

Integración y transición de una sociedad

“Una nación es la propiedad de un pueblo. Pero un pueblo no es cualquier colección de seres humanos que están juntos de cualquier manera, es la asamblea de una gran cantidad de personas asociadas por un acuerdo con respecto a la justicia y una sociedad para el bien común” (Cicerón).

Los desequilibrios e inequidades espaciales y sociales actuales reflejan uno de los mayores desafíos que ha tenido que afrontar la sociedad hondureña a lo largo de su historia: el logro de una integración social plena. El carácter vertical y segmentado de la misma ha reproducido la exclusión de amplios sectores de la población del acceso a las oportunidades para mejorar su calidad de vida.

Para los objetivos del presente informe, se postula que un tema central para el desarrollo humano de Honduras es el logro de un genuino proceso de integración social.

La integración social tiene que ver con el grado de participación a partir del cual una sociedad establece acuerdos respecto a su pluralidad y a su diferenciación social. Esta participación debe asegurar a todos los individuos igual acceso a las oportunidades (Recuadro 3.1). El Estado de Derecho y la Ley son elementos centrales de toda integración, en tanto establecen su normatividad.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, realizada en la ciudad de Copenhague en 1995, ha definido la integración social como condición necesaria para el logro del desarrollo humano sostenible, pues la integración se vincula a la creación de una sociedad en la que cada persona desempeñe una función activa, de una sociedad basada en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la diversidad cultural y religiosa, la justicia social y la solidaridad para cubrir necesidades especiales de los sectores vulnerables y desfavorecidos, la participación democrática y el imperio de la ley (CMDSD, 1995, numeral 66).

El país vive actualmente una suerte de tensión entre una sociedad tradicional y una sociedad moderna y democrática, con inequidades espaciales y sociales en los logros de desarrollo humano. La necesidad de modernizar y hacer crecer sostenidamente su economía y de lograr una creciente participación social y política en los propios dinamisismos económicos implica, ante todo, superar estructuras clientelares y patrimonialistas heredadas del pasado. En el corazón de este proceso de integración se halla la vinculación, especialmente en el agro hondureño, de una política económica socialmente incluyente y de una política de inversión social pertinente.

Las páginas que siguen aspiran a mostrar, por una parte, tanto las dificultades estructurales que enfrenta un proceso de integración plena, como las potencialidades con que cuenta la sociedad hondureña para avanzar hacia esa integración, y por otra, en que medida diversos factores históricos han configurado la situación actual del desarrollo humano.

RECUADRO 3.1

Integración social

Una de las principales preocupaciones de muchos países en los próximos años debe ser cómo evitar dislocaciones sociales violentas, particularmente conflictos derivados de la falta de acceso a empleo, educación, salud, vivienda, tierras, etc. Para lograrlo tendrán que adoptar firmes medidas encaminadas a fomentar oportunidades con mayor igualdad para todos. Entre esas medidas figuran las siguientes:

Igualdad ante la ley

El primer paso esencial hacia una sociedad integrada consiste en garantizar a todos el goce de los mismos derechos fundamentales.

Derechos de las minorías

Para proteger la diversidad, el Estado debe asegurar que las minorías cuenten con la protección legal de ciertos derechos, incluso el de mantener su cultura, y que esos derechos se respeten en la práctica.

Políticas contra la discriminación

Es necesario que los gobiernos adopten medidas enérgicas para contrarrestar la discriminación y apliquen penas severas a su infracción.

Fuente: PNUD, 1994.

Educación

Una de las mejores maneras de estimular la integración social consiste en asegurar que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a oportunidades educacionales básicas que respeten la diversidad de culturas y tradiciones.

Empleo

Con el fin de asegurar que hay oportunidades de empleo sin discriminación, el Estado tal vez deba poner en práctica una discriminación positiva mediante la acción afirmativa en favor de los grupos más desfavorecidos y marginados, incluidas las mujeres.

Régimen de Gobierno

Puede aumentarse en gran medida la integración social, haciendo que el gobierno esté más cerca de la gente, mediante la delegación de facultades, la descentralización y la responsabilidad, propiciando las organizaciones comunitarias de base y creando cauces para la participación directa.

En los rasgos históricos y en las potencialidades y límites de la integración social, dentro de un proceso de transiciones múltiples que vive la sociedad hondureña, se basa la descripción y el análisis del desarrollo del país.

El presente capítulo, al dar cuenta de esta época de cambio de la sociedad hondureña, ofrece un marco de referencia para los siguientes capítulos. Está ordenado en tres secciones. En la primera se examinan los rasgos históricos de integración y del desarrollo de capital social en Honduras (Recuadro 3.2). En la segunda, se estudian las transiciones políticas, económicas y sociales del período 1980 a 1998. Finalmente, la tercera, efectúa un balance de los resultados de las transiciones y de los desafíos y retos pendientes.

RECUADRO 3.2

Capital Social

El capital social representa el conjunto de valores sociales que permiten crear la trama sutil de relaciones y comunicaciones entre los sujetos, que hace posible que las personas puedan aprender, trabajar en conjunto y funcionar en comunidad. Este capital no es la simple suma de comportamientos individuales, sino la generación y predominio de virtudes y habilidades comunes a todos, que deberían estar

presentes permanentemente en las relaciones de vida, familiar, social, política y de trabajo, tales como solidaridad, espíritu de cooperación, lealtad, honestidad, corresponsabilidad, amistad cívica, talento para trabajar, asociado o en grupo, preocupación por el otro, culminando en la confianza recíproca. Esta última tiene especial significación, y se da sólo una vez logrados los demás atributos sociales.

Fuente: Putnam, 1993; Musalem, J., 1998.

Rasgos históricos e integración

El proceso histórico de conformación de la sociedad y la nación hondureña ha estado marcado por una serie de proyectos y de búsquedas para impulsar un país integrado y moderno en la senda del progreso; sin embargo, este proceso se ha visto condicionado por una serie de obstáculos y frenos a la integración y al desarrollo. De este modo, establecer algunos rasgos del acontecer histórico es aprender de las lecciones del pasado para comprender mejor las desigualdades del presente y, a la vez, construir una visión de futuro congruente con las expectativas ciudadanas.

A lo largo de la historia de Honduras una serie de elementos han facilitado su integración como nación y sociedad, más allá de los conflictos y de los inacabados proyectos de Estado y de desarrollo. Estos elementos se ubican en los planos de la política, la economía y los socioculturales.

Elementos políticos

Durante el período pre-hispánico, la integración política se daba a través del cacicazgo, forma de organización social basada en relaciones de parentesco, en la cual el jefe o cacique tenía la autoridad. En el período colonial, el Obispado de Comayagua ejerció una función política integradora al generar una institucionalidad jurídica que propició la integración de todas las regiones bajo la figura de un sólo Obispo. Igual papel jugó la Intendencia, es decir, la división territorial-administrativa adoptada por la Casa de los Borbones en el siglo XVIII, para ordenar administrativamente el Imperio Español.

Pero fué con la independencia de Centroamérica, en 1821, que comenzó a buscarse un cambio social mediante la organización de un nuevo Estado y de una nueva sociedad. La sociedad post-independen-tista procuró integrarse en torno a tres elementos: el Estado, la educación y la ley, al igual que los intentos de la República Federal de Centroamérica (1824-1838) y de la Reforma Liberal (a partir de 1876).

Posteriormente, en el marco del reformismo estatal a partir de los cincuenta de este siglo, la influencia de las ideas de la CEPAL en la región, y especialmente de la experiencia del Mercado Común Centroamericano, contribuyeron a la conformación de una teoría (e ideología) del desarrollo. Esta ya no sólo propiciaba un Estado integrador, sino que era una ideología, compartida mayoritariamente por la clase política, bajo la cual el Estado debía auspiciar y preparar a los futuros técnicos capaces de consolidar las instituciones.

Se trataba de crear un vínculo entre la técnica y la política. Un ejemplo fue la creación en 1965 del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) y de instituciones de desarrollo por parte de gobiernos militares. La política pasó a coordinar esfuerzos técnicos en torno a un proyecto de desarrollo global de la sociedad.

Durante la segunda mitad de este siglo, la dinámica organizativa de la sociedad incluyó procesos de reformas y cambios institucionales fomentados por organizaciones campesinas y obreras principalmente; y más recientemente por medio de nuevos movimientos sociales, como el de mujeres y el de grupos étnicos, entre otros.

Elementos económicos

En Honduras la actividad económica ha cumplido una función importante en el proceso de integración desde el período colonial, cuando la minería fue el centro de toda la actividad productiva y mercantil. Esta logró hacer interactuar a sujetos de diferentes regiones, etnias y religiones, además de fomentar otras actividades y promover el intercambio cultural.

En el siglo XIX este papel clave pasó a cumplirlo la ganadería y, en este siglo, se construyeron tejidos sociales o formas de relación en torno a la producción bananera, maderera, y a la economía informal, el cultivo y exportación de otros productos, como el café, tabaco y camarones y actualmente, sobre todo, la maquila.

El mercado cumple hoy un papel central en el desarrollo de las sociedades; no obstante, por sí solo no asegura la configuración de relaciones sociales equitativas ni puede evitar la exclusión, por el contrario, parece volverse generador de relaciones sociales desiguales. En la actualidad, el mercado aparece como una fuerza que escapa al control del Estado, e incluso, que rebasa las funciones de este y lo lleva a una reestructuración profunda, tanto de sus instituciones como de sus sentidos y orientaciones.

Elementos socioculturales

En lo sociocultural las relaciones se establecen, básicamente, en las interacciones sociales propias de la vida comunitaria en sociedades rurales y tradicionales con las interacciones del mundo urbano, basadas sobre todo en el manejo de códigos modernos de educación.

Uno de esos elementos comunes es el de la cultura alimenticia creada alrededor de la producción y consumo de ciertos cultivos; tal es el caso del maíz (de donde provendría el ser humano según la mitología mesoamericana), especialmente en la región occidental, y de la yuca en la zona oriental.

Las poblaciones de las regiones productoras de maíz han heredado una cultura caracterizada por lazos organizacionales productivos, sociales y festivos de intercambio, en medio de condiciones precarias de producción (Chávez, M., 1989.)

La religiosidad es otro elemento que ha sido una fuente decisiva de integración social. En Honduras el culto al santo patrón ha representado uno de los pilares más sólidos de esta, al constituirse en un espacio de encuentro privilegiado. El santo patrón se superpone a cualquier otro elemento aglutinador. Elemento religioso fundamental en la integración social desde 1747, (año en que se produjo el hallazgo de la imagen), ha sido la devoción a la Virgen de Suyapa. Ella ha generado una especie de centro articulador de las diferentes regiones del país, constituyéndose en uno de los elementos propios de la identidad nacional, aún cuando el país vive actualmente un pluralismo religioso cada vez más acentuado (Sierra, R. 1991).

Recientemente, otros elementos han contribuido a una mayor integración cultural, entre ellos, destaca el desarrollo de los medios de comunicación (principalmente la radio), que han facilitado el acercamiento de las personas, regiones y culturas distantes, así como una sociedad más informada. También el deporte, especialmente el fútbol.

Condicionantes a la integración social

En este proceso histórico de la sociedad hondureña, también han existido una serie de condicionantes que han dificultado una integración social y nacional plena, así como la conformación de un capital social sólido; éstos tienen que ver con aspectos político-culturales, económicos, geográficos y poblacionales, que han generado tensiones frente a proyectos modernizadores y de cambio.

Aspectos políticos y culturales

En el plano político-cultural, las condicionantes para la integración se ubican especialmente en los tipos de liderazgo político basados en el caudillismo y la cultura patrimonialista. El caudillismo es expresión de la falta de desarrollo económico, social y político de la sociedad: es un liderazgo de tipo tradicional contrapuesto a uno burocrático-racional. En Honduras, al igual que en muchos otros países de América Latina, los caudillos se enfrentaron a los proyectos liberales de reforma y consolidación de un Estado centralizado y se rebelaron contra la idea de un Estado de Derecho guiado por los principios modernos de racionalidad y legalidad.

El caudillismo y el clientelismo, como formas de relación y como fenómenos sociales y políticos, se explican por un precario grado de educación general y por la existencia de patrones culturales tradicionales basados en el prestigio, los recursos económicos y sociales y las posibilidades de comunicación e información que da el poder. Esta cultura política ha facilitado en el país un tipo de integración vertical excluyente, dada su estructura social jerárquica, tradicional y dual. Tal dualidad se expresa, por un lado, en la conformación de una elite nacional, pero no exclusivamente urbana, técnicamente preparada y definida culturalmente como "dirigente", y, por el otro, en la "gran masa" de campesinos en una situación socio-económica inferior.

Los sectores dominantes han favorecido una opinión pública que ha creído que el sector campesino no ha estado interesado en mejorar su condición social, que ha sido incapaz de participar en la conducción del país y, por lo tanto, que no ha necesitado educación. Esta concepción ha legitimado en parte la inequidad en cuanto al acceso y a la generación de oportunidades para las mayorías rurales del país (White, R., 1978.)

Las nuevas oportunidades, provistas por las instancias modernizadoras, han incrementado considerablemente el poder económico de las elites rurales y ampliaron la brecha social entre éstas y los campesinos, lo que ha reproducido la inequidad y la exclusión impidiendo una integración que permitiera el desarrollo de capacidades y el acceso a oportunidades para todos los sectores sociales¹.

El clientelismo ha generado un tipo de vínculo político caracterizado por un "intercambio" entre

los políticos locales, que ayudan en épocas de crisis con favores especiales a cambio de la lealtad del voto de los campesinos. Esto no ha facilitado el establecimiento de relaciones basadas en la confianza, en el respeto, en la responsabilidad, en los valores compartidos que facilitan la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo, es decir, en un capital social estable. El intercambio que caracteriza a este tipo de relaciones se reproduce a nivel económico en la comunidad rural, donde la tenencia de la tierra ha sido la base del poder político y social².

Además, el jefe de la familia económicamente dominante pasa a ser una especie de patriarca: el compadre preferido para bautismos, el consejero y defensor de los demás ante los juzgados, la persona que ayuda a los parientes más pobres en épocas de crisis y el centro de toda reunión formal e informal.

En el nivel urbano, el clientelismo se evidencia en los acuerdos que se establecen entre los partidos tradicionales para la repartición de cargos públicos, lo cual obstruye el surgimiento de una carrera burocrática profesional, pues lo principal es la lealtad al partido. De este modo, el clientelismo se reproduce como elemento principal de la integración vertical y segmentada, y se impone sobre cualquier otro tipo de relaciones basadas en el plano de la razón, del mercado, de la ley o de la educación. En consecuencia, degenera muy fácilmente en fenómenos de corrupción, impunidad, autoritarismo y exclusión de sectores ajenos al sistema de intercambio. Todo esfuerzo ordenador encuentra, entonces, una resistencia de quienes participan en los juegos del poder burocrático clientelista.

En estas circunstancias, el poder ejecutivo, legislativo y el sistema judicial se revelan vulnerables e ineficaces frente al clientelismo político, lo cual les hace perder legitimidad. Estas condicionantes han frenado el desarrollo pleno de un Estado de Derecho, lo que otorga aún más valor a los logros de la transición democrática y de modernización emprendidos por el país.

Aspectos económicos

En cuanto a los aspectos económicos que han condicionado la integración social, se encuentran, entre otros, el predominio de una agricultura de subsistencia, es decir, de carácter local y de baja productividad, la falta de continuidad de la actividad minera y una producción bananera separada del resto de las actividades económicas.

Por otra parte, el país no había experimentado la concentración de poder económico nacional que ha predominado en otros países centroamericanos desde la época colonial. Si bien es cierto que han existido dueños de grandes haciendas ganaderas en la altiplanicie y en la llanura costera del sur, nunca se desarrolló una oligarquía poderosa dedicada a la exportación del café u otros productos, y más bien fueron compañías extranjeras, a principios de siglo,

las que se dedicaron a la producción y exportación bananera.

Hasta los años setenta de este siglo, en Honduras se combinaba una economía de enclave con una relativa debilidad exportadora de otras actividades productivas y una economía rural de subsistencia local.

Con el reformismo estatal de los cincuenta y los sesenta, se dieron algunos pasos iniciales para pasar de una economía agraria a otra más industrial y de servicios (por ejemplo, la industria instalada en un marco de fuerte proteccionismo, al amparo del Mercado Común Centroamericano), sin embargo, sus resultados fueron los más débiles de la región.

A la tímida industrialización, se sumó un notable esfuerzo por modernizar el agro mediante una reforma agraria que alterara el régimen de propiedad rural. La redistribución de tierras buscaba disminuir la presencia del latifundio improductivo. Aunque la reforma agraria hondureña fue una de las más profundas de América Latina, al no estar complementada con políticas igualmente ambiciosas que apoyaran la formación de mercados, de redes de comercialización, de transferencia tecnológica y de capacitación de productores, su impacto fue limitado.

El resultado neto de los esfuerzos reformistas fue una economía protegida y de fluctuante crecimiento, incapaz de resolver la falta de competitividad para reducir la importancia de la economía de enclave bananero, disminuir el proteccionismo y los subsidios estatales regresivos.

Aspectos geográficos y de población

Más allá de su belleza y riqueza natural, el relieve montañoso ha sido un límite para la integración social, al dificultar las comunicaciones y condenar al aislamiento a numerosos núcleos de población.

Esta característica ha dificultado la construcción de una red vial, de telecomunicaciones y de energía eléctrica, además de la formación de un verdadero mercado nacional y ha favorecido no sólo la fragmentación del territorio y de la economía, sino un desarrollo desigual de las regiones.

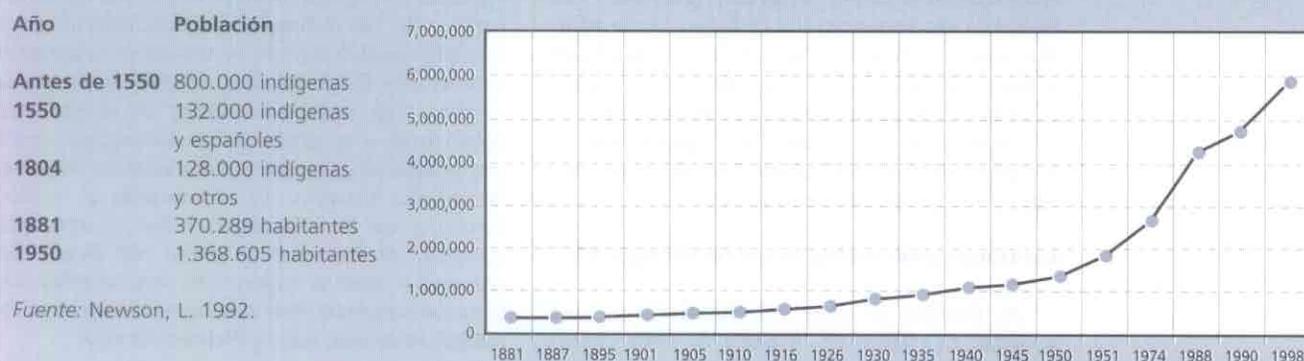
Las primeras dos décadas de la conquista se caracterizaron por la urgencia de desplazamiento de los españoles, las migraciones forzadas de grandes cantidades de indígenas, las disputas entre los diversos grupos conquistadores y, sobre todo, la ausencia de un gobierno central. Se trató de una empresa en sí misma desintegrada y desintegradora. Durante el período colonial existían territorios en conflicto en el país que los españoles no lograron controlar, constituyéndose en zonas prácticamente aisladas de los centros de poblamiento y de mayor desarrollo socioeconómico. Estas zonas fueron el Golfo de Fonseca, Taguzgalpa y Omoa (Chaverry, M., 1992).

La dispersión poblacional contribuyó a la

CUADRO 3.1

Tendencias demográficas de Honduras

Los datos demográficos históricos de Honduras muestran un descenso sustancial de la población (por exterminio, epidemias y traslado forzado) durante la época de la conquista, el periodo colonial y el siglo XIX. Se puede decir que demoró casi 500 años recuperar las cifras de población originales.

Población de acuerdo a censos y proyecciones
Honduras 1881-1998

Esta tendencia cambia en este siglo donde el crecimiento de la población se triplica en la primera mitad, quintuplicándose en la segunda para alcanzar una población estimada de 5,900,797 para 1998.

Fuente del gráfico: Elaboración propia en base a los Censos Nacionales de Población de 1887 a 1988.

ausencia de un sentido socio-cultural nacional. Por otra parte, la falta de integración territorial y poblacional provocó, especialmente a lo largo de este siglo, innumerables problemas en cuanto a la definición de sus fronteras con Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Otra característica histórica de Honduras ha sido su baja densidad poblacional. Esta sólo se revirtió a mitad de este siglo (Cuadro 3.1). Hoy, cerca del año 2000, la población hondureña sobrepasa los 5 millones y medio de habitantes, con una densidad demográfica global de 46 habitantes por kilómetro cuadrado. Con un ritmo de crecimiento poblacional promedio de 2.8% anual en los últimos 30 años, y un crecimiento per cápita igual a cero en los últimos 20 años, la transición demográfica³ constituye uno de los mayores desafíos para mejorar los niveles de desarrollo humano.

Las lecciones de la historia

En síntesis, el proceso histórico hondureño muestra la tensión entre una sociedad anclada en la tradición y una sociedad que se inserta en el mundo moderno, entre una tendencia a la continuidad y otra al cambio. En el cuadro 3.2 siguiente, se presentan los principales progresos y privaciones de Honduras con relación al Desarrollo Humano, de

los cuales se derivan algunas lecciones como las siguientes:

Desde los orígenes de la nación hondureña, la integración y la conformación de un capital social han sido uno de los mayores desafíos. El proceso de integración se ha caracterizado por ser predominantemente vertical y segmentado, siendo muy lento y conflictivo el proceso por el cual ha ido logrando la inclusión a través de una ampliación del acceso a capacidades y oportunidades de diversos sectores de la población, así como además, la constitución de instituciones y de un sistema legal funcional y de relaciones basadas en la confianza y el respeto.

Este proceso de integración social y de desarrollo del país, ha estado condicionado por la existencia de una baja densidad y una alta dispersión poblacional, lo que provoca una fragmentación político-administrativa que ha dificultado la consolidación de un Estado democrático y la participación regional y local en las iniciativas de desarrollo.

Otra lección histórica, sobre todo a partir de la Reforma Liberal de 1876, es la existencia de diferentes sectores y actores, como eclesiásticos y militares, que han forjado núcleos y tejidos sociales sólidos frente al resto de la sociedad. No obstante, siempre han persistido actores, como los locales y regionales con discursos identitarios: organizacio-

nes de mujeres y campesinos finqueros, por ejemplo, cuyo sólido tejido social constituyen un potencial para el desarrollo y para una integración más amplia, así como agentes de cambio de las transformaciones de la sociedad hondureña contemporánea.

Sólo pocas décadas atrás, Honduras estaba todavía atrapada por una historia en la que el pasado de la colonia y de la temprana república, del enclave bananero y de la poca articulación territorial socialmente incluyente gravitaban con presencia desalentadora. Sin embargo, las transformaciones ocurridas a lo largo de la historia ubican al país en un prometedor momento de transiciones en el marco de su proceso democrático actual.

En el cuadro 3.2 se describen algunos hitos de los procesos históricos, según períodos, que han significado progresos y privaciones

Las transiciones múltiples y el fin del siglo XX

Al finalizar el siglo XX, Honduras es una sociedad en transición⁴. A partir de 1980, el país experimenta una permanente sucesión de cambios políticos, sociales y económicos que, probablemente, se extenderán durante los primeros años del próximo milenio. En realidad, se puede afirmar que Honduras vive no una sino la combinación de tres transiciones: a) una transición política, que puede definirse como una transición democrática y de reforma institucional; b) una transición económica, que puede entenderse como de modernización del sector externo; y c) una transición social, que es la emergencia de una sociedad más urbana y diferenciada.

Esta época de cambio ha logrado modificar, en algunos casos, lo que se podría llamar patrones históricos del desarrollo hondureño. En el ámbito político, la transición democrática ha logrado desmontar el autoritarismo y la inestabilidad política características de la historia republicana de Honduras; por primera vez la ciudadanía elige sus gobernantes mediante una sucesión de seis elecciones libres y sin restricciones a la participación cívica; los gobernantes civiles han logrado, progresivamente, afirmar su supremacía sobre el estamento militar; y existe un "florecimiento de la sociedad civil" (O'Donnell, 1986). En el ámbito económico, la modernización del sector exportador, que ha implicado tanto una diversificación productiva como una apertura a la economía internacional, ha posibilitado que Honduras deje de tener una economía de enclave y de carácter proteccionista. En el ámbito social, un acelerado proceso de urbanización influye en los cambios en la estructura social, en la emergencia de nuevos estilos de vida y en los cambios en la organización familiar.

Son, sin embargo, transiciones aún incompletas. La democratización no ha logrado superar ciertos legados del pasado autoritario y patrimo-

nialista y no se ha logrado una consolidación. El régimen político arrastra una manifiesta debilidad del Estado de derecho, como es reconocido por los principales actores sociopolíticos de Honduras (Véase Capítulo 7). Así mismo, subsiste una importante brecha entre la clase política y la ciudadanía.

La modernización del sector exportador no ha podido todavía dejar atrás completamente la herencia de la fragmentación de los mercados regionales, de la baja productividad de la economía rural y de las disfuncionalidades institucionales que inhiben el desarrollo de un sector empresarial competitivo. El crecimiento económico es todavía errático, con frecuencia menor al crecimiento poblacional, y no genera suficientes empleos para una población que crece rápidamente. La sociedad hondureña tampoco ha disminuido el legado histórico de la inequidad social y extendida pobreza, ni la falta de polos de desarrollo articulados entre las regiones del país. La población tiene todavía pocas oportunidades para mejorar, de manera sostenida, sus condiciones de vida.

La transición política

A pesar de la carencia de una tradición democrática sólida, el país inició a partir de 1980, una nueva etapa caracterizada por la instauración progresiva de la democracia como forma permanente de gobierno. El retorno a un gobierno constitucional, producto del agotamiento del régimen militar y el contexto de la creciente crisis centroamericana, representó un intento preventivo de las elites hondureñas por canalizar el desencanto popular (Sieder, R., 1998:19). Ciertamente, no es la primera vez que Honduras experimenta con instituciones democráticas. En 1950, el gobierno de Juan Manuel Gálvez sentó las bases, aunque limitadas, para una democratización del régimen político, estas fueron afirmadas posteriormente durante el mandato de Ramón Villeda Morales. Villeda que dedicó ingentes esfuerzos a la construcción de una institucionalidad moderna, dió un importante impulso a la legislación socio-económica y generó espacios para la participación social. Sin embargo, las distintas irrupciones de gobiernos militares, especialmente, entre 1963-1980 clausuraron la "primavera democrática" de mediados de siglo.

La transición democrática iniciada en la década de los ochenta tiene características novedosas en relación con la "primavera" de treinta años atrás. Se puede determinar en ella dos fases claramente definidas: la primera, se caracteriza porque las reformas se circunscribieron al ámbito electoral, debido a la presión de la crisis centroamericana que reducía la dinámica político-social a la seguridad. La segunda ha consistido en la eliminación de los obstáculos autoritarios y el inicio de la construcción de una cultura democrática que

HONDURAS
Periodos históricos y desarrollo humano

PROGRESO	PRIVACION
EL PERIODO COLONIAL (1502-1821)	
<ul style="list-style-type: none"> • Aporte de tres culturas: indígena, ibérica y africana, en la conformación de una identidad cultural. • Desarrollo de la actividad minera y ganadera a lo largo de este período. • Establecimiento del régimen de intendencias como forma de gobierno y de administración colonial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Destrucción de la estructura de organización aborígen. • Colapso demográfico con gran impacto en la población indígena. • Provincia secundaria y marginal, sin control de su territorialidad y sin una organización coherente con el desarrollo. * Forma de gobierno monárquica.
INDEPENDENCIA, FEDERACION Y ANARQUIA (1821-1876)	
<ul style="list-style-type: none"> • En 1821, establecimiento de la independencia política respecto de la metrópoli española. • Intento por conformar de un Estado Federal entre 1829-1842, inspirada en los principios de igualdad, fraternidad y libertad. • Búsqueda de la conformación de un Estado independiente. • Fundación en 1847 de la Universidad Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un patrón hegemónico capaz de regular y desarrollar un proyecto moderno de nación. • Anarquía e inestabilidad política, que trajo como consecuencia la formación de un Estado débil y fragmentado. • Economía regionalizada y fragmentada, sin una actividad de carácter nacional. • Ausencia de una ciudadanía participativa en el proceso político del país, con predominio de caudillos locales.
REFORMA LIBERAL Y DESARROLLO (1876-1948)	
<ul style="list-style-type: none"> • Comienza a sentarse las bases para el Estado moderno en Honduras. • La creación de un cuerpo legislativo que favorece el desarrollo del país (Código de instrucción pública ley de minería, agricultura, comercio, correos, etc). • Incorporación de Honduras al mercado Internacional vía minería y posteriormente banano, creando un sector externo de la economía, a través del fomento de la industria cafetalera y minera, el estímulo a la política ferroviaria y la reorganización de aparato fiscal. • Establecimiento del sistema educativo nacional en sus tres niveles primario, secundario y superior. • Se desarrolló una infraestructura preliminar en salud, mediante la edificación de centros hospitalarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inestabilidad política: por las guerras civiles entre 1906 y 1933, una acción política basada en el caudillismo y una dictadura política entre 1933 y 1947. • Falta de constitución de una economía nacional dado el carácter dependiente que generó el enclave minero y bananero. • El modelo agro-exportador propició un crecimiento económico desigualmente distribuido. • Grupos de poder elitistas, que no asumieron responsabilidades con los sectores históricamente excluidos, campesinos, indígenas y negros. • No se conforma una capa media ilustrada capaz de dar sentido al Estado y a la política de reformas. • Acceso restringido a los servicios de educación y salud y de oportunidades en general para la población, lo que genera la ausencia de una ciudadanía amplia y activa.
MODERNIZACION ESTATAL Y SOCIAL (1949-1963)	
<ul style="list-style-type: none"> • Apertura democrática y modernización del aparato estatal después de una dictadura (1948). • En 1956, se establece el derecho al voto universal, mediante la eliminación de todo tipo de restricciones censitarias, étnicas y de género. • Diversificación agro-exportadora: café, ganado de carne, algodón y caña de azúcar. • Crecimiento económico sostenido. • Conformación de un Estado "promotor del desarrollo". • Incremento del gasto social en la educación; el presupuesto aumentó de un 8% a un 16% del PIB. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procesos de cambios y de modernización inconclusos, sin capacidad para fortalecer una ciudadanía más activa a través del conocimiento. • Modernización segmentada a ciertos grupos sociales. • Falta de democratización dentro de los partidos políticos. • Ausencia de una amplia burguesía nacional que actúe como nexo integrador entre el gobierno y el resto de la sociedad. • Continuidad de prácticas caudillistas y clientelistas en los procesos políticos y económicos.

- Creación de instituciones para fortalecer una política social: Junta Nacional de Bienestar Social; Instituto Hondureño de Seguridad Social e Instituto Nacional Agrario.
- Conformación de organizaciones de la sociedad civil: sindicales, campesinos y empresariales.
- Emisión de una legislación social: el Código del Trabajo y la Ley de Reforma Agraria.
- Crecimiento del total de la población a más de un millón de habitantes.

GOBIERNOS MILITARES Y DESARROLLO (1963-1980)

- En 1963 se crea el Consejo Superior de Planificación Económica.
 - A partir de 1972 se profundiza el proceso de Reforma Agraria, mediante el Decreto Ley No.8 y en 1975 se da el decreto Ley No. 170, o la Ley de Reforma Agraria.
 - Creación de una política Forestal y de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal.
 - Formulación de un Plan Nacional de Desarrollo.
 - Fortalecimiento de las organizaciones campesinas.
 - En 1977 se decretó La Ley Electoral que reemplazaba el Estatuto anterior de 1966.
- Interrupción del proceso democrático.
 - Inestabilidad política por cambios de mando en los gobiernos militares que se sucedieron.[1963-1972-1975-1978].
 - Privación de los derechos humanos.
 - Represión a las organizaciones campesinas.
 - Insuficiente crecimiento económico, inicio del endeudamiento externo.

DEMOCRATIZACION Y DESARROLLO (1980-1998)

- Estabilidad electoral, se han realizado 5 elecciones presidenciales continuas desde 1980 y una elección al Congreso.
 - Creación de instituciones para el fortalecimiento democrático como el Tribunal Nacional de Elecciones, el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos y el Ministerio Público.
 - Disminución del poder militar y aumento del poder civil.
 - Modernización de instituciones del Estado.
 - Una economía abierta y diversificada en su oferta exportable.
 - Privatización restringida.
 - Constitución de nuevos grupos sociales.
 - Florecimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil.
 - Surgimiento de nuevos movimientos sociales.
 - Desarrollo de nuevos estilos de vida.
- Debilidad de antiguas instituciones.
 - Persistencia de poderes monopólicos y antidemocráticos, dada la debilidad institucional, la no consolidación de una ciudadanía activa y la escasa participación de la mujer en la política y en la economía.
 - Inconclusa subordinación del poder militar al poder civil.
 - Inestabilidad macroeconómica.
 - Baja competitividad de la economía.
 - Falta de integración social horizontal.
 - Aumento de pobreza de capacidades y oportunidades.
 - Déficit en la conformación y consolidación de un capital social para el DHS.

propicia la incorporación del pluralismo, el debate, la tolerancia y el respeto, y permite el avance democrático, más allá de lo electoral, que sigue fortaleciéndose. El inicio de esta fase fue posible por el fin de la guerra fría y la solución de la crisis centroamericana, al concluir la década de los ochenta (Salomón, L., 1995:57).

La transición democrática ha consolidado, en primer lugar, las elecciones libres y sin restricciones a la participación ciudadana como método incuestionado de elección de los gobernantes. El punto de partida fue la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (1979), que dió un nuevo marco legislativo jurídico a los procesos electorales, pero de hecho fue el traspaso de un gobierno militar a uno civil (Posas, M., 1987).

Durante los últimos 18 años los procesos electorales han constituido una constante política en el país; elecciones presidenciales, de diputados y municipales han tenido lugar en 1980, 1981, 1985, 1989, 1994 y 1997.

En las de 1997 una variación en la forma de votación sintetizó y confirmó el sentido de los cambios: por primera vez se usaron boletas separadas para Presidente, Diputados, Corporaciones Municipales y Parlamento Centroamericano. Esto ha significado un impulso y una ampliación del debate político, apertura electoral, un parlamento más representativo, un mayor fortalecimiento de las municipalidades y una democratización del propio proceso electoral. También fue la primera experiencia de voto domiciliario en el país.

Esta ha sido la primera elección que contó con la participación de representantes de cinco partidos: Liberal, Nacional, Demócrata Cristiano, Innovación y Unidad, y por primera vez, una

organización de izquierda, el Partido Unificación Democrática. En la elección presidencial el Partido Liberal ganó en 15 de los 18 departamentos del país, con la excepción de Gracias a Dios, Intibucá y Lempira, donde obtuvo mayoría el Partido Nacional (Cuadro 3.3).

Además, los gobiernos civiles electos por la ciudadanía han logrado reducir progresivamente “los dominios políticos reservados de poderosas corporaciones de la sociedad hondureña”, en particular, de las Fuerzas Armadas. En la actualidad esto ha comenzado a cambiar significativamente. El Presidente de la República es, constitucionalmente, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y miembros de estas pueden ser llamados a los tribunales civiles.

Existe, además, una separación entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional, a tono con las tendencias actuales en otros países centroamericanos y más recientemente se ha creado el Ministerio de Seguridad Pública. Al mismo tiempo, se han dado pasos en la modernización de las FFAA y la racionalización del gasto militar eliminándose prácticas tradicionales como el servicio militar obligatorio.

A diferencia de anteriores ensayos democráticos, ha habido un florecimiento de la sociedad civil, tanto por la emergencia de una gran cantidad de organizaciones sociales como por las nuevas funciones de intermediación ciudadana y de generación de opinión pública que éstas asumieron. Por una parte, durante la década de los ochenta, y a pesar de las dificultades encontradas en los años iniciales, se crearon nuevas asociaciones comunales, organizaciones privadas de desarrollo, cámaras empresariales y se eliminaron algunas restricciones a otras, tales como los sindicatos y las organizaciones

CUADRO 3.3

Resultados del proceso electoral, 1997

Cargos	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
Alcaldes(as)	269	28	297	10.6
Regidores(as)	1,607	242	1,849	7.4
Diputados titulares al Congreso Nacional	116	12	128	10.7
Diputados al Parlamento Centroamericano	18	2	20	10.0
Total por Partidos	Diputados	Alcaldes	Regidores	Parlacen
Liberal	67	184	904	9
Nacional	55	112	866	8
UD	1	1	20	1
DC	2	0	35	1
PINU	3	0	22	1
Total	No. de votos	Porcentaje		
Partido Liberal	1,039,567	49.7		
Partido Nacional	843,154	40.3		
Otros partidos, nulos y blancos	188,272	10.0		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Nacional de Elecciones, 1997.

RECUADRO 3.3

Legislación socioeconómica a partir de 1980

Para la descripción parcial y el análisis del marco jurídico institucional del país se establecieron cuatro etapas divididas en quinquenios a partir de 1980.

En la primera etapa la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, dirigida a preservar y consolidar la estabilidad electoral, sirvió como base para iniciar un nuevo proceso democrático en Honduras. En este período se creó la actual Constitución de la República (1982), el Consejo Nacional de la Juventud, la Ley de Fomento de las Exportaciones, el Código de Familia y la Ley de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

La segunda etapa (de 1985 a 1990) enfatizó aspectos relacionados con la reestructuración de la economía a través de la aprobación de las leyes de Planificación, del Consejo Nacional de Empleo, de Zonas Industriales de Procesamiento para Exportación (ZIP), de Cooperativas, del Consejo Nacional de Alimentos y Nutrición y de Protección de los Bosques Nublados.

En la tercera etapa (de 1990 a

1995) la legislación se orientó a aspectos relacionados con el crecimiento económico y la sostenibilidad a través de la promulgación de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía, la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, la Ley General del Ambiente y la Ley de Régimen de Tratamiento Especial para Personas de la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados por Incapacidad. Es importante destacar en esta etapa la promulgación de la Ley de Municipalidades (1990), que ha venido a representar un hito en los esfuerzos de descentralización-desconcentración del Estado, y la Ley del Ministerio Público y del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

En la etapa más reciente, a partir de 1995, sobresale la promulgación del Código de la Niñez y la Juventud y, en 1997, la Ley contra la Violencia Doméstica, el Estatuto del Docente y la Ley de Policía y recientemente el Instituto Nacional de la Mujer, así como los distintos esfuerzos de concertación y convergencia.

Fuente: Elaboración propia en base a información del CIEL.

campesinas. Por otro lado, la mayor actividad de la sociedad civil amplió las formas de expresión de opinión pública y promovió la canalización institucional de demandas de la población. Los partidos políticos se constituyeron nuevamente en espacios democráticos competentes para los aspirantes a funcionarios de gobierno; las organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos lograron, a finales de los ochenta, un lugar destacado del debate político; así mismo las organizaciones empresariales se convirtieron en un actor visible para la opinión pública.

En este período se han producido, también, adelantos en la modernización de las instituciones del Estado. Durante los primeros años de la transición estos esfuerzos se centraron en el restablecimiento de un marco legal que facilitara la creación de nuevas instituciones, el mejoramiento de las ya existentes o la supresión de entidades que no encajaban dentro de las prioridades del desarrollo nacional (Recuadro 3.3).

Por otra parte, los esfuerzos de fortalecimiento institucional del Estado Hondureño no han logrado resolver dos problemas fundamentales: por una

parte, las nuevas instituciones democráticas coinciden con cierta debilidad del Estado de Derecho en Honduras, como lo han señalado los diversos actores sociopolíticos (Véase Capítulo 7). Por otra parte, las nuevas instituciones democráticas coinciden con importantes debilidades en la capacidad de gestión de las entidades públicas y de los partidos políticos en materia de políticas sociales y económicas.

La transición económica

Los primeros años de la transición democrática tuvieron una clara falta de definiciones estratégicas de desarrollo que coincidieron con ciclos recurrentes de crisis económica y frecuentes cambios en las políticas económicas (Véase estudio detallado en el Capítulo 4). La magnitud y frecuencia de las crisis económicas señaló el fin de la estrategia sustitutiva de importaciones que el gobierno impulsó en los años sesenta y setenta.

En la década de los noventa, al amparo del Programa de Ajuste Estructural (PAE I), acordado por Honduras con el Banco Mundial, se impulsó la liberalización económica y se estimuló la diversificación del sector externo. Estas medidas procuran promover una mayor apertura de la economía hondureña hacia el mercado internacional, y la realización de reformas legales e institucionales para el fortalecimiento de una economía de mercado moderna y competitiva.

En 1992, se puso en marcha el Programa de Ajuste del Sector Agrícola (PASA) y otros de tipo compensatorio, como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) orientados a favorecer a la población pobre.

Con las nuevas políticas económicas se intentó alcanzar los siguientes objetivos: a) restablecer la estabilidad macroeconómica, b) aumentar la eficiencia del sector público, c) promover la actividad del sector privado, d) eliminar la inseguridad en los derechos de propiedad rural (Banco Mundial, 1994.)

Los principios generales de la nueva política económica son la disminución del déficit del sector público, la libertad de precios y la liberación comercial y financiera. Estos principios se han plasmado en acciones en los siguientes dominios: a) reducción y uniformización de aranceles a una banda entre 1 y 20% y eliminación de las restricciones para-arancelarias, b) eliminación de controles sobre las tasas de interés y reducción de los programas de asignación centralizada del crédito, c) liberación parcial de los precios agrícolas, d) flexibilización de las tarifas de las empresas del sector público, e) introducción de un régimen de cambio flexible, f) establecimiento de un marco jurídico que garantice la propiedad.

En la actualidad, la economía hondureña experimenta una diversificación de su oferta exportable. A la par de las exportaciones

tradicionales de banano y café, en los noventa se afirmaron las no tradicionales (frutas, plantas ornamentales, maricultura). En contraste, con la difícil situación de la industria de los años sesenta, surgida al calor del MERCOSUR, cuya producción se orientaba al mercado local y centroamericano, a mediados de la década de los noventa se produce una fuerte expansión de la maquila (textiles), orientada al mercado estadounidense.

La transición social

En las últimas décadas del siglo XX la sociedad hondureña experimenta fuertes cambios por modificaciones en su estructura social, en los patrones de urbanización y en la emergencia de nuevos estilos de vida. En primer término, la propia transición ha alentado la constitución de nuevos grupos sociales, que si bien no han desplazado plenamente a las elites oligárquicas, empresariales o militares pre-existentes, sí muestran una activa presencia. Por ejemplo, vinculado al proceso político de reorganización del Estado y a los cambios en los partidos políticos, se ha producido un notable aumento de altos funcionarios y empresarios, que, en no pocos casos, se han convertido en dirigentes políticos.

La proliferación de ciertas formas de poder es ahora un polo de atracción para estratos sociales emergentes, en su mayoría de clase media (profesionales) con más ambiciones de ascenso social. La clase media "clásica" (débil a lo largo de la historia de Honduras), identificada tradicionalmente con pequeños funcionarios, rentistas y pequeños propietarios, sufre cierta disminución de su peso social y en su lugar se configuran otros estratos ligados a las reformas económicas y a las actividades de gestión, a los servicios y a los trabajos calificados. A la vez se ha fortalecido un núcleo de jóvenes empresarios con capacidad de suplir la ausencia histórica de una burguesía y que está asumiendo un rol activo en la promoción del desarrollo de un capital social en el país.

El campesino tradicional ha disminuido su presencia y el peso de su acción política, mientras se consolida un tejido social compuesto por el campesino finquero, numéricamente importante y con un significativo potencial económico y de desarrollo (Vease capítulo 5). A su vez, en los sectores obreros tradicionales aparece, de manera incipiente, un tipo de proletariado industrial muy ligado a la actividad maquiladora y a la exportación agrícola no tradicional, integrado fundamentalmente por mujeres (Recuadro 3.4).

Esta nueva estructura implica una sociedad cuya complejidad contrasta con la existente a mediados del siglo XX, cuando la economía de enclave con un extenso campesinado y un grupo pequeño y relativamente poco diferenciado de empresarios y terratenientes delineaban el perfil de

la sociedad hondureña.

En segundo lugar, Honduras es hoy una sociedad más urbanizada y menos rural que veinte años atrás. Aunque se trata de una urbanización con sus propias especificidades como se puede apreciar en el Cuadro 3.4, en donde es significativo el número de municipios (247) que tienen igual o menos de 25,000 habitantes, es en estos últimos, con poca población, donde hay un mayor rezago en los niveles de desarrollo humano: un promedio de 0.484 y 0.479, muy inferior a la media del país (0.575) y la media de los municipios con más de 50,000 habitantes. De allí que las dificultades de un Estado con recursos limitados para proveer servicios públicos de calidad a conglomerados poblacionales dispersos, plantee la necesidad de una reforma político administrativa que apoye la integración de municipios dispersos y con escasa población con el fin de estimular la consolidación de las ciudades medianas las cuales se han revelado con mayor potencial de desarrollo en el país.

Los departamentos con menor número de municipios, presentan los índices de desarrollo humano más alto y menos desigualdades en el país, como se vió en el Capítulo 2. Esto significa que las oportunidades de más acceso y calidad de los servicios públicos (educación, salud, agua, electricidad, etc.) han sido más beneficiosos para los ciudadanos que viven en las ciudades medianas y grandes. Sin embargo, un dato interesante de este cambio de lo rural a lo urbano, es que probablemente no signifique una urbanización tradicional, ya que ha hecho que haya un 25.1% de población rural urbanizada, es decir población que vive en el campo pero con acceso a mercados y a servicios públicos urbanos. Esto representa un cambio respecto de la década de los setenta donde la población rural era casi el 70% del total.

Si bien todos los centros urbanos experimentaron un rápido crecimiento, ha sido notable el de San Pedro Sula y las ciudades de la Costa Norte, fenómeno que ya era plenamente perceptible a inicios de la década de los ochenta (Lungo y Fernández, et.al, 1989). San Pedro Sula no sólo se consolidó como el principal centro industrial del país, sino como la cabeza de una vigorosa economía regional.

Una considerable tasa de migración interna en los últimos años ha elevado la concentración demográfica en las principales ciudades del país (Tegucigalpa y San Pedro Sula) y ha provocado un relativo despoblamiento del medio rural; también se han producido migraciones hacia el exterior de grupos importantes de la población, especialmente a Estados Unidos de Norteamérica. De este modo, empieza a establecerse un cierto desequilibrio poblacional entre zonas de alta densidad poblacional y otras que podrían definirse como "socialmente desérticas" (ver Regionalización Agraria y Mapa de Urbanización en el anexo de mapas espaciales). Por otra parte, el rápido crecimiento urbano ha

Las mujeres hondureñas como sujetos del desarrollo

Además de su participación sociopolítica, las mujeres hondureñas han emprendido acciones contra la discriminación por razones de género. Comparten con sus congéneres latinoamericanas la enorme dificultad para acceder a cargos con niveles altos de poder, lo cual resulta más paradójico en el caso de Honduras, dado el gran número de ellas profesionales calificadas. Así, en 1995, el 42% de las Direcciones Generales de la Administración Pública estaban ocupadas por mujeres (por encima de la media de los países europeos), mientras sólo una mujer participaba en el Gabinete de Gobierno; únicamente el 7% de los parlamentarios eran mujeres. Actualmente esa situación no ha variado sustancialmente: sólo dos mujeres participan del Gabinete de Gobierno y constituyen únicamente el 9% de los diputados en el Congreso Nacional.

Al concluir los años ochenta se habían formado en Honduras

varias organizaciones que trabajaban en relación con las reivindicaciones de la mujer. Al mismo tiempo, podían distinguirse una veintena de organizaciones no gubernamentales orientadas a la eliminación de la discriminación por razones de género, su actividad también se relaciona con necesidades de organizaciones sociales de mujeres, muchas de ellas locales o bien sectoriales (sindicalistas, campesinas, etc.), que se orientaban hacia proyectos productivos, de supervivencia, socio-profesionales y asistenciales.

En el curso de los años noventa un núcleo de estas organizaciones han logrado mantenerse activas. Aunque han continuado dedicándose a las mismas áreas preferenciales de trabajo en los últimos años también se han ocupado de otros temas, entre los que destacan el de la violencia contra la mujer, principalmente doméstica. Esta actividad se ha concretado en una coordinación

de acciones en torno al debate y aprobación de una Ley contra la Violencia Doméstica que fue promulgada finalmente en 1997.

Pese a que Honduras ha firmado las resoluciones emitidas en las Conferencias Mundiales sobre la Mujer y ratificó la Convención de 1980, durante los años ochenta no fue creada en la Administración Pública ninguna Oficina Nacional de la Mujer. A fines de esa década, el Departamento de Promoción Social de la Secretaría de Planificación (SECPLAN) fue encargado de coordinar la acción pública hacia la mujer. Con la llegada del nuevo gobierno en 1990 y el cambio en las autoridades de SECPLAN esa función dejó de desarrollarse.

En 1991 se creó en el Congreso Nacional la Comisión de la Mujer, liderada por varias parlamentarias. La ausencia de una dependencia específica hizo que esta Comisión del Poder

Legislativo llenara ese vacío con una enorme actividad, tanto respecto de modificaciones legales como de acciones que tradicionalmente son materia de las Oficinas Gubernamentales. En 1994 el nuevo gobierno decidió que la Designada Presidencial se hiciera cargo de una Oficina Gubernamental de la Mujer (OGM). Aunque la constitución formal de la OGM nunca fue resuelta a cabalidad, funciona de hecho hasta hoy.

Las nuevas autoridades electas a fines de 1997 incluyeron en su Plan de Gobierno la temática de igualdad de oportunidades, tanto en la dimensión institucional como de políticas públicas. De esta forma introdujo en el Congreso el proyecto de Ley que crea el Instituto Nacional de la Mujer. Este se encargará de elaborar y coordinar una Política Nacional de la Mujer, en consulta con la sociedad civil.

CUADRO 3.4

Promedio de IDH por grupos de municipios según No. de habitantes, 1996

No. de Habitantes	No. Municipios	Total Población	% Población	Promedio IDH
> de 100,000	6	1,658,172	29.6	0.671
>50,000 – 100,000	11	785,029	14.0	0.598
>25,000 – 50,000	26	856,482	15.3	0.521
>5,000 – 25,000	183	2,074,044	37.0	0.484
< e = 5,000	64	224,672	4.0	0.479
Totales	290	5,598,399	100	0.575

Fuente: elaboración propia a partir de proyecciones de población 96.

estado ligado a una importante expansión de asentamientos precarios en las ciudades, y por una fuerte presencia del sector informal.

En tercer lugar, nuevos estilos de vida emergen en la sociedad hondureña durante las últimas décadas. Elementos de una nueva cultura desplazan la hegemonía mantenida por las normas y símbolos de la vida tradicional rural preferentemente ligadas al catolicismo, entre estas destacan: el emergente pluralismo religioso y una cierta secularización⁵ que se abre paso, a través de los medios de comunicación social, a nuevas pautas culturales que sacuden la vida cotidiana tradicional: el consumismo, un cierto hedonismo, nuevas formas de sensibilidad y protagonismo juvenil (desde acciones en pro de la comunidad hasta organizaciones como las “maras” pandillas juveniles), el abandono paulatino de la posición relegada que tradicionalmente se les ha otorgado a las mujeres, etc.

En cuanto a la familia, hay una leve “reorganización” de la predominante familia extensa y patriarcal a la nuclear y una estructura de poder menos jerarquizada, debido, entre otras razones, al

alto número de mujeres jefas de hogar, al incremento de su nivel de escolaridad y a una mayor inserción de la mujer en la economía. Igualmente, se ha producido en las últimas décadas, un ligero descenso de la tasa de natalidad (2.8), con respecto a la que prevaleció durante los años cincuenta, con una sostenida tendencia a descender. Al mismo tiempo se da un progresivo envejecimiento de la población, como un fenómeno novedoso en la estructura demográfica del país.

El florecimiento de la sociedad civil contribuye, mediante numerosos movimientos sociales (étnicos, ambientalistas, de mujeres, por la medicina natural o la agricultura sostenible, las asociaciones locales de desarrollo, las ONGs, etc.) a ampliar las oportunidades de la población en la gestión de los asuntos que le conciernen.

Desafíos del desarrollo humano en Honduras: equidad e integración

La evolución del desarrollo humano en Honduras, ha estado condicionado, tal como se ha visto a lo largo de este capítulo, por los obstáculos para construir oportunidades equitativas y una integración horizontal, generando así un escaso capital social. Sin embargo, Honduras es hoy una sociedad más abierta y con más capacidad de profundizar muchos de los cambios que definen su transición y de afrontar airoosamente los siguientes desafíos:

Desafíos políticos

A pesar de los logros en el campo político, quedan muchos problemas respecto a la estabilidad y consolidación de la democracia, como condición necesaria para el desarrollo.

En primer lugar, los partidos políticos necesitan mejorar su capacidad de respuesta a las demandas, cada vez más urgentes de los ciudadanos para ampliar la participación democrática. Sin lugar a dudas, una sistemática capacitación política y participativa en tareas relevantes para representantes de sectores juveniles, de mujeres, de obreros y de campesinos, así como a líderes emergentes, modernizaría y mejoraría la eficiencia de los políticos como servidores públicos.

En segundo lugar, es necesario elevar la capacidad política de todos los ciudadanos y, en especial, de sus dirigentes con el fin de alcanzar consensos en cuanto a los intereses comunes y esenciales de todos los sectores y crear las bases de una nueva convivencia societal. De esto depende en buena parte el futuro de la nación, ya que no es otra cosa que la capacidad de las elites y de los distintos sectores de la sociedad para llevar adelante un proyecto de Estado y de nación modernos, integradores e incluyentes, que no dependa de planes coyunturales de los gobiernos.

En tercer lugar, las elites y los actores

sociopolíticos deberán asumir una actitud crítica responsable sobre la forma y los medios de construcción de la conciencia y de la identidad nacional, ya que esta ha sido limitada y eregida sobre una imagen de vulnerabilidad jurídica e institucional.

De este modo, la democratización debe continuar orientándose hacia el funcionamiento de las estructuras normativas e institucionales, la integración de todos, la mayor participación de la población del país en los asuntos de gobierno, en los procesos económicos y en otras esferas de la vida nacional, todos estos, aspectos necesarios para aumentar los niveles de desarrollo humano.

Desafíos económicos

El crecimiento de la economía hondureña se ha caracterizado por ser lento y fluctuante. Existe un estancamiento del ingreso per cápita desde 1975. Este escaso crecimiento económico que ha tenido el país a lo largo de estos últimos 20 años se traduce en pobreza y en carencia de oportunidades para una gran mayoría de ciudadanos, lo que lo convierte en unos de los mayores desafíos, para elevar los niveles de desarrollo humano en el país.

Hoy en día los flujos de capitales en mercados “libres” en extremo tienden a configurar relaciones, de tipo “perversas” para el desarrollo, entre la economía y la política social. El mercado, que igualmente cumple en la actualidad un papel central en el desarrollo, aparece como una fuerza que el Estado no tiene la capacidad de regular.

Esto ocurre por varias razones, en primer lugar, por la apertura de los mercados mundiales y el consiguiente cambio en la división internacional del trabajo; por la revolución de las comunicaciones y la informática (la aparición del computador, del correo electrónico, de la cultura audiovisual, etc.), que permite que las decisiones económicas operen a una velocidad que la política es incapaz de seguir. Y, además, por la crisis de gobernabilidad de los Estados, de bienestar o populistas, que los ha llevado a una reestructuración profunda tanto de sus aparatos como de sus sentidos y orientaciones.

En Honduras se impone como desafío, en primer lugar, el de aumentar la inversión en capital humano para ampliar la capacidad productiva de la gente y de la oferta de trabajo (Vease capítulo 4). En esta misma dirección, se impone, también como desafío la consolidación de un emergente y amplio sector empresarial moderno rural y urbano con capacidad de invertir en actividades productivas, restringiendo, si es que no es posible eliminar, las actividades económicas especulativas.

En segundo lugar, el Estado debe contar con un mínimo de capacidades institucionales esenciales para promover la competencia, ejercer su función reguladora, sobre todo en el sistema financiero, e impulsar el desarrollo humano, pues, aún cuando, el mercado desempeñe un papel central, ello no puede significar que el Estado renuncie a su

función estratégica en políticas de desarrollo y en la generación de oportunidades para la gente (Recuadro 3.5).

En resumen, el gran desafío es como fortalecer una economía de mercado, como fomentar la competitividad sectorial y la apertura a la inversión extranjera para dinamizar el crecimiento del sector real de la economía a largo plazo.

RECUADRO 3.5

Capacidades institucionales mínimas para el desarrollo humano sostenible

El nuevo pensamiento sobre desarrollo enfatiza el valor prioritario de los recursos humanos y de las instituciones. Para una acertada ejecución de las estrategias de desarrollo no es suficiente mejorar las políticas y las organizaciones. También deben fortalecerse el capital social y el entorno o marco institucional. La credibilidad de las instituciones es el mejor incentivo de la inversión, el crecimiento y la rentabilidad de los proyectos de desarrollo humano.

Para que los países puedan caminar firmemente por la senda del desarrollo sus Estados necesitan organizar y contar con cinco capacidades institucionales básicas esenciales:

- **Inversión en las personas y en la infraestructura.** Esta capacidad, que es considerada prioritaria y de alta rentabilidad para el desarrollo, incluye educación, salud, vivienda, transporte y comunicaciones.

- **Establecimiento y garantía de un ordenamiento jurídico básico.** Esto exige tres condiciones: una buena definición del alcance de los derechos de propiedad y su protección efectiva; la protección contra la arbitrariedad de

las instancias gubernamentales, a través de un marco regulatorio económico claro y preciso, un poder judicial justo, previsible y accesible.

- **Un conjunto de políticas esenciales para el desarrollo:** estabilidad macroeconómica, el fomento de la competencia y la competitividad de la economía y de mercados financieros adecuados.

- **Protección de los grupos vulnerables y fomento de la igualdad de género.** Su repercusión es, a la vez, económica y social, pues estas intervenciones, si se producen correctamente, no solo generan crecimiento sino que benefician ante todo a los más pobres.

- **Defensa del medio ambiente,** necesaria para la sostenibilidad actual y futura del desarrollo humano.

No se trata de que el Estado tenga que limitarse exclusivamente a asegurar las capacidades para estas funciones. Existen otras como el fomento de los mercados, las políticas sectoriales o las intervenciones redistributivas que pueden producir altos resultados económicos y sociales.

Fuente: UNDP; 1997b; Prats, J. 1998.

Desafíos sociales

La transición social de finales del Siglo XX hacia una sociedad más compleja, urbana y más abierta a las influencias externas, no ha removido formas de desigualdad que, por su persistencia a lo largo de un prolongado período histórico, pueden ser catalogadas como estructurales. Entre las más relevantes desigualdades que este Informe documenta, se encuentran las desigualdades entre las áreas urbanas y metropolitanas, con respecto al acceso a salud, educación e ingresos en relación con las áreas rurales (ver IDH municipal y Regionalización agraria), desigualdades por razones étnicas y de género (ver IDM e IPG); desigualdades entre los estratos cercanos al partido de gobierno (no se respetan los aspectos técnico-meritocráticos) y el resto de la población, la cual ha carecido de organizaciones capaces de afrontar estas desigualdades.

Entre los desafíos principales, el primero que coincide con las prioridades fijadas en la meta de educación para todos, Cumbre de Jontiem, UNESCO, es enfrentar el problema de los 200,000 analfabetos entre 15 y 30 años y los 336 mil 853 niños entre 5 y 15 años de edad que no asisten a ningún centro educativo en el país. El segundo tiene que ver con disminuir los altos índices de desnutrición infantil y el tercero con el aumento sustantivo de la generación de empleo para incidir en las tasas de pobreza.

En el marco de estas desigualdades se da también el fenómeno de la exclusión. De esta manera, las diferencias socioeconómicas entre diversos estratos de ciudadanos se han acrecentado por la dinámica misma del empobrecimiento de la población.

Al analizar esta transición desde la perspectiva de la equidad de género en el plano político, se observa un fenómeno de exclusión de la mujer tanto en la representatividad, como en la toma de decisiones o en la dirigencia de las organizaciones políticas. Lo anterior evidencia una restricción en el reconocimiento de la ciudadanía de la mujer.

De esta manera, la integración social ha sido uno de los problemas que tienen que ver con la profundización del proceso democrático en Honduras. Si no se genera un proceso amplio de participación y de constitución de ciudadanía activa que elimine todo tipo de exclusión y asegure la equidad de oportunidades, la democracia no se constituirá en la forma de gobierno capaz de integrar la sociedad hondureña y el medio para alcanzar un desarrollo humano alto.

El fin de las transiciones y la consolidación de un capital social

Las últimas dos décadas del siglo XX son testigos de un período inédito en la historia de Honduras, tanto por su complejidad como por sus logros. Si una transición es, por su propia

naturaleza, un período “riesgoso” para cualquier sociedad y exige de todos sus habitantes una firme voluntad para encontrar, en medio de la incertidumbre, las mejores fórmulas para el país, el experimentar tres transiciones de manera simultánea como ha ocurrido en este país en los últimos veinte años y, sobre todo, obtener progresos tangibles, ciertamente dice de la madurez de esta sociedad.

Que éstas sean transiciones “verdes” y haya una serie de retos pendientes como se ha mostrado en este capítulo, no desmerece en ningún momento los esfuerzos ni los adelantos, convertidos en un activo perteneciente a toda la sociedad hondureña. Sin embargo, este carácter de fragilidad plantea una cuestión obvia: ¿Cuál es el final de una transición? No es fácil dar respuesta, particularmente cuando se enfrenta un período de transiciones múltiples, cada una con su propia temporalidad.

Se debe tener cuidado, en primer término, en no confundir una época de transición con una época de consolidación. La de transición se refiere a la implantación de un nuevo régimen; la de la consolidación a la solución de los problemas estratégicos del desarrollo humano, como, por ejemplo, el de consolidar un capital social; es decir, el aumentar constantemente las capacidades humanas y habilidades de las y los hondureños.

Consolidar un capital social significa, también, la inclusión de los procesos y estructuras formales e informales existentes en la sociedad, esto es, la relación sinérgica entre las diferentes instituciones, las estructuras de poder, las normas y las redes de trabajo entre y dentro de las diferentes organizaciones, y entre ellas la rendición de cuentas y la transparencia, el grado de participación democrática y

de control, etc. Los estamentos culturales, incluidos la estructura familiar y la de género, la riqueza de la diversidad étnica; el rol de la ley ordinaria y de las tradiciones definen el contexto de mayor amplitud en el cual se acumula o deprecia el capital social (Banuri, et.al, 1994: 18-19 y De Vylder, S, 1996).

Sólo asumiendo el reto de consolidar un capital social es que la “transición”, el período que transcurre entre dos regímenes, concluirá en Honduras, es decir, cuando se establezcan con claridad y plenitud todas las condiciones mínimas para la consolidación de un desarrollo estable y equitativo de la sociedad. El Cuadro 3.5 ejemplifica algunas de las condiciones que se deben cumplir para que concluya esa transición.

El fin de las transiciones en Honduras, empero, no resolverá las tareas pendientes del desarrollo humano de la sociedad que, en diversos campos, han sido mencionadas en el presente capítulo. Cuestiones como la consolidación de un capital social, de un estado de derecho⁶, la creación de una economía que genere oportunidades empresariales y de empleo para toda la población, el aumento de la productividad y competitividad de los productores rurales, la disminución de las inequidades sociales y la pobreza, requieren de un esfuerzo sostenido por parte de la sociedad a lo largo de un período histórico.

Para que esta época de transición llegue a feliz término, se deberá atender estos desafíos dentro de un marco político, institucional y económico estable, es decir, aceptado en lo fundamental por todos los actores de la sociedad hondureña. En todo caso, son estos actores quienes decidirán cuando y cómo poner el punto final a la transición.

CUADRO 3.5

Condiciones para consolidar las transiciones políticas, económicas y sociales

Tipo de transición	Régimen Anterior	Nuevo Régimen	Faltantes para completar transición*
Política	Autoritario	Democrático	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación de dominios reservados • Plena subordinación militar al poder civil • Legitimidad del Estado de derecho
Económica	Enclave y protegida	Abierta y diversificada	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad macroeconómica • Eliminación o presencia mínima del proteccionismo • Diversificación competitiva de la producción agropecuaria
Social	Sociedad rural	Sociedad urbanizada moderna	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo patrón demográfico. • Fortalecimiento del capital social • Políticas de igualdad de oportunidades de género

* Son condiciones mínimas para el funcionamiento estable del nuevo régimen y no de aspiraciones máximas respecto a lo que el nuevo régimen pudiera ser.

Notas

1 A pesar de diversos intentos, distintos gobiernos no han podido cambiar un sistema clientelar por otro más abierto que permitiera el establecimiento de una nueva forma de integración capaz de llegar a los campesinos pobres (para adaptar los sistemas de crédito y asistencia técnica) y de ampliar sus capacidades y oportunidades.

2 A medida que ha crecido la población, los agricultores medianos (dueños de 36 a 200 hectáreas) arriendan tierras a los desposeídos, prestan dinero o alimentos a aquéllos cuya producción de subsistencia no les alcanza para el año (dueños de 5 hectáreas o menos) y les proporcionan trabajo en calidad de "favor"; esto, a la vez que acrecienta su poder económico y reproduce el clientelismo como forma de integración.

3 La teoría de la transición demográfica proporciona un marco lógico para la dinámica de la población a través del tiempo. Sostiene que tanto la fecundidad como la mortalidad de una población disminuirán de altos a bajos niveles como resultado del desarrollo económico y social. La importancia de las tendencias demográficas para el desarrollo, ha impulsado a los países a facilitar la transición demográfica, sobre todo en aquellos donde existe un claro desequilibrio entre las tasas demográficas y las metas sociales, económicas y ambientales (Bouvier y Haub; FNUAP, 1994).

4 Transición es el período durante el cual una sociedad está cambiando estructuralmente su organización social, política y/o económica. La consolidación de las transiciones ocurre cuando todos los actores aceptan y participan democráticamente en el cambio (Przeworski, 1991; Linz, 1996; O' Donnell, 1986).

5 Secularización: concepto de origen religioso que se interpreta hoy en día como la adaptación de las exigencias, valores, instituciones al "saeculum" o tiempo contemporáneo, conllevando implícitamente un proceso de cambio.

6 Distinta a la "legitimidad" del Estado de derecho. Legitimidad refiere a que todos los actores aceptan someterse al imperio de la ley. Consolidación refiere a la existencia de instituciones que, además, garantizan la aplicación de una justicia igual, pronta y cumplida para todos.