26	46	18
Completados	8	3	19	1	8
% de completados	6%	2%	13%	1%	20%

Las tablas previamente referenciadas evidencian un alto nivel de eficiencia en la gestión de los fondos de Asistencia Pública de FEMA. En comparación con los municipios seleccionados, se observa que, aun cuando Coamo es uno de los que ha recibido menos fondos obligados y desembolsados, ocupa el segundo lugar, después de Ponce, como el municipio con más proyectos en ejecución. Esto podría atribuirse a los daños específicos dentro del área geográfica de Coamo. Sin embargo, los fondos obligados y el pareo de fondos son menores en comparación con los demás municipios. En este contexto, cobra sentido la frase, “se hace menos con más”.

En relación con los proyectos de grandes obras permanentes correspondiente al Programa de Asistencia Pública de FEMA, se observa que Coamo tiene un número de proyectos similar al de los demás municipios, pero es el que cuenta con la menor cantidad de estos en fase de adquisición. Por el contrario, es el municipio con la mayor cantidad de proyectos en fase de construcción. Por el contrario, es el municipio con la mayor cantidad de proyectos en fase de construcción, lo que refuerza nuevamente la idea de “hacer más con menos”. Es importante destacar que estos resultados se logran con la plantilla laboral más reducida entre los municipios analizados. Esto sugiere indicios claros de un proceso de fortalecimiento institucional a nivel municipal.

Cabe destacar que la plantilla de empleados de Coamo tiene una nómina -incluyendo salarios y beneficios marginales-

de \$5,189,353 lo que representa un 46% del presupuesto municipal, cifra que es inferior a la gran mayoría de los demás municipios analizados. (Oficina de Gerencia y Presupuesto, 2021b) Esta plantilla se caracteriza por una hegemonía y continuidad laboral. El municipio cuenta con un alcalde que ha estado en funciones durante 21 años, y la mayoría de los empleados gerenciales llevan más de 15 años trabajando. Esta estabilidad gerencial está vinculada a una cultura de trabajo que promueve la claridad en la comunicación y un entendimiento claro de las tareas necesarias para cumplir con los requerimientos administrativos. El municipio funciona como una empresa de servicios que debe mantener una cultura de innovación y adaptabilidad. Esto facilita que, cuando surjan nuevas directrices o escenarios imprevistos, el personal ya esté preparado para actuar, habiendo enfrentado previamente situaciones similares y experimentando la transformación. “Cualquier cosa que venga por ahí, estamos dispuestos [...] el equipo está acostumbrado al proceso”. (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

Los empleados gerenciales, en su mayoría, cuentan con educación formal universitaria y de postgrado, como maestrías, jurisdicción o certificaciones especializadas —este perfil será analizado más adelante—. Esta educación es promovida por la administración municipal, que fomenta la solicitud de tiempo libre y acomodos razonables para que puedan continuar con sus estudios. El municipio es un promotor activo de la capacitación

profesional de sus empleados, no solo para mejorar su desempeño en los trabajos municipales, sino también para fomentar su desarrollo profesional. Para enfrentar los retos que trajeron los procesos de fondos federales, se identificó que, del desastre, el municipio contaba con una plantilla de empleados capacitados para transformar el trabajo del municipio. Con antelación, ya se había comenzado a trabajar en la mejora de la rendición de cuentas del municipio; específicamente, se transformaron el sistema mecanizado de contabilidad, el sistema de recursos humanos y la escritura de las agencias municipales, reduciendo el número de 25 a solo 6.

En esta línea, se encontró que, previamente, el municipio contaba con un Comité de Operaciones de Emergencia (en adelante, "COE"), compuesto por los jefes de las agencias del staff del municipio, Director de Planificación, Directora de Recursos Humanos, Directora, Departamento de Finanzas, Director Departamento de Compras, entre otros. Este Comité cuya estructura será analizada más adelante en este escrito, tiene una organización delineada y está capacitado para atender proyectos de recuperación y planificación avanzada, con reuniones semanales y una comunicación constante a través de un organigrama Estructura ICS que utilizan en las emergencias. A diferencia de otros municipios, Coamo priorizó llevar a cabo el trabajo con los fondos de PA de FEMA utilizando empleadas municipales, evitando así el uso de consultores externos. De esta forma, el municipio se propuso acaparar el 5% de los costos administrativos directos e indirectos que FEMA proporciona de acuerdo con las Guías del PA. Los costos administrativos directos son elegibles siempre que se registren, carguen y contabilice directamente

para un proyecto específico. Por lo general, FEMA considera como costos indirectos los salarios del personal administrativo y de oficina.

Gracias a contar con un equipo gerencial capacitado, motivado y con experiencia para atender los requerimientos del proceso de PA de FEMA, el municipio pudo gestionar de manera eficiente e interna el trabajo que luego fue reembolso por FEMA. El equipo gerencial, al estar debidamente capacitado, se encargó de los trabajos de FEMA que serían reembolsados mediante un diferencial por parte del municipio. De esta manera, se les otorgó un incentivo para realizar estos trabajos, los cuales generalmente no forman parte de sus obligaciones laborales. Estos trabajos incluyen: inspecciones en el sitio, desarrollo de descripciones detalladas de los daños en un sitio específico, evaluación de las medidas de mitigación de riesgos de la Sección 406, revisión del Proyecto de Trabajo (en adelante, "PW"), preparación de Proyectos Pequeños, elaboración de correspondencia, gastos de viajes, recopilación, copias, archivo o presentación de documentos para respaldar una reclamación y/o solicitud de desembolso de fondos del PA. De acuerdo con el análisis anterior, la capacidad institucional es entendida como el capital humano y el ente administrativo eficaz, capacitado para manejar asuntos gerenciales y especializados. Dentro del contexto de Coamo, esa capacidad institucional es ejercida por los empleados municipales de carácter gerencial y en especial, por los que componen el COE. Así, la capacidad institucional no se ejerce únicamente en una esfera jerárquica que recae solo en el alcalde, sino, se ejerce en las diferentes funciones gerenciales internas del municipio, las cuales, a su vez, tienen repercusiones favorables al interactuar con el

proceso de FEMA y en especial con los y las habitantes del Municipio. De esta manera, la capacidad institucional se expresa mediante el cumplimiento estricto, el alto funcionamiento, el compromiso laboral y la cultura de trabajo que demuestra el municipio. Cabe destacar que los gerentes lleven más de 15 años laborando en el mismo espacio, a pesar de que les ofrece mayores ingresos en la empresa privada. Ese compromiso con el servicio público, bien remunerado y debidamente capacitado es fundamental para el desarrollo de capacidad institucional.

Como se evidencia, la alta importancia de los actores sociales en esta capacidad es clave, sin éstos, la capacidad institucional sería vacía o limitada auscultada a la figura del alcalde, como ente salvador. Esto último, es un grave error del cual muchos análisis pecan. En un tiempo donde se cuestiona el alcance y legitimidad del estado en cuestiones de interés público, el estado, independientemente de nivel, puede mejorar su capacidad institucional, si capacita adecuadamente a los empleados municipales mediante una comunicación eficiente, adiestramientos continuos habilitados con las herramientas adecuadas y el incentivo, no solo del lado de recursos humanos de proveer espacios para la capacitación profesional fuera de horas laborales y ambiente municipal, sino el incentivo económico de usar el 5% de los costos administrativos directos e indirectos que FEMA proporciona de acuerdo a las Guías

del PA. Esto, permite fortalecer la plantilla laboral con mejores salarios por el trabajo extra, pero también produce un crecimiento económico interno en el municipio al retener esos fondos en el Municipio y no en consultores externos, ya sean de otros municipios o de fuera de Puerto Rico.

En el transcurso de la investigación se evidenció que el proceso de FEMA y COR3 no está diseñada para promover el desarrollo de capacidad institucional a nivel municipal. Es un proceso en constante cambio ya que aún se están definiendo las guías. (Entrevista a Director, Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022). Además surge la problemática de que el proceso de facturación y tramitación es confuso, y está sujeto a la interpretación de cada empleado. “Todo es interpretativo de quien atendió el caso, al tomar el caso anterior, se cambió el proceso. No hay comunicación ni formas específicas de realizar lo requerido y la documentación.” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022). Sin lugar a duda, el proceso de recuperación de COR3 y FEMA no ha sido organizado para atender la recuperación de un desastre. Aun así, el Municipio busca mejorar la transparencia, la gestión institucional y el manejo de los recursos, en un ambiente donde el desempeño implica el logro de resultados en el desarrollo local y en la calidad de vida de la población.

Relevancia de la Planificación en el Municipio de Coamo:

“Los municipios son sistemas organizacionales complejos cuyas partes pueden tirar en diferentes direcciones” (Grant, et al, 2017). El equipo de trabajo, los trabajadores y el administrador de Coamo reconocen la complejidad que implica la

gestión de un municipio, ya que su estructura organizacional puede verse afectada por fuerzas que empujan en diferentes direcciones. No obstante, se identificó que el Municipio en términos de planificación a largo plazo, el Municipio mantiene un enfoque claro en la

ejecución de su estrategia, siendo un ejemplo de ello el manejo de los fondos de PA. ¿Cómo han logrado mantener una dirección coherente en el proceso de administración y optimización de los fondos de PA? En términos generales, la planificación ha sido el pilar fundamental en la gestión del municipal, como lo señala uno de los responsables de la planificación y estructura del programa de manejo de los fondos de asistencia pública (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022).

Explicó que el proceso de planificación fluye en ambas direcciones: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. Existe un interés genuino por el equipo de trabajo por hacer practicar y diseñar una planificación que responda eficazmente a las necesidades de la comunidad. Es un consenso que tienen todos los que administran el municipio, y por consecuencia, los involucrados en el manejo de los fondos de asistencia pública. Argumentan algunos autores que “[l]a planificación municipal adecuada es la gestión que “tiene como finalidad obtener mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos”. (Hurtado & González, 2015). El caso de Coamo se alinea con esta conceptualización, ya que una de sus principales prioridades es la optimización de los recursos públicos. Como se expuso

anteriormente en este análisis, a diferencia de otros municipios, Coamo ha optado por ejecutar e implementar directamente los fondos de asistencia pública, en lugar de depender de la contratación de consultores externos. En este sentido, el municipio ha apostado por fortalecer y aprovechar las capacidades de su propio equipo de empleados, altamente hábiles y capacitados.⁶ (Entrevista a Administrador, comunicación Personal, 2022).

Por otra parte, las entrevistas realizadas al personal gerencial del Municipio, incluido su administrador, evidenciaron que, a pesar de la complejidad organizacional propia de un municipio, existe un claro objetivo de integración entre sus departamentos. Un ejemplo de esta integración es la relación entre el Departamento de Finanzas y el de Fondos Federales, que, aunque no comparten un mismo director, operan en un mismo espacio físico y cuentan con una recepción compartida. Las entrevistas también permitieron constatar que el Municipio se encuentra en un proceso activo de reingeniería organizacional, lo cual pudimos verificar de primera mano durante una visita a sus instalaciones. Por otra parte, ¿qué nos dice la literatura académica sobre esto en términos de la relevancia de la planificación?

En el contexto de desarrollar e implementar políticas de planificación del uso de la tierra, los departamentos

⁶ Asimismo, el administrador expone y amplía el concepto de planificación municipal y articuló: “Para hacer una planificación, para planificar, hacer una planificación de un municipio...] Pero para mí lo principal son las fortalezas y debilidades de la ciudad. En infraestructura, en el mercado, en todo. En que la ciudad es fuerte, en que la ciudad es débil. ¿Y qué tú quieres lograr? ¿Dónde están las posibilidades? ¿Para poder lograr y anclar un desarrollo económico que sea limpio, verdad? Que sea bueno y crear una mejor calidad de vida. Que la ciudad ofrezca una calidad de vida adecuada, habiendo un crecimiento económico. No necesariamente crecimiento económico quiere decir calidad de vida. Recorrimos ciudades hermosas con ciudades, avenidas anchas, edificios altos y pésima en servicio, pésimo en educación, alta en criminalidad. ¿Y en ese sentido, cómo amarrar la planificación al desarrollo de la calidad de vida de la ciudad? Pues, ¿es importante hacer una planificación estratégica con el fin en la mente y con y dependiendo el escenario que tiene de frente, verdad? Es importante. Y te puedo decir el alcalde San Germán, una ciudad histórica espectacular. El exalcalde gastó 27 millones en un parque acuático. 25. Pues, ahí tú ves que la planificación no era la correcta. Primero porque los parques acuáticos en Puerto Rico no han tenido éxito. Segundo porque no te trajo el desarrollo económico y social que tú querías traer. Porque no estamos atados a las necesidades y la fortaleza y debilidades de tu municipio. Y así podemos ver, analizar mil estilos. Un municipio que está muy bien estructurado y que está ejecutando un plan de desarrollo extraordinario porque hizo una buena planificación es Cayey. Lo que pasa que surge. Surge primero de un análisis de capacidades, de fortalezas y debilidades. Lo primero que hay que hacer es un análisis completo de la ciudad. En el caso de una ciudad, de fortalezas y debilidades para tu poder saber para dónde vas. ¿Qué quieres lograr? Este, entonces comienzas a estructurar las diferentes etapas que necesitas para poder [hacer planificación]. Para poder lograr el objetivo final. A la misma vez vas capacitando a tu gente, de eso hablábamos horita, y en la medida en que te estructuras bien a base de las fortalezas y debilidades y lo que quieres lograr, el fin en la mente... Logra estructurar un plan de trabajo que te ayuda a que esa planificación se convierta en realidad. Y eso es lo que hemos hecho.” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

y agencias deben trabajar juntos. Los líderes organizacionales, como los administradores de la ciudad o los directores administrativos (CAO) y los directores de planificación, desempeñan un papel fundamental para garantizar que se produzca la coordinación (Grant, et al, 2017, p. 672).

En el caso del manejo de los fondos de Asistencia Pública (PA), los directores administrativos, los responsables de planificación y desarrollo económico, el administrador del municipio y el personal en general tienen plenamente interiorizado el valor del trabajo en equipo, casi como un lema institucional. Esta constante reafirmación del trabajo colaborativo se hizo evidente durante el proceso de recopilación de datos a través de las entrevistas. En una investigación cualitativa realizada por varios autores en el contexto de diversas municipalidades en Canadá, titulada *Planners' Perceptions of the Influence of Leadership on Coordinating Plans*, se encontró que los planificadores pueden asumir dos roles principales: (1) facilitador de la comunicación y la colaboración, y (2) líder en estrategias de crecimiento inteligente.

Sin embargo, Coamo constituye un caso que desafía la visión de algunos teóricos, quienes sostienen que la planificación es una función exclusiva del “planificador profesional”. En este municipio se identificó un equipo capacitado para diseñar y gestionar proyectos desde una perspectiva estratégica y eficiente, siempre orientada al interés público. No obstante, el administrador municipal concibe a los planificadores profesionales más como ‘colaboradores’ dentro del proceso de gestión. Actualmente, Coamo cuenta con una planificadora social en calidad de consultora y un único planificador fijo dentro de su

plantilla municipal. ¿Cómo fue el proceso de planificación para los huracanes Irma y María? ¿Qué aspectos fueron clave antes, durante y después del evento?

La clave fue la organización y la claridad en los roles de cada miembro del equipo. Desde antes del evento, se establecieron responsabilidades específicas para cada etapa: antes, durante y después del huracán. La documentación fue un elemento fundamental, ya que cada persona sabía con precisión su función y la importancia de ejecutarla correctamente. Este nivel de preparación fue crucial para evitar fallos en la etapa inicial, pues cualquier error en la planificación inicial podría generar deficiencias en el proceso posterior, afectando el éxito en la gestión de reclamaciones. Por ejemplo, si no se documenta adecuadamente el proceso de apertura de caminos y recolección de escombros, se dificulta posteriormente la justificación de los daños y la reclamación de fondos. Cada fase debe estar claramente definida para garantizar una ejecución efectiva y obtener resultados exitosos.

En resumen, la planificación rigurosa, la asignación precisa de roles y la ejecución disciplinada fueron los pilares del éxito en la gestión de la emergencia. El ‘empowerment’, empoderar a la gente. Empoderar a las personas implica organizarse eficientemente y desarrollar un sólido plan de respuesta. La organización y la planificación son esenciales en este proceso (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022).

¿Qué rol ha tenido la planificación en el manejo de los fondos de asistencia pública? La planificación juega un rol importante en el manejo de los fondos de asistencia pública, y se encontró implícita en el proceso de

gerencia de proyecto. Y así se ratifica en esta exposición: “Sí, básicamente, esto es. Nosotros lo llamamos en gerencia de proyecto, el ciclo de vida de un proyecto, de la planificación, desde el inicio a Planificación, el desarrollo, la ejecución, el control y el monitoreo [...]”.

Se le nombra el ‘ciclo de vida de un proyecto’⁷ (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022). Asimismo, para el proceso de manejo de fondos de Asistencia Pública esta es la planificación⁸ (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022).

Manejo de fondos de asistencia pública analizados utilizando en Análisis FODA.

Durante esta investigación, el propósito nunca fue señalar al Municipio con un enfoque acusatorio respecto a sus debilidades internas, ni imponer nuestra perspectiva sobre qué constituye una fortaleza. Uno de los principales desafíos fue superar prejuicios preestablecidos para comprender plenamente el contexto en el que los municipios operan diariamente. En las siguientes secciones, se detallarán, desde una perspectiva de planificación, los

hallazgos clave que emergieron a lo largo de la investigación. Estos incluyen las principales fortalezas, desafíos y amenazas —o, en este caso, los retos— que influyen en el desarrollo continuo de la capacidad institucional de Coamo. Dichos hallazgos se fundamentan en la autorreflexión del personal municipal durante las entrevistas, complementadas con las opiniones de actores clave externos al Municipio.

Desafíos y retos en el manejo de fondos de asistencia pública:

Aclarado el punto anterior, las observaciones anunciadas serán contextualizadas definiendo los términos desafíos y retos de la siguiente manera. Comenzamos con el término “amenazas” (en adelante, “retos”), estándose definido como, “...la suma de las fuerzas ambientales no controlables por la organización, pero que representan fuerzas o aspectos negativos y problemas potenciales” (Sarli, et al, 2016). En este contexto, los retos se entienden como fuerzas externas al municipio que lo obligan a formular estrategias y planes de contingencia para ponerse a atemperar a cambios en las reglas de juego y mantenerse relevante a la ciudadanía. Por otro lado “desafíos”, será

comprendido como, “... un factor que hace vulnerable a la organización o simplemente una actividad que [el municipio] realiza en forma deficiente, [colocándolo] en una situación [desfavorecida]” (Henry, 1980). En este sentido, los desafíos representan factores internos que el municipio necesita atender para garantizar su desarrollo continuo.

El primer conjunto de retos y desafíos identificados se categoriza como “Situación Municipal”. Este término se define como el estado actual del gobierno municipal y se subdivide en dos grupos: el primero, de carácter financiero, y el segundo, de naturaleza administrativa. En el aspecto

⁷ En sus propias palabras es: “Como inicié, cómo se planificó, cómo se ejecutó o como se está ejecutando, como se monitorea y se controla y cómo se cierra el proyecto, es decir, es el ciclo de vida de un proyecto. A partir de eso, nosotros acá en Gerencia de Proyecto conocemos 49 procesos. Cronograma, alcance, calidad, la comunicación. En un proyecto si no hay comunicación, no hay avance. Comunicación. Los interesados, las partes interesadas: COR3, FEMA, el municipio. Esa comunicación. ¿Cómo te vas a comunicar? ¿A través de cartas, pero cómo? Envían por correo electrónico... Esas partes de reuniones. Cuántas veces me voy a reunir en semana, porque me reúno...” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

⁸ Y se ratifica de la siguiente manera: “Yo le estoy diciendo aquí como tú ves en esa tabla. Si tú ves esta tabla que está aquí grande, yo se la estoy haciendo resumida. Yo les estoy diciendo “el proyecto tal”. Y aquí, por lo menos en mi historia, son las cosas que todavía no se han tocado, que es lo que yo quiero hacer. Aquí entonces, le organizo lo que todavía no se ha hecho, pero si está en lista para ser asignado y continúe. Cuando yo asigno, que detuve entonces el proceso, cuando yo asigno de aquí, pasa a “to do” que es que hacer, como, donde, cuando quién o quiénes. Esa es la planificación. Entonces aquí están esos proyectos que están en la planificación. Y quien o quienes lo tienes. Cuando sale de aquí, yo, entonces, lo muevo a “in progress” que ya tú ves que la mayoría de los proyectos están aquí.” (Entrevista a Administrador, comunicación personal, 2022)

financiero, se identifica como un reto. Aunque el municipio ha procurado mantener su presupuesto balanceado en la medida de lo posible, el hecho de que durante dos décadas los municipios han operado bajo políticas de austeridad ha generado un impacto significativo. Como consecuencia, el mantenimiento de los servicios básicos para la ciudadanía depende, en gran medida, del propio recurso humano del municipio. El cierre del Banco Gubernamental de Fomento, las medidas de austeridad, la ola de neoliberalismo y el efecto del estatus colonial son situaciones de las que ningún municipio en Puerto Rico escapa. La Directora de Finanzas expresó cómo, cuando le tocaba iniciar los preparativos para el próximo plan fiscal 2017-18, ella, al igual que todo el personal municipal se dieron por enterados que el año pasado la legislatura había aprobado la Ley Núm. 106-2017 “Ley para Garantizar el Pago a Nuestros Pensionados y Establecer un Nuevo Plan de Aportaciones Definidas para los Servidores Públicos”, 3 L.P.R.A. sec. 9531 et seq., (en adelante, “Ley de Retiro”), efectivamente eliminando el sistema de retiro que había existido y estableciendo un sistema tipo 401K, o “Pay As You Go”. La Ley de cita la crisis fiscal, iniciado desde el año 2006, con la eliminación gradual de la Sección 936 del Código de Rentas Internas estadounidenses, alegadas “políticas erradas de administración pública”, el estatus colonial, y por ende, la imposición de la “Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act” (en adelante, “PROMESA”, por sus siglas en inglés), Ley Pública 114-187, que dio a luz a la JSF, que a su vez se ha convertido en la encarnación de la ola reciente de medidas de austeridad y del neoliberalismo. No tan paulatinamente, el Recurso Humano tuvo que irse ajustando a un nuevo diseño de

gobernanza, sin haber sido consultado, previamente a enmendar lo que tenía como derecho adquirido, que son los beneficios marginales, en este caso un retiro digno.

Un desafío financiero que se identificó durante el proceso de investigación en Coamo fue la dificultad del municipio para ofrecer salarios competitivos y al mismo tiempo, expandir su plantilla. Como se identifica en la tabla Radiografía Municipal en la sección de I. Capacidad Institucional, Coamo cuenta con una plantilla de tan sólo 240 personas, lo representa el 46% del presupuesto total del municipio. En términos prácticos, los aumentos salariales destinados a atraer personal, y así expandir la plantilla municipal, salvo que el municipio logre identificar y/o recaudar más fondos, internos como externos, crean una paradoja que el municipio actualmente no ha podido resolver. Salvo que logre identificar y/o recaudar más fondos, tanto internos como externos, para sus arcas. Según las Directoras de Recursos Humanos (RR.HH.) y de Finanzas, el hecho de no poder aumentar los salarios lo suficiente como para ofrecer ventajas frente a las agencias del Gobierno Central, el Gobierno Federal, otros municipios más grandes y el sector privado, está causando que, en la práctica, Coamo, al igual que otros municipios pequeños, no pueda competir en la atracción de nuevo personal. Cuando logran contratar personal nuevo, se dan cuenta de que su permanencia en comparación con el personal que ingresó al municipio al inicio de la administración actual es drásticamente más corta.

El desafío de aumentar la plantilla municipal tiene una correlación directa con el siguiente subconjunto de la situación municipal, que es lo administrativo. En todas las entrevistas realizadas, tanto dentro como fuera del

municipio, el punto de unanimidad fue el impacto que genera tener una empleomanía reducida. El Director del Departamento de Desarrollo Económico y Planificación (en adelante, “DDEP”), al igual que la Directora de RR.HH., de Coamo, hablaron sobre cómo, al haber menos personal, más trabajo y más funciones recaen sobre los mismos pocos que perduran. Esto a su vez significa que, la plantilla actual tiene más responsabilidades que asumir por similar paga; un ciclo que se autoalimenta de la situación de precariedad y austeridad económica que Coamo, al igual que otros municipios viven.

No obstante, una dimensión al desafío de contratar más recursos humanos ha sido, lo que las Directoras de RR.HH., y de Finanzas describen como el “choque generacional”. Según ambas funcionarias, el principal obstáculo que más ha hecho que el municipio se le dificulte retener el nuevo personal en comparación con años anteriores se debe al cambio en la mentalidad de las nuevas generaciones que están entrando al mercado laboral; concretamente las que popularmente conocemos como los Millennials (nacidos/as entre los años 1981-1996) y Generación Z (nacidos/as entre 1997-presente). La generación que se desarrolló laboralmente al inicio del mandato del actual alcalde sigue trabajando en el municipio, según ellas explicaron, por una sensación de lealtad hacia él. Dicha sensación de lealtad generalizada, explican, se fundamenta en el agradecimiento que siente la empleomanía por el alcalde haberse fijado y depositado su confianza en ellos y ellas, y que a cambio entienden que él les necesita y no lo pueden dejar solo. Esto se contrasta con las nuevas generaciones, que según explicaron, no ven igual la situación, describiéndoles por ser más leales a ellos mismos y en su propio desarrollo que a la

institución y al líder político, en este caso municipal. Aunque ellas no lo ven con buenos o malos ojos, sí enfatizaron en describirlo como un desafío fuerte que la administración ha tenido que reunirse para elaborar estrategias que redunde en reducir los denominados “turn-overs”, por traer consigo otros cambios inesperados como en el modo de retención del personal y formato de contratación.

Adaptar dicho formato de realización de convocatorias para llenar vacantes a raíz del cambio de mentalidad de las nuevas generaciones fue descrito esencialmente como un cambio paradigmático entre el patrono y las personas a ser entrevistadas. Antes, para llenar vacantes, el municipio, no estaba obligado a publicarlas cuando fuesen posiciones transitorias por siempre encontrarse a alguien con la disposición de cubrir la vacante. Sin embargo, en tiempos recientes han estado obligados a publicar sus vacantes con la esperanza de que alguien se interese, aunque sea ir a la entrevista. Los convocados ahora expresan su descontento o desilusión por las vacantes, y acomodan sus entrevistas según su disponibilidad y necesidades, y no a las del patrono. “Ahora, el patrono no es el que tiene la posición de exigir, está exigiendo quien está al otro lado, que es el que yo quiero contratar o reclutar” (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022). Sin embargo, el desafío primordial dentro del subconjunto administrativo fue la cultura política, de la cual ninguna entidad gubernamental, independientemente de jerarquía o nivel está exenta. Por cultura política se refiere a “... la forma en que la gente piensa y actúa con respecto al proceso político y sus instituciones; [significando] que para conocer la cultura política [del municipio] es fundamental [empezar por] saber cómo piensa la [empleomanía]: cuáles son sus

opiniones, actitudes, doctrinas y valores en torno al campo de la política” (Gándara Sánchez, 2014).

Actualmente la cultura política nacional, después de un cambio de administración, exige que todo personal que formaba debajo de la figura política electa debe ser rotado para abrir paso a la nueva figura política; con todo un equipo nuevo de personas, visión, política pública, y modus operandi, potencialmente opuesto al de la administración que le precedía. Al entrevistar al personal municipal, el sentir de la vasta mayoría de ellos era de una indudable lealtad al alcalde; siendo mencionado en un sinnúmero de ocasiones como la pieza clave en todo el rompecabezas gubernamental. Su continua trayectoria por más de 22 años se le reconoce ser la causa por la cual mucho del personal ha podido establecer una larga trayectoria laborando para el municipio, viéndose continuidad en los proyectos trazados. No obstante, en algunas instancias, se mencionó que luego que el alcalde se retire del escenario político, mucho del personal estaría retirándose de la Alcaldía; algunos probablemente trasladándose al sector privado como potencial alternativo. Ahora, ¿qué pasaría con la visión y capacidad institucional municipal luego del cambio de administración?

La capacidad institucional a largo plazo de cualquier ente gubernamental por definición debe nutrirse de una cultura política que promulgue su desarrollo continuo, para que su sostenibilidad no sea obstruida por acciones fundamentadas en conceptos anticuados, o mal adaptados a la actualidad, que no redundan en beneficio para la ciudadanía, a la cual están sujetos a servir. La percepción fue que el municipio, sumergida en la crisis económica, siendo receptora de políticas de austeridad

a raíz de la imposición de medidas de corte neoliberal justificadas por funcionarios públicos a nivel federal y estatal, así como de cambios en el panorama laboral, ha tenido que absorber y asimilar el discurso trillado de que “hay que hacer más con menos”. A la larga, cuando se toma en consideración la sustentabilidad de los servicios públicos, así quizás como la mera existencia del municipio, hay que cuestionar si dicho discurso fomentaría que el servicio público hacia la ciudadanía sea la más adecuada o eficiente para esta y futuras generaciones de coameños y coameñas orgullosos de su pueblo y líderes electos.

El segundo, set identificado como un reto, categorizado como Burocracia Intergubernamental. Este set se refiere a las dinámicas que ocurren cuando, el municipio intenta gestionar sus asuntos en conjunto con los servidores públicos a nivel Federal y Estatal, mediante sus respectivas agencias y departamentos. En este contexto, se enfoca en cómo Coamo ha demostrado capacidad institucional en el manejo de los fondos de asistencia pública para la reconstrucción de infraestructura crítica o social, e identificar cuáles han sido los principales obstáculos enfrentados por el personal administrativo. Con casi unanimidad de las personas entrevistadas dentro y fuera del municipio, se identificó las problemáticas que surgen cuando los municipios intentan acceder a asistencia, en particular, del Departamento de Vivienda (en adelante, “DV”). Para poder completar la documentación requerida para recibir, entre otros fondos y servicios, los fondos CDBG-DR, DV es la entidad autorizada a actuar de mediador entre el gobierno municipal y el federal. Esto se debe a que fue el DV “[el departamento estatal] designado como... responsable de administrar

estos fondos que ayudarán en la recuperación de los desastres causados por los huracanes Irma y María de 2017; [incluyendo] la recuperación a largo plazo, la restauración de vivienda, infraestructura económica y la revitalización”. (Departamento de Vivienda, 2022) Esto quiere decir que cuando un municipio determine meritorio utilizar dichos fondos para atender las necesidades de sus respectivos municipios, indudablemente tendrá que pasar a través del DV.

Según describieron las personas entrevistadas, el trato recibido por el DV solo puede ser calificado como despectivo. Los burócratas municipales, como los recursos externos del municipio, explican que los Departamentos estatales no necesariamente están disponibles a ayudar a los municipios. Al contrario, existe una percepción, descrita en repetidas ocasiones, de un cuasi total abandono del Estado. Esto se debe a que dicha percepción está respaldada por un historial de penalización hacia el personal municipal, haciendo que no se sientan en la libertad de aclarar dudas ni formular preguntas complementarias, necesarias para el avance, o en algunos casos, la culminación de los procesos requeridos para que, posteriormente el DV pueda desembolsar los fondos solicitados. Esta percepción solo se agudiza cuando se añade una capa adicional: la del favoritismo. El favoritismo mencionado durante las entrevistas dependía de si el municipio era considerado “grande”, o incluso, metropolitano. A un municipio se le considera grande, mediano o pequeño según el alcance de su presupuesto.

Al revisar nuevamente la tabla de Radiografía municipal, notamos que, en comparación con resto de los municipios que la forman, Coamo es el que cuenta

con el menor presupuesto, menos fondos designados a nómina y con la plantilla más reducida. Si a esto se suma que Coamo no se le considera parte de la denominada “área metropolitana de San Juan”, por consiguiente, menos poblada y más rural, el personal percibe menos asistencia en comparación con municipios como San Juan, Bayamón, y Ponce, por ejemplo. Además del desafío que representa la burocracia Intergubernamental, la relación con el gobierno federal tampoco fue descrita como particularmente sólida. Aunque ha sido considerada menos hostil que las agencias y departamentos estatales, los problemas que surgen con la agencia de FEMA resultan igualmente preocupantes para el personal municipal. Para evidencia dicho punto, citamos nuevamente al Director de DDEP para poder evidenciar dicho punto, él nos habló sobre cómo FEMA y COR3 no estaban lo suficientemente estructurados para promover el desarrollo de capacidades institucionales debido su constante modificación de guías que aún no han finalizado. Esto provoca que la obligación de fondos se retrase, impidiendo el inicio de la ejecución de los proyectos trazados y, potencialmente, reduciendo la efectividad esperada de estos. Por otra parte, cuando hay un cambio de administración a nivel estatal, se generan duplicaciones de esfuerzos por los cambios en los parámetros y requisitos, los cuales entran en conflicto con las exigencias del gobierno federal. Además, en varias entrevistas se señaló el obstáculo que representan las agencias federales al imponer la recolección excesiva de datos e información. Sin embargo, una vez que la documentación, ha sido recopilada y sometida, el personal municipal a menudo descubre que ha habido otro cambio en los requisitos, lo que retrasa aún más el proceso de entrega. No obstante, cuando se abordó este tema con

el personal de FEMA-COR3 ellos afirmaron lo contrario.

Según los representantes de FEMA-COR3, en efecto, sí habían brindado apoyo a los municipios para ajustar sus ordenanzas municipales, requisitos y parámetros a fin de que estuvieran alineados con los del gobierno federal. Como ejemplo mencionaron uno de los restos más comunes que enfrentan varios municipios: adaptarse a su reglamento de subastas a las peticiones y requisitos de FEMA para mantener sus operaciones diarias. Explicaron que muchos municipios no han sincronizado adecuadamente sus reglamentos de subasta con los del gobierno federal, lo que dificulta el inicio eficiente de los proyectos. Así, que cuando todos los demás requerimientos estén bien definidos y correspondan a los del gobierno federal, al momento de cerrar el proyecto, si los reglamentos de subasta no cumplen con las regulaciones, no se podrá proceder con su financiamiento.

También mencionaron que luego de la llegada del Director Laboy, se realizó un diagnóstico de las necesidades de los municipales para identificar en que áreas requerían mayor apoyo. El resultado mostró que la principal demanda era asistencia técnica, especialmente en la ejecución del proceso de RFP (Solicitud de Propuesta, por sus siglas en inglés) y en temas de "procurement". Asimismo, anunciaron que estaban programando una actividad dirigida a municipios, alcaldes y alcaldesas, así como a los jefes de agencia, para que asistieran junto con sus respectivos equipos de gerencia de proyectos y PMO (Oficina de Gerencia de Proyectos, por sus siglas en inglés) al Centro de Convenciones el 5 de abril de 2022. El evento incluiría, entre otras cosas, capacitaciones sobre la importancia del manejo de proyectos,

los efectos de la ineficiencia y el mal manejo, así como las consecuencias y obligaciones derivadas de ello, además de estrategias para prevenir estos problemas. Aunque han incrementado su asistencia a los municipios, reconocieron que aún queda mucho por hacer para apoyarlos en su proceso de reconstrucción. Por otra parte, los próximos conjuntos de dificultades son considerados como desafíos, que, aunque tienen un menor impacto en el municipio en comparación con los otros, siguen representando un reto a pesar de haberse implementado algunas estrategias para superarlos. Estos desafíos incluyen las barreras comunicativas y de percepción pública.

Las barreras comunicativas abarcan cualquier factor que limite la comprensión, el entendimiento o comunicación entre las partes involucradas. La primera barrera comunicativa identificada por algunos de los entrevistados fue el uso del inglés en parte de la documentación. Al entrevistar a un recurso externo, el Director del CRH explicó que la falta de personal con dominio del inglés es un problema recurrente en los municipios pequeños. El personal bilingüe es tan escaso que, cuando se encuentra alguien con conocimiento del idioma y se le asigna a un departamento en específico, con frecuencia debe asumir responsabilidades adicionales en otros departamentos, ya que muchos documentos están en inglés y no hay nadie más que pueda gestionarlos.

Aunque es importante destacar que varios de los recursos humanos de Coamo poseen un buen nivel de inglés, al reconocer que no es su lengua materna, siguen considerándolo una barrera importante para completar la documentación necesaria de FEMA-COR3. Para profundizar un poco más el problema,

cuando el inglés no es principal barrera principal, lo es la terminología técnica propia de las distintas disciplinas presentes en la alcaldía. Está claro que, para que un municipio funcione, la alcaldía debe contar con un equipo de trabajo compuesto por profesionales de diversas áreas, quienes deben convivir en un mismo espacio. Este equipo, diverso y bien preparado, debe estar dispuesto a tender puentes de comunicación en un marco de buena fe, dejando de lado diferencias y priorizando las necesidades de las comunidades, con el fin de expresar sus ideas de manera efectiva y sin mayores dificultades. El problema radica en que, en muchos casos, la terminología utilizada por cada miembro del equipo —y, más aún, por los desarrolladores de las guías de FEMA-COR3— es altamente técnica, lo que dificulta la comprensión y limita la capacidad de algunos integrantes para aportar de manera efectiva.

En varias entrevistas, aunque de forma implícita, se dio a entender que existen dificultades para comprender la terminología técnica de otras profesiones, por lo que se ha solicitado asistencia para superar este obstáculo. Según lo descrito, la clave para afrontar este desafío radica en contar con un equipo bien coordinado y en fomentar una comunicación fluida entre sus miembros. No obstante, aunque la comunicación intergrupala ha sido clave para superar el desconocimiento de cierta terminología técnica, contrarrestar la percepción pública de la ciudadanía requerirá esfuerzos adicionales. Dicha percepción pública se refiere a la opinión generalizada que una población o entidad gubernamental tiene sobre un tema o acontecimiento específico. Para los municipios pequeños, esta percepción representa un desafío significativo, especialmente en un contexto

donde la narrativa de “hacer más con menos” se ha instalado en todas las esferas gubernamentales del país.

En este sentido, el reciente anuncio de que varios “alcaldes insisten en que 25 ayuntamientos cerrarían si la [JSF] elimina el Fondo de Equiparación... administrado por el Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM)”, se vuelve aún más preocupante. (Cómo Reformular el Gobierno, 2020) Según el mismo reportaje, la JSF sostiene que es responsabilidad de los ayuntamientos garantizar su operatividad y encontrar fuentes de financiamiento para continuar brindando los servicios esenciales, aun sin los fondos de equiparación del CRIM. Además, se les exigiría mayores aportes al Plan Vital (Medicaid) (Cómo Reformular el Gobierno, 2020). La postura de la JSF es clara: “Los alcaldes deben actuar y adoptar ideas audaces en lugar de esperar rescates continuos. (Cómo Reformular el Gobierno, 2020) El plan fiscal para Puerto Rico ha incluido por muchos años el eventual desfase de los subsidios del gobierno central a los municipios como un importante paso hacia la responsabilidad fiscal y la estabilidad. Los subsidios han disminuido durante varios años para dar a los municipios suficiente tiempo para prepararse y asociarse con municipios vecinos para compartir servicios”. Según lo discutido en la entrevista con la Directora de Recursos Humanos, existe un profundo desconocimiento por parte de la ciudadanía sobre las funciones que desempeñan los municipios (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022).

“La realidad es que nosotros brindamos el servicio directo. ¡Cómo es posible que los ciudadanos aún no lo reconozcan! Parece ser simplemente por desconocimiento, porque en

una ocasión, mientras hablábamos sobre las emergencias que han surgido, el alcalde nos decía: ‘Si aquí se cierra el municipio y todo el mundo queda desempleado, a nadie le va a importar’” (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022). Ella continuó explicando que la percepción generalizada sobre el personal municipal es negativa: se les considera inactivos, perezosos y, en algunos casos, hasta prescindibles. (Entrevista a Directoras de RR.HH., comunicación personal, 2022) Aunque la ciudadanía reconoce que el municipio es responsable de servicios esenciales como el recogido de escombros, la recolección de basura y la gestión de asuntos relacionados con el CRIM, su falta de conocimiento sobre el funcionamiento del gobierno y la tramitación de propuestas los lleva a criticar duramente a la administración municipal y a sus empleados. Esta desinformación es tal que, sin comprender cómo opera su propio gobierno, algunos ciudadanos llegan a desear la desaparición del municipio y de los servicios que este les proporciona.

Según las declaraciones de la Directora

Fortalezas

Los hallazgos en Coamo no fueron exclusivamente negativos. Por el contrario, se identificaron varios aspectos positivos que merecen ser destacados. Para contextualizar estas observaciones, se definirá el término “fortaleza” como: “una función que se realiza de manera efectiva, lo que incluye habilidades y capacidades del personal, ciertos atributos psicológicos y la evidencia de su competencia”. González (2016) explica que, además de estas características individuales, una institución puede considerar fortalezas otros aspectos clave, como la disponibilidad de recursos valiosos, la capacidad competitiva o

de Finanzas y el Director de Compras, no fue hasta su llegada al municipio que confrontaron la percepción negativa sobre la cultura laboral del personal municipal. Contrario a lo que se cree en la opinión pública y a la dinámica del sector privado, en los municipios sí se trabaja y se desempeñan funciones esenciales para el bienestar social. Esto confirma lo expresado por Lipsky (2010), quien sostiene que la burocracia—en este caso, la municipal—es la cara visible de las instituciones y, a menudo, el primer contacto que la ciudadanía tiene con el gobierno. En un contexto donde la insatisfacción con las instituciones gubernamentales está en aumento y la mera existencia de los municipios se encuentra en entredicho, si estos desean mantenerse relevantes, resulta urgente no solo revitalizar la infraestructura física, sino también replantear las estrategias de prestación de servicios y fortalecer su vínculo con las comunidades y la ciudadanía. De esta manera, en cada interacción, se reforzará la importancia del municipio para la cohesión social y el desarrollo local.

una posición favorable dentro de su entorno social.

En esta sección, se analizarán aquellos factores internos que, a diferencia de los identificados previamente, contribuyen al fortalecimiento de la capacidad institucional a nivel municipal. Sin embargo, un punto en común entre esta sección y la anterior es que los principales hallazgos aquí expuestos también surgen de la autorreflexión realizada durante las entrevistas con el personal de Coamo, en comparación con las opiniones de personas clave externas al municipio. El

primer factor que favorece el desarrollo de la capacidad institucional en Coamo es, sin lugar a duda, su recurso humano, el elemento más crucial en cualquier organización. Sin el equipo de trabajo que conforma el gabinete del alcalde, no solo se vería comprometida la operatividad del municipio, sino también la materialización de su visión a largo plazo.

Las investigaciones y entrevistas realizadas respaldan las teorías de Lipsky (2010) e Ingrams (2017), quienes sostienen que, sin los “Street-Level Bureaucrats” (SLB), en este caso el personal municipal de Coamo, la gestión gubernamental perdería gran parte de su alcance e impacto. No basta con contar con un líder unificador; también es fundamental disponer de un equipo de Recursos Humanos eficiente, capaz de potenciar la institución dentro de las comunidades que más lo necesitan y de fortalecer una identidad comunitaria sólida. Desde la elaboración de un plan de trabajo realista—alineado con las necesidades de la comunidad y no solo con objetivos a corto plazo—hasta el cumplimiento riguroso de las exigencias, muchas veces burocráticas y obstaculizadoras, del gobierno central y federal, el equipo de trabajo de Coamo ha demostrado su capacidad para no solo cumplir con estas demandas, sino incluso superarlas.

En gran medida, el éxito del gabinete administrativo se refleja en la diversidad de sus integrantes, lo que confirma lo señalado por Rosas Huertas (2007), quien explica que la capacidad institucional se fortalece cuando la organización se sustenta en la diversidad, el pluralismo, la autonomía y la interdependencia con otras entidades dentro del sistema. Esto se evidencia en los distintos trasfondos académicos de los directores departamentales, quienes, si bien comparten

algunas similitudes en su formación, presentan al mismo tiempo diferencias significativas que enriquecen la gestión municipal. Cuando se analiza la relación entre la composición gerencial y la estructura organizacional, el Director de DDEP explicó en detalle las ventajas que distinguen a Coamo de otros municipios del país. Describió cómo Coamo logró evolucionar desde operar con las estructuras básicas mínimas requeridas por la antigua Ley de Municipios Autónomos hasta adoptar una estructura más avanzada, mejor equipada para la planificación y ejecución de proyectos de reconstrucción y revitalización municipal.

Además, con esta reconfiguración estructural, a diferencia de muchos otros municipios, Coamo ha desarrollado la capacidad para gestionar de manera autónoma un alto volumen de proyectos de reconstrucción y planificación. En la práctica, esto le permite al municipio no depender de asesores o recursos humanos externos para consultorías, elaboración de propuestas, gerencia de proyectos o supervisión de obras, funciones que en muchos casos son dominadas por agentes externos. Incluso, el director enfatizó que, si un gerente de construcción externo tuviera que abandonar su puesto o se viera obligado a cancelar su contrato, el municipio se encontraría en una situación delicada. Esto podría contravenir las estipulaciones contractuales de FEMA y, en consecuencia, provocar la pérdida de fondos para la continuidad de los proyectos.

Coamo ha logrado prevenir este tipo de escenarios al fomentar la capacitación interna. Como también respaldó la directora de RR.HH., esta estrategia ha permitido que el municipio no dependa de consultores privados, asegurando así que los recursos

financieros permanezcan dentro de la administración municipal y se utilicen en beneficio directo de la comunidad. Lo que el Director del DDEP explicó, palabra por palabra, resuena igualmente con las declaraciones realizadas por el CRH sobre la necesidad de que los municipios adapten su infraestructura organizacional a las necesidades reales del municipio, desvinculándose así de la inflexible uniformidad impuesta por la Ley de Municipios Autónomos. De igual manera, continuó señalando la relación costo-efectividad que se logra al eliminar la burocracia excesiva, producto del neoliberalismo, al dejar de contratar agencias privadas para el mantenimiento de servicios esenciales a la ciudadanía.

Durante nuestra entrevista con él, proporcionó el ejemplo de las escuelas públicas y cómo, cuando el Departamento de Educación ha municipalizado algunas escuelas, estas han logrado operar de manera más eficiente y rentable en todos los casos que ha observado, en comparación con aquellas que siguen siendo administradas directamente por el Departamento. Explicó que son los municipios, al recibir ciertas transferencias económicas justas, los que han demostrado una mayor capacidad para mantener las escuelas, en contraste con el modelo de subcontratación a empresas privadas, muchas de ellas ubicadas en el Área Metropolitana, lo que encarece innecesariamente el servicio. Inclusive, aseveró con confianza que, si el Departamento hubiera municipalizado las escuelas, muchas de ellas podrían haberse salvado del cierre actual, especialmente aquellas ubicadas en comunidades de bajos recursos. Por otra parte, durante las entrevistas realizadas al equipo de trabajo, era inevitable compartir sus experiencias vividas a flor de piel durante los tiempos

antes, durante y después de los huracanes Irma y María. Esa información, aunque en algunos momentos, entendiblemente, muy sentimental, fue crucial para el desarrollo de esta investigación. Nuestros fundamentos se basaban en la notoriedad que alcanzó el municipio después del paso del huracán María y en sus exitosos esfuerzos de recuperación postdesastre, logrados gracias a la creación del Comité de Operaciones de Emergencia (en adelante, "COE").

El COE fue el equipo rector encargado de atender todo lo relacionado con la emergencia. Está compuesto por los directores de: Desarrollo Económico y Planificación, Recursos Humanos, Finanzas y Compras; quienes fueron encomendados a establecer reuniones semanales para tener una visión más clara sobre los pasos a seguir, definir qué se tomaría en consideración al momento de desarrollar un plan de trabajo y cómo adaptarse a la situación, así como atender cualquier particularidad de la emergencia que previamente había sido desatendida, entre otras consideraciones. La pieza clave fue haber establecido una estructura clara, bien delineada y capaz de atender proyectos de recuperación y planificación avanzada, así como haberse mantenido en comunicación, a pesar de todas las dificultades y limitaciones impuestas por los estragos dejados por María. El plan de trabajo desarrollado por el COE es el que se utiliza anualmente cada vez que llega "un sustito", para evitar tener que empezar desde cero (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022).

En muchas de las entrevistas, los jefes de agencias expresaron que un elemento clave para poder trabajar tan estrechamente como lo han hecho es su gran sentido de pertenencia y hermandad. Este sentido fue

descrito mediante anécdotas emotivas, ojos húmedos, y, en algunos casos, lamentaciones por no haber podido hacer más o haberse desempeñado mejor. Sin embargo, fueron momentos de los más fuertes en nuestra reciente historia nacional, y las lecciones aprendidas durante ese trayecto serán la piedra angular para atender las necesidades y emergencias venideras, así como la base para reconocer en qué áreas se necesita más verificación y colaboración. Entre dichas áreas, se reconoce la comunicación como la que más necesita asistencia. Si necesita más asistencia, ¿por qué está en la sección de fortalezas? La razón de esta decisión es entender que, aunque en muchas de las entrevistas se reconoció como un área en necesidad de mejoras, es precisamente la comunicación lo que, a medida que se ha ido fortaleciendo, ha permitido que toda la plantilla de Coamo se vaya calibrando mejor, para así poder tener más cohesión y equilibrar la responsabilidad entre las partes (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022).

En la sección de retos y desafíos, uno de los señalamientos que se enfatizó y que exponemos fue cómo al municipio se le complicaba adelantar los trabajos por el constante 'cambia y cambia' de las guías y normas de parte de FEMA-COR3. su equipo se halo que corresponde a la tramitación de documentación según lo requiere FEMA, la directora de RR.HH. entiende que, después de mucha práctica y tiempo, ella y su equipo se han podido fortalecer. Particularmente en lo que corresponde a la nómina con la generación de hojas de asistencia, las bitácoras. Ella nos explicó que previo al paso, ya sea que Puerto Rico se encuentre bajo advertencia, o que se declare paso inminente de una tormenta o huracán, "[van] generando

ya las hojas de asistencia, las bitácoras, y... cuando [se reúnan] con el staff, se le entrega a cada supervisor un paquetito [con las hojas de asistencia y bitácoras]". (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022) Era crucial entregarles a los supervisores 'los paquetitos' previo a la emergencia para cuando se fuesen a formar las brigadas, que se empezara a hacer los trabajos de limpieza y recogido de escombros, el personal del municipio pudiera documentar las horas trabajadas, las actividades realizadas, y las firmas de la empleomanía para entregarlas a FEMA y evidenciar que en efecto se trabajó en la distribución de agua y alimentos en las comunidades y en los refugios.

También se señaló que los municipios pequeños, incluyendo Coamo estaban enfrentando como desafío la retención de recursos humanos nuevos, particularmente los pertenecientes a las generaciones jóvenes. (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022) Cuando preguntamos sobre cómo exactamente estaban intentando superar dicho desafío, se destacó el intento de localizar fondos que se deben justificar bien para poderse utilizar, al igual que revisar las escalas salariales. Admitieron que tuvieron que ser conservadores al momento de revisar las escalas para no excederse en el presupuesto, pero que fue clave al momento de llenar algunas vacantes, ya que hubo posiciones que cayeron en la escala que debieron estar. Cuando se preguntó por el tipo de incentivos que recibían, las respuestas, aunque mixtas, se consideraron positivas. El Director de DDEP habló sobre unos diferenciales, otorgados mediante los fondos administrativos para la recuperación, que se añaden al salario, de duración limitada mientras se estén atendiendo los proyectos, para así motivar a que se hagan los trabajos

de acuerdo con las funciones respectivas del personal. (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022) Continuó explicando que, a diferencia de otros, Coamo realiza convocatorias

internas para ascender al recurso humano, según disponibilidad e interés en asumir responsabilidades adicionales (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022).

Conclusiones

Se encontró que, en Coamo, aunque gran parte del dinero se ha destinado a la contratación de personal, el Director del DDEP aclaró que la incorporación de nuevos empleados depende de las necesidades que surjan. Sobre esto, señaló que el personal recién contratado “[...] tiene que aprender a conocer las políticas y los procesos que ya nosotros conocemos [...]” (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022). También habló sobre la posibilidad de flexibilizar los horarios de trabajo para incentivar a la empleomanía que desee cursar estudios universitarios, ya sea a nivel subgraduado o graduado, de modo que pueda continuar con su desarrollo profesional (Entrevista a Director de Departamento de Desarrollo Económico y Planificación, comunicación personal, 2022). Aunque se aclaró que, hasta el momento, nadie lo ha solicitado y que esto estaría sujeto a la disponibilidad de fondos, dentro de su reglamento existe la posibilidad de otorgar incentivos económicos para estudios, los cuales podrían ser aprovechados por la empleomanía interesada en continuar su formación académica. El municipio ha expresado su deseo de que su plantilla acceda a estudios universitarios, pues considera esto una inversión en el desarrollo personal. Aunque se reconoce la posibilidad de que, una vez que el/la empleado/a adquiera mayor formación y experiencia, busque nuevas oportunidades,

la Directora de RR.HH. enfatizó que “no [quieren] ser egoístas... [ni impedir] que ese empleado, esas personas, se desarrollen si tienen la oportunidad” (Entrevista a Directora de RR.HH. comunicación personal, 2022).

Por lo anterior, se provee como recomendaciones y dimensiones para la discusión desde la planificación y política pública los siguientes puntos: 1) revisar los criterios de reclutamiento de recursos humanos a la escala municipal, asuntos de escolaridad, tiempo de experiencia; 2) atender una planificación a largo plazo; 3) mejorar la comunicación; 4) atender la falta de coherencia en las estructuras municipales en recursos humanos; 5) proveer coherencia en el proceso de documentación de los fondos del PA mediante la estabilización de COR3; 5) reducir las luchas de política pública que demuestran estos conflictos el gobierno estatal y el municipal sin tener presente cómo afectan a las comunidades.

Referencias

- (2019, 24 de abril). Informe de Auditoría CP-19-03 del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico. Oficina del Contralor. Recuperado 14 de mayo de 2022, de <https://www.ocpr.gov.pr/informes-de-auditoria-2018-2019/informe-de-auditoria-cp-19-03-del-banco-gubernamental-de-fomento-para-puerto-rico/>
- (2020, 17 de junio). *Cómo Reformular el Gobierno: Una Nueva alianza entre el Gobierno central y los Municipios*. Junta de Supervisión y Administración Financiera Para Puerto Rico. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <https://juntasupervision.pr.gov/ensayomunicipios/>
- Besley, T., & Persson, T. (2011). *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton University Press. <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691152684/pillars-of-prosperity?srsltid=AfmBOopesgKmqMyZatAUGgi-ZTD-w12FfoYVGQSPeWZpYG3GM1OMpHYLi>.
- Berwick, E., & Christia, F. (2018). *State Capacity Redux. Integrating Classical and Experimental Contributions To An Enduring Debate*. *Annual Review of Political Science*, 21, 71-91. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-072215-012907>
- Departamento de Hacienda, Gobierno de Puerto Rico (2016, 13 de mayo). *Congelación de fondos asignados de líneas de crédito en el Banco Gubernamental de Fomento al Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. [Circular CC Núm. 1300-40-16]. <https://hacienda.pr.gov/publicaciones/carta-circular-num-1300-40-16>
- Departamento de Vivienda (2022). *Fondos CDBG-DR*. Gobierno de Puerto Rico. <https://cdbg-dr.pr.gov/sobre-nosotros/>
- Henry, H. (1980). *Appraising a company's strengths and weaknesses*. *Managerial Planning*, 14(3), 76-81.
- Hurtado Villanueva, A., & González Vallejos, R. E. (2015). *La gestión y planificación municipal en el Perú*. *Revista Tecnológica - ESPOL*, 28(4). <http://www.rte.espol.edu.ec/index.php/tecnologica/article/view/407>
- Grant, J. L., Taylor, A., & Wheeler, C. (2017). *Planners' perceptions of the influence of leadership on coordinating plans*. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(4), 669-688. <https://doi.org/10.1177/2399654417720798>
- Junta de Planificación (2021). *Plan de Mitigación contra Peligros Naturales Municipio de Coamo*. <https://jp.pr.gov/wp-content/uploads/2022/01/COAM-ApprovedHMP.pdf>
- Ingrams, A. (2017). *Managing governance complexity and knowledge networks in transparency initiatives: The case of police open data*. *Local Government Studies*, 43(3), 364-387, 366-368, 376-378. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1294070>
- Lamba-Nieves, D. (8 de abril de 2021). *El rastreo del virus y la innovación en Puerto Rico*. The Center for a New Economy. Recuperado el 12 de mayo de 2022, de <https://grupocne.org/2021/04/08/el-rastreo-del-virus-y-la-innovacion-en-puerto-rico/>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. *American Political Science Association*, 76(1), 1-275, 4. <https://doi.org/DOI:10.2307/1960475>
- López, C., Malik, K., & Fukuda-Parr, S. (2002). *Institutional innovations for capacity*

development en Capacity for Development: New Solutions to Old Problems (pp. 1-23). Routledge.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239> Mann, M. (2008). In-*infrastructural Power Revisited*. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 355-365. <https://doi.org/10.1007/S12116-008-9027-7>

Oficina de Gerencia y Presupuesto (2021a). *Deuda Pública Municipal Año Fiscal 2020-2021*. Gobierno de Puerto Rico. <https://ogp.pr.gov/PresupuestoMunicipal/Estadisticas%20Municipales/Deuda%20Publica%20Municipal%202020-2021.pdf>

Oficina de Gerencia y Presupuesto (2021b). *Estimado Nómina Municipal Año Fiscal 2020-2021*. Gobierno de Puerto Rico. <https://ogp.pr.gov/PresupuestoMunicipal/Estadisticas%20Municipales/Total%20de%20Empleados%20Municipales%20Julio%202020.pdf>

Perrinjaquet Cruz, O. González, S. Cruz, A. (2021). *Rumbo a un servicio público más robusto: La creación de una cultura de rendimiento y rendición de cuentas en el sector público*. En *Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico*. <https://juntasupervision.pr.gov/ensayo-rumbo-a-un-servicio-publico-mas-robusto-la-creacion-de-una-cultura-de-rendimiento/>

Richardson, R., & White, J. T. (2021). *Design Governance, Austerity and the Public Interest: Planning and the Delivery of 'Well-Designed Places' in West Dunbartonshire, Scotland*. *Planning Theory & Practice*, 22(4),

572-594, 575. <https://doi.org/10.1080/14649357.2021.1958911>

Robert T. Stafford *Disaster Relief and Emergency Assistance Act*, 42 U.S.C. § 5122 (2012), y § 5324.

Rosas Huerta, A. (2007). *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Política y Cultura*, 30, 119-134, 123. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160006>

Ruiz Kulian, G. (25 de mayo de 2022). *Urgen una reingeniería del funcionamiento de los municipios*. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/urgencia-una-reingenieria-del-funcionamiento-de-los-municipios/>

Sarli, R. R., González, S. I., & Ayres, N. (2016). *Análisis foda. Una herramienta necesaria Swot analysis, a necessary tool*. *UNCuyo*, 9(1). https://videla-rivero.bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/7320/sar-lirfo-912015.pdf

Sosa Pascual, O., & Mazzei, P. (22 de octubre de 2017). *Huracán María: Dónde falló el operativo de respuesta*. *Centro de Periodismo Investigativo*. Recuperado el 23 de mayo de 2022, de <https://periodismoinvestigativo.com/2017/10/huracan-maria-donde-fallo-el-operativo-de-respuesta/>

Stake, R. E. (1999). *Investigación con estudio de casos* (2da ed., p. 11, 15). Morata. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/investigacion-con-estudios-de-caso.pdf>

Tendler, J. (1998). *Research Questions for the Ford Foundations Innovations-in-Government Programs: Documentation, Evaluation, and Dissemination*. 12. https://media.entopanlab.it/storage/achii/media/judith-tendler/1990-1999/Ford-IIG_4-98.pdf

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos, causales, validación*. CEMA Working Papers: Serie Documentos de Trabajo, 296, 6, 17. <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>

Requisitos para la publicación de artículos científicos en la Revista de las Ciencias Sociales

1. El artículo debe ser inédito y referirse a investigaciones o trabajos en temas relacionados con las Ciencias Sociales.
2. La temática de los trabajos deberá ser vigente y de interés para el desarrollo nacional y regional.
3. La extensión de los trabajos debe ser de 8,000 a 10,000 palabras, incluidas las referencias, notas, bibliografía, cuadros y figuras.
4. La numeración de las páginas debe comenzar por el título, ubicada en el ángulo inferior derecho de cada página.
5. La estructura de los artículos deberá contener como mínimo lo siguiente:
 - a. Título: Máximo 12 palabras, en español e inglés. Debe contener coherentemente la temática del artículo.
 - b. Autores y afiliación: Nota al pie por autor con grado más alto e institución donde lo obtuvo, afiliación institucional, correo y código ORCID.
 - c. Resumen: Máximo 250 palabras (es-en), indicando objetivo, enfoque, características metodológicas, hallazgos y conclusiones principales.
 - d. Palabras clave: Máximo cinco (es-en). Revisadas con un Tesauro.
 - e. Introducción: Contextualización del problema, breve estado del arte actualizado, objetivo y pregunta/hipótesis.
 - f. Metodología: Diseño/método, muestreo o criterios de inclusión/exclusión, técnicas de recolección, análisis y consideraciones éticas.
 - g. Resultados: Correspondientes con el objetivo y las técnicas de recolección.
 - h. Conclusiones: Interpretación, contraste con otros estudios, implicaciones, nuevas líneas, limitaciones, etc.
 - i. Referencias: Solo las citadas en el texto.
6. Referencias en APA 7ª. Ejemplos de citas en el texto:
 - Como se explica en Posas y Del Cid (1983).
 - Como ha sido sustentado (Posas & De Cid, 1983).
 - Citas textuales (Posas & Del Cid, 1983, pp. 114–117).
 - Con tres o más autores: solo el primero seguido de et al.

Ejemplo (lista final en orden alfabético):

Posas, M. & del Cid, R. (1983). La construcción del sector público y el Estado Nacional de Honduras 1876–1979 (2a ed.). EDUCA.
7. Tablas, gráficos e imágenes: numeración consecutiva, breve título y fuente.
8. Ortografía cuidadosamente revisada.
9. Envío electrónico a: investigacionsocial@unah.edu.hn



Instituto de
**Investigaciones
Sociales**
Facultad de Ciencias
Sociales UNAH



UNAH
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS