

Las reformas económicas y la legitimidad de la democracia

Tan sólo hace veinte años seguía abierto el debate sobre cómo la estrategia de sustitución de importaciones -o su fracaso era responsable del acceso al poder de regímenes autoritarios. Todavía se está debatiendo sobre cómo las reformas neoliberales han afectado el proceso de democratización a lo largo y ancho de América Latina.

Esta relación resulta especialmente interesante en un país como Honduras, uno de los más pobres del hemisferio y con reformas estructurales presentes durante diez años y otras reformas, en una línea similar, previstas para los próximos quince. Además, la legitimidad de la democracia no se ha impuesto automáticamente por el solo hecho del cambio de régimen. En Honduras, la confianza en los militares, aún en el 2001, excedía a la de los políticos y de las instituciones clave de la democracia. De cara al futuro, resulta fundamental determinar de qué forma las reformas económicas junto a las políticas, durante los veinte años de democracia, han sido responsables de este déficit de legitimidad democrática.

En este sentido, y en relación con estos veinte años, muchos analistas consideran que el tipo de reformas económicas puestas en marcha en Honduras han sido una fuente de exclusión, de desencanto y de subordinación de la sociedad a los intereses de los agentes financieros internacionales. Que estos factores económicos no son la única causa del descontento de los hondureños con su democracia está fuera de toda discusión. Sin embargo, está todavía por esclarecer si son estos factores económicos los principales causantes de la erosión de legitimidad democrática, en qué forma inciden en detrimento de la consolidación democrática; además qué otros factores son responsables del desencanto de los hondureños. Para ello, en este capítulo se comienza a documentar el fenómeno de insatisfacción democrática en el país, y, después, se define un marco analítico que explora el impacto que en Honduras han tenido las reformas económicas y las condiciones políticas en el proceso de democratización del país, tanto el aspecto económico como el político, incluyendo su impacto, posteriormente, se analizan. Al final del capítulo se procura mostrar que en el país no se observan las condiciones necesarias para que las reformas eco-

nómicas puedan ser acusadas de tener una responsabilidad significativa en el proceso de erosión de la legitimidad democrática. Más bien, pareciera que la insatisfacción política de los hondureños procede de una transición todavía incompleta de una democracia “electoral” a otra con plena participación de la ciudadanía.

El déficit de legitimidad democrática

Existe una variada evidencia de una substancial insatisfacción frente al funcionamiento de la democracia en Honduras y, lo que es más preocupante, una falta de legitimidad de la democracia con respecto a aquella de los regímenes autoritarios en el país. De hecho, esto no es sólo característico de Honduras sino un fenómeno latinoamericano (The Economist, 2001). Como promedio, sólo el 60% de los latinoamericanos dicen preferir incondicionalmente la democracia frente a regímenes autoritarios, tendencia que se ha manteniendo prácticamente sin cambios para la región o bien se han producido retrocesos en detrimento de la preferencia democrática como en Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela en los últimos cinco años. Sólo en Costa Rica, Uruguay y, antes de la crisis actual, Argentina, se muestran niveles de preferencia por la democracia, satisfacción con su funcionamiento y confianza en las instituciones comparables con las democracias occidentales (Lagos, 2001). Al observar los niveles de satisfacción con el funcionamiento de las democracias para toda la región, alrededor de un 60% de los latinoamericanos se declaran poco o nada satisfechos con sus democracias. Resulta también interesante que, para el período 1996-2000, los niveles declarados de “algo” o “mucho” confianza en los partidos políticos e instituciones de esas democracias sólo se concitan en un 20 y 28% de los latinoamericanos, respectivamente. Asimismo, la confianza interpersonal no sale mejor parada. Con niveles de confianza en el resto de individuos de sólo el 16%, los latinoamericanos se encuentran muy por detrás de los promedios del 50% en Estados Unidos o del 60% en Europa (Lagos, 2001).

Los niveles hondureños no son muy diferentes a los reportados para toda Latinoamérica. Veinte años después del retorno a la democracia existe

CUADRO 3.1

Índice combinado de legitimidad y satisfacción con el funcionamiento de la democracia (%)

| | 1996 | 2001 |
|-------------|------|------|
| Uruguay | 66 | 67 |
| Costa Rica | 66 | 66 |
| Venezuela | 46 | 49 |
| Honduras | 31 | 46 |
| Argentina | 53 | 39 |
| Bolivia | 46 | 39 |
| Nicaragua | 45 | 35 |
| Perú | 41 | 34 |
| Chile | 41 | 34 |
| México | 32 | 36 |
| Panamá | 52 | 28 |
| Ecuador | 43 | 28 |
| Brasil | 35 | 26 |
| Guatemala | 34 | 25 |
| El Salvador | 41 | 23 |
| Paraguay | 41 | 23 |
| Colombia | 38 | 22 |

Fuente: Latinobarómetro, 2001. Índice estimado como la proporción de encuestados que responden que la "democracia es el más preferible de los sistemas políticos" frente a los autoritarios y que, además, está "muy o algo satisfecho" con el funcionamiento de la democracia en su país.

a la baja (cuadro 3.1). Ciertamente, los niveles iniciales de confianza en 1996 para los hondureños eran los más bajos, algo que resulta de nuevo llamativo dado que la vuelta a las elecciones se había producido quince años atrás y la influencia militar se había reducido gradualmente a partir de sus abusos a los derechos humanos en la primera mitad de los ochenta.

Sin embargo, este incremento del apoyo no ha sido continuo en el caso hondureño. Ni las preferencias por la democracia ni por los regímenes autoritarios han sostenido crecimientos o decrecimientos continuados, estando sujetos, en cambio, a fluctuaciones anuales significativas. La preferencia por cada opción ha fluctuado y como consecuencia, los regímenes autoritarios no han perdido ciertos niveles de apoyo aún a mediados de los noventa. Aunque la preferencia por

todavía una proporción de ciudadanos que no siente la democracia como el sistema político más legítimo e incuestionable. Combinando la preferencia por la democracia y el grado de satisfacción con su funcionamiento, sólo el 46% de los hondureños en el 2001 declaran estar suficientemente satisfechos con la democracia sobre regímenes autoritarios, incluso después de que se hubieran celebrado elecciones competitivas durante quince años. Sin embargo, la insatisfacción en Honduras tiene sus peculiaridades frente al resto de la región. De hecho, si miramos las tendencias en lugar de los niveles, es el único país de la región que ha experimentado un incremento rápido de preferencias democráticas en los últimos cinco años, cuando en otros esa preferencia se encontraba sin cambios o

los regímenes autoritarios es baja y aún más respecto al resto de la región, existe una masa crítica de sus ciudadanos que son indiferentes ante la democracia y un régimen autoritario. Esto evidencia que cualquiera que fuera la erosión que se produjera en la legitimidad del régimen militar en los ochenta (de la que, desafortunadamente, no hay información) no es suficiente para que de manera automática aumente la legitimidad de la democracia. Así, en 1996, sólo un 41% de los hondureños preferían claramente la democracia (véase el gráfico 3.1). En el 2001, un 60% de los hondureños estaban "algo" o "muy" insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. Estos niveles no son muy diferentes del resto de Centroamérica, excepto Costa Rica. No obstante, Honduras es el único país del istmo donde la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia ha crecido en los últimos años de la década pasada (véase el cuadro 3.2).

El aumento de los niveles de abstención y de pérdida de escaños en el nivel legislativo para los dos partidos dominantes se relaciona con una creciente insatisfacción con los partidos políticos mayoritarios, a pesar de que existe un sentido político partidista casi hereditario entre los hondureños (Posas, 2000). En contraste con otras sociedades de Centroamérica, los dos partidos políticos mayoritarios han obtenido, sobre la base de votos válidos, al menos un 96% de los votos en cada una de las elecciones presidenciales desde la restauración democrática en 1981. Aún así, el incremento del abstencionismo ha sido constante, alcanzando la cifra del 33% en las elecciones del 2001. Por otra parte, aunque los partidos pequeños siempre han permanecido en una posición marginal en las elecciones presidenciales, su proporción de votos se ha incrementado substancialmente con las reformas electorales que permiten la separación del voto entre el nivel presidencial, el legislativo y el municipal (véase el cuadro 3.2).

Aparte de las titubeantes mejoras en la percepción de la democracia, se encuentra una interesan-

CUADRO 3.2

Voto de los partidos pequeños y abstención en las elecciones hondureñas (%)

| Años | Votos partidos pequeños | | Abstencionismo |
|------|-------------------------|----------|----------------|
| | Presidencia | Congreso | Presidencia |
| 1981 | 4.1 | 4.1 | 17.2 |
| 1985 | 3.3 | 3.3 | 16.0 |
| 1989 | 3.2 | 3.2 | 24.0 |
| 1993 | 3.8 | 3.8 | 36.2 |
| 1997 | 4.6 | 8.0 | 36.0 |
| 2001 | 3.6 | 12.7 | 33.7 |

Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones, 2002.

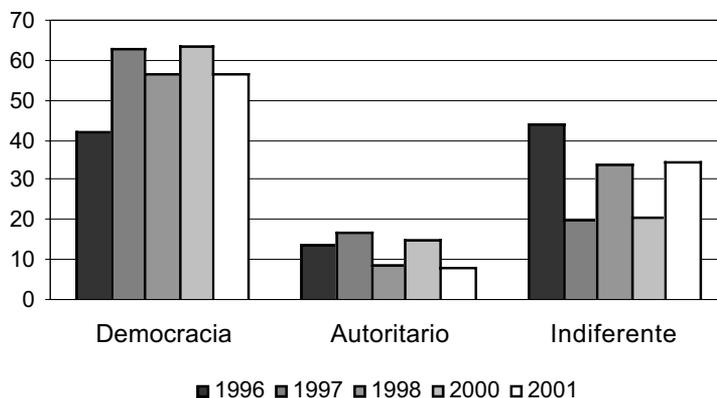
te preferencia de los hondureños por el orden sobre la libertad, en una relación de tres a uno, estimada con base en la encuesta de percepciones de Seligson (2001). Además, los hondureños expresan una fuerte desconfianza en los políticos e instituciones clave como el Congreso, el Tribunal Nacional de Elecciones, la Contraloría de la República, el Poder Judicial y los gobiernos municipales. Sólo las organizaciones no gubernamentales, el gobierno, las Fuerzas Armadas, la Policía, la prensa y la Iglesia cuentan con ciertos niveles relevantes de apoyo, considerándolo como un promedio mayor que el 50% en la escala de confianza de los propios encuestados (gráfico 3.3). Es una creencia muy compartida por los ciudadanos de que los políticos no respetan la ley y que buscan los intereses de los ricos y los suyos propios por encima del desarrollo del país y la asistencia a los pobres. Casi el 90% de los entrevistados en la encuesta de percepciones políticas de Seligson (2001), reporta no sentirse representado por sus delegados en el Congreso. Obviamente, la legitimidad de la democracia hondureña está lejos de consolidarse si proporciones substanciales de su sociedad desconfían casi por completo de los actores e instituciones clave de la democracia (gráfico 3.4).

Si se mide el grado de insatisfacción a través de la desafección hacia los partidos políticos, este fenómeno también resulta muy significativo. Para dar una idea de la magnitud de esta desafección, ésta se mide de acuerdo con las nociones tradicionales de Hirschman (1984) y Paramio (1993) como la proporción de individuos cuya identificación política difiere de su voto electoral. Aunque siempre es arriesgado generalizar este tipo de resultados¹, más del 9% de los individuos en la encuesta de percepciones del 2001 reportaron haber votado a un partido distinto del que se identificaban en 1997, mientras que esta proporción se incrementa hasta el 20% en las elecciones del 2001. También es posible que estos resultados muestren un nivel de identificación con un candidato electoral sin precedentes anteriores en las últimas elecciones. Sin embargo, parece que este hecho por sí solo no explicaría los niveles muy inferiores de voto cruzado en las elecciones anteriores con otro candidato también inusualmente popular. En cualquier caso, la duplicación del fenómeno de voto cruzado muestra su relevancia para ganar elecciones, a pesar de que el sentido partidista de los hondureños está todavía fuertemente arraigado. Evidentemente, el partido ganador en ambas elecciones fue aquél capaz de atraer más voto disidente (gráfico 3.5).

En suma, la insatisfacción que evidencia Honduras parece bastante similar a aquella que se propagó por toda América Latina en la segunda parte de la década de los noventa y que se ha relacionado con el déficit de legitimidad en el proceso de consolidación democrática de la región. En el caso de Honduras, los grados de insatisfacción parecen haberse desplazado de manera un tanto errática, con una tendencia al alza pero no exenta de fluc-

GRÁFICO 3.1

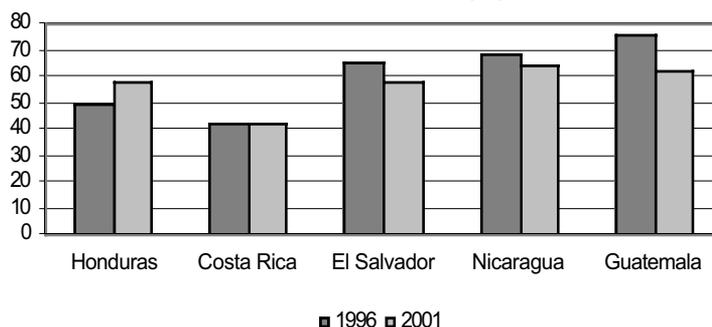
El sistema político preferido en Honduras (%)



Fuente: Latinobarómetro en The Economist, 2001.

GRÁFICO 3.2

Insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en América Central (%)



Fuente: Latinobarómetro en The Economist, 2001.

tuaciones. Más preocupante es el hecho de que el vigor democratizador ha sido restringido por una desconfianza notable en los actores e instituciones clave de la democracia. A continuación se explora el papel que las reformas liberalizadoras de los noventa jugaron en esa brecha de legitimidad.

La relación entre las reformas económicas y la legitimidad democrática

Existe un amplio consenso sobre qué factores son claves para la estabilidad y la duración de la democracia, aunque la determinación del peso que cada factor ejerce, difiere según las perspectivas del análisis. Este consenso parece superar la creencia dominante durante los años setenta, época en la que se asumía que los económicos eran los factores más decisivos, incluso por encima de los aspectos políticos (Hirschman, 1984). En cambio, hoy día la visión predominante sostiene que es un amplio conjunto de factores que explica la duración y la

estabilidad democrática. Dhal (1971) identifica aquellos requerimientos mínimos de una democracia-o *poliarquía*, en su propia palabra- como una competencia no impuesta y efectiva de las posiciones de gobierno, una participación altamente inclusiva de la sociedad y un ejercicio amplio de libertades civiles y políticas. Diamond et al (1990) argumentan convincentemente que el desarrollo socioeconómico y la estructura social son determinantes críticos para la supervivencia del régimen democrático en países en desarrollo. Otros factores claves son: el liderazgo de los políticos, la cultura política con respecto al tratamiento de conflictos, la dinámica de las asociaciones en el país, la constitución del Estado, la estructura institucional de la política, la existencia de conflictos étnicos y regionales, el papel de los militares, así como la legitimidad del régimen político entre las masas y las elites.

La contradicción de la legitimidad

Específicamente para el contexto latinoamericano, Madrigal (1993) enfatiza los mecanismos institucionales y el grado en que está presente la legitimidad, el respeto a los derechos humanos, la representación, la participación y el pluralismo en la vida política. De igual manera, varios analistas han analizado una amplia gama de combinaciones de los diversos factores en diferentes países y situaciones de la región. Así, Varas (1995) equipara la presión internacional con factores domésticos como la cultura política, la legitimidad y los intereses de las elites; mientras que Paramio (1993) argumenta que la capacidad organizativa de las masas nacionales es la que se torna decisiva para que un sistema político pueda ser alterado. Rustow (1970) subraya en cambio que la reacción de las elites a la amenaza de una transición democrática es trascendental para su éxito. Muller (1988) enfatiza que son los niveles de desigualdad -más allá del estadio de desarrollo económico- el tipo de factor crítico para la sostenibilidad y la viabilidad de un régimen político.

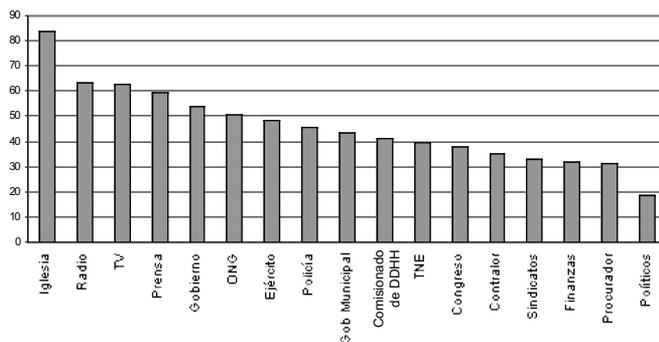
De cualquier forma, también se reconoce que en la legitimación de la democracia pueden avanzar paralelamente tanto en la legitimidad política como en el desarrollo económico. Cuando no es así, como nos recuerdan Hirschman (1981) y Diamond (1989), su relación está sujeta a un conflicto a una contradicción perversa. En particular, los sistemas no legítimos democráticamente están obligados a proveer cierto *bien público* como justificación para su supervivencia. Tal bien público puede ser estabilidad económica, un crecimiento rápido y sostenido o el retorno a cierto orden, tal es el caso que se refleja en los regímenes de Pinochet o Fujimori.

Sin embargo, precisamente esa provisión de bienes públicos crea aspiraciones políticas que el régimen autoritario no puede satisfacer, y es entonces cuando puede comenzar a perder legitimidad. En el caso de los regímenes no democráticos, cuando éstos no son capaces de proveer bienes socioeconómicamente deseables, crece la posibilidad de que la sociedad crea que la democracia no tiene sentido.

Lo que Hirschman (1979) y Diamond (1989) no terminan de reconocer es que la contradicción de la legitimidad puede también actuar socavando la legitimidad de sistemas políticos legítimos, en conjunción con otros factores como la corrupción. En contextos altamente polarizados, pero todavía legítimos, aquellos regímenes que no proveen bienes públicos deseados corren también el riesgo de perder su legitimidad. Los estragos económicos en México en la segunda mitad de la década de los noventa han jugado también un papel decisivo (aunque por supuesto no exclusivo) en la ruptura de la hegemonía durante setenta años del partido oficialista. En países como Brasil, el vínculo entre la reducción de la desigualdad y la legitimidad democrática es cada día más importante. Lamounier

GRÁFICO 3.3

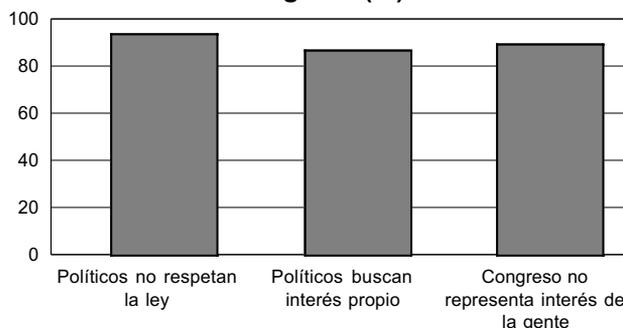
Confianza de los hondureños en sus instituciones, 2001 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepciones políticas de Seligson, 2001.

GRÁFICO 3.4

Percepciones de los hondureños sobre sus políticos y congreso (%)



Fuente: Elaboración propia con base a la encuesta de percepciones políticas de Seligson 2001.

(1990) argumenta que la reducción de la desigualdad se ha convertido en un imperativo para la consolidación democrática en Brasil.

De la misma manera, Honduras podría haber entrado en una situación similar, tomando en cuenta que la alarmante pobreza crónica que ha afectado alrededor del 70% de la población en la década de los noventa; se ha convertido en un obstáculo para el proceso de consolidación democrática. Debido a que las reformas económicas han sido incapaces de proveer mejoras sostenidas para la base poblacional, es factible suponer que ellas estarían contribuyendo mucho a la erosión de la legitimidad democrática. Este es el riesgo que este capítulo explora.

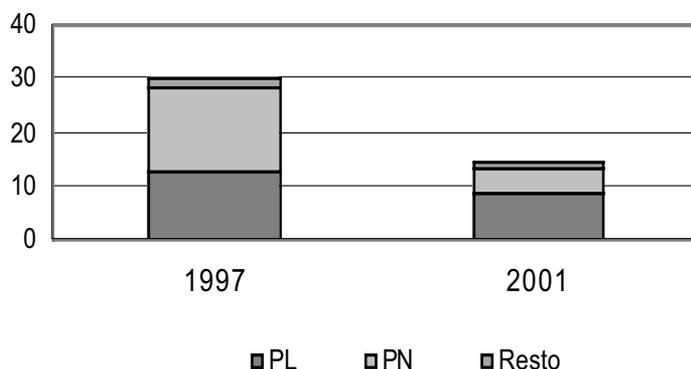
La hipótesis de erosión de la legitimidad democrática por causa de las reformas económicas.

Con el objeto de formalizar y contrastar la hipótesis de que las reformas liberalizadoras de los noventa erosionan la legitimidad democrática en Honduras, es útil observar ante las hipótesis que expusieron antes la estrategia de sustitución de importaciones contribuyó a la subida al poder de regímenes autoritarios en Latinoamérica en los años sesenta y setenta. Parafraseando a Tocqueville, Hirschman (1984:100) resumía las explicaciones más pesimistas acerca del papel de la economía en la escalada autoritaria de la época diciendo que “un vínculo cercano y necesario existe entre dos cosas: tortura e industrialización”. En esta visión se podría incluir a O'Donnell (1978), como máximo representante del argumento que sostiene que la profundización de la industrialización se enfrenta antes o después a la resistencia de actores nacionales claves - paradójicamente aquellos que ganaron en la fase previa o “fácil” de la industrialización. En cambio, Hirschman (1984) argumenta que, a partir del abandono de la estrategia de sustitución de importaciones, son precisamente los grupos de poder tradicionales los que se oponen a las nuevas oportunidades que surgen para los nuevos sectores exportadores y para el sector público.

Existe también un tercer argumento de relevancia para explicar el impacto de la economía en los cambios políticos de la región. De acuerdo con esta visión Furtado (1972), se puede acelerar el crecimiento procedente de la estrategia industrializadora a través de una mayor desigualdad. Más inequidad en el ingreso produciría un incremento de la demanda en las nuevas industrias nacionales, como, por ejemplo, los automóviles u otros bienes duraderos; bajo dichas condiciones de desigualdad, la demanda tendría que proceder necesariamente de las clases medias y de las elites. Deprimir aún más los patrones de consumo de los pobres en Latinoamérica, a la par que incrementar el de las clases medias y elites, requiere a su vez de regímenes autoritarios. Ha habido, sin embargo, ejemplos tanto de una mayor industrialización como de

GRÁFICO 3.5

Proporción de votantes identificados con un partido por el cual no votaron (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de percepciones políticas de Seligson 2001. “Resto” incluye partidos pequeños y votantes que declaran no identificarse con ninguno de los partidos que contienden en las elecciones.

desindustrialización en sistemas democráticos y autoritarios, así como aumentos y disminuciones de la desigualdad en ambos regímenes.

Asimismo, décadas después, una parte fundamental de la crítica a las reformas liberalizadoras están todavía basadas en la exclusión que se asocia con ellas. Esto se formula claramente en la hipótesis de Stallings (2002) acerca de cómo las reformas neoliberales erosionan la legitimidad democrática a través de lo que ella denomina el “canal social”. La autora también identifica otra vía de interacción entre las reformas económicas y la democracia: el “canal del Estado”. Las reformas económicas actuarían a través del canal social reduciendo legitimidad democrática si ellas causaran una creciente exclusión económica y social. El argumento de ligar las reformas estructurales con la exclusión de grupos específicos -tanto en la generación como la distribución de la riqueza y del ingreso- es bien conocido en trabajos como Cornia et al (1987), UNDP (1990), van der Hoeden et al (1993) o Stewart (1995).

En general, este argumento señala que las reformas neoliberales tradicionales, conocidas como el Consenso de Washington, tienden a reducir los salarios mínimos y los de aquellos sectores con mayor calificación, mantienen sin cambios los ingresos del trabajo en los sectores sin calificación y consiguen solamente resultados mixtos para los sectores exportadores (van der Hoeden et al, 1993). El efecto global de estas reformas en los ochenta habría sido un incremento de la pobreza como también de la desigualdad. Según esta perspectiva, en lo que concierne a la desigualdad, los niveles de ésta dependían de los patrones de consumo y de producción de los sectores exportables y no exportables en la economía y de la ejecución y calidad de los programas sociales compensadores. Siempre desde esta posición, se puede esperar una mayor

RECUADRO 3.1

¿Por qué los modelos de desarrollo económico en América Latina conducen al autoritarismo?

Podemos responder a esta pregunta tomando en cuenta dos tipos de modelos de desarrollo económico y cómo éstos han sido argumentados que llevan a regímenes autoritarios.

Estrategia de Sustitución de Importaciones (ESI)

Furtado (1972): el éxito de la ESI procede de aumentar rápidamente la demanda de las nuevas industrias nacionales tales como automóviles e industrias de bienes duraderos. Este incremento de demanda ha de acudir necesariamente de la clase media y alta, por lo que se concluye que mayor desigualdad favorece la estrategia. Un Estado autoritario facilitaría esta concentración de riqueza e ingreso y haría la estrategia sostenible.

O'Donnell (1978) argumenta que es la profundización de la estrategia lo que lleva al surgimiento de modelos autoritarios ya que, una vez que las industrias de consumo y bienes finales se han desarrollado, es necesario plantear una fase de implantación de industrias de bienes intermedios. Esto supondría un desvío de beneficios hacia otros sectores que se han beneficiado de las ganancias fáciles de la primera etapa. Garantizar dicha profundización con tal oposición requiere de gobiernos autoritarios.

Hirschman (1984) argumenta que la ESI contribuyó a la subida al poder de regímenes autoritarios en las décadas de los setenta y ochenta por dos razones. Los regímenes autoritarios vendrían a resolver las crisis persistentes de balanza de pagos e inflación como consecuencia de la ESI. Además, sólo gobiernos fuertes de tipo autoritario podrían materializar las nuevas oportunidades que surgen, no de la primera etapa ni de la posterior profundización, sino del abandono de la ESI por la sustitución de exportaciones en favor de sectores exportadores y el sector público, pero que cuentan con la oposición de los grupos de poder tradicionales. Estas oportunidades serían el aumento de ingresos de exportación, abandono de transferencias intersectoriales y desarrollo de mercado de capitales en donde el Estado puede pedir prestado.

Reformas Liberalizadoras

Libertarios como Nozick y Hayek defienden que la intervención del Estado es ineficiente respecto al libre mercado, por lo que las medidas de liberalización y ajuste hacia el libre mercado son deseables en términos de bienestar social. Además corrigen incorrecciones morales (Barr, 2000) ya que, cuanto más tratan los gobiernos de alcanzar un patrón distributivo preconcebido, más tienen que supeditar los individuos al control del Estado, lo que lleva progresiva e inexorablemente a un sistema totalitario, en donde la libertad individual es recortada.

Cornia et al (1987), PNUD (1990s) y Stewart (1995) coinciden en que las reformas tradicionales (conocidas como Consenso Washington) típicamente incrementan la exclusión de algunos grupos. Generalmente, reducen salarios mínimos pero también los de aquellos sectores con mayor calificación y consiguen resultados, cuando menos mixtos, en el caso de los sectores exportadores. Dependiendo del patrón de consumo y de producción, así como de los programas sociales de compensación, puede incrementarse la pobreza y la desigualdad y, en último término la deslegitimización del régimen político. Esto abona el campo a regímenes autoritarios.

Stallings (2002) propone que las reformas neoliberales deslegitimizan sistemas democráticos a través de un 'canal social', ya que conducen típicamente a altos niveles de desempleo que reducen el poder de actores sociales tradicionales de izquierda (tanto partidos como sindicatos), mientras que la recesión hace lo propio con actores sociales de derecha (partidos y empresarios). Esto puede incrementar el papel de nuevos actores como la sociedad civil y líderes populistas que puede o no provocar la fragmentación social. Por otra parte, en tanto que las reformas limiten los recursos del Estado y su capacidad de llevar a cabo la misión que la sociedad espera (por ejemplo, una distribución más igualitaria del ingreso y riqueza), este 'canal del Estado' también presiona hacia mayor fragmentación social y serias consecuencias para la persistencia de regímenes democráticos.

Fuente: Furtado 1972, O'Donnell 1978, Hirschman 1984, Barr 2000, Cornia et al 1987, PNUD 1990s, Stewart 1995, Stallings 2002.

polarización social, y consiguientemente, reacciones autoritarias de las elites en virtud de que las reformas tradicionales y la configuración original de la economía no redujeron significativamente la pobreza, sino que más bien tendieron a incrementarla y, con ella, la desigualdad de ingreso y la exclusión. Tanto la polarización como las reacciones autoritarias de las elites son condiciones que pueden provocar una mayor erosión de la legitimidad democrática.

La segunda parte de la hipótesis sostiene que las reformas económicas también pueden erosionar la legitimidad de la democracia si las políticas económicas y el contexto internacional influyen en reducir la capacidad del gobierno para llevar a cabo las políticas sociales para las que fue elegido. La condicionalidad de las reformas neoliberales limita la capacidad directiva del Estado si impone una brecha entre los deseos de los electores y las políticas impuestas a los gobiernos receptores de ayuda condicionada. La hipótesis mediante la que las reformas neoliberales en un mundo globalizado limitan estas capacidades del Estado, afirma que las agendas establecidas por los donantes bilaterales y multilaterales, por una parte, y las decisiones de las grandes corporaciones transnacionales, por la otra, conllevan necesariamente la erosión de la capacidad de los gobiernos nacionales de perseguir políticas económicas y sociales independientes. Así, las crisis financieras, económicas y políticas generadas en cualquier rincón del mundo se transmiten a economías vulnerables cuyo control sobre los impactos de dichas crisis es casi nulo.

El déficit de legitimidad se ensancha por la imposición de la condicionalidad, pero también la imposición de tales reformas trae asociado la reducción de los recursos disponibles para que el Estado ejecute las funciones percibidas como adecuadas (Stallings, 2002). Este aspecto posee una importancia crucial si se toma en consideración que uno de los papeles del Estado percibidos como apropiado es la acumulación de capital humano a través de un mayor y mejor focalización del gasto social.

Cuando las reformas actúan sobre ambos canales -el social y el estatal- causando una mayor exclusión y una merma de las capacidades del Estado, se abre o se ensancha la brecha entre los deseos de la sociedad y la provisión de esos *bienes públicos* legitimadores del sistema político. Como resultado, se corre el peligro de que la sociedad llegue a sentirse insatisfecha tanto con el sistema político como con el económico, generando niveles de desconfianza en sus actores e instituciones como las reportadas anteriormente en Latinoamérica.

Sin embargo existen aspectos controvertidos que han de contrastarse todavía con estas hipótesis que ligan las reformas estructurales con la erosión de la legitimidad democrática. En primer lugar, en contradicción con la evidencia de los años ochenta, está lejos de ser un argumento aceptado el que las reformas neoliberales de los noventa sean

responsables de las muy modestas reducciones sobre la incidencia de la pobreza y el crecimiento de la desigualdad en Latinoamérica. De hecho, estudios como los de Bulmer-Thomas (1996) o Stallings et al (2000) sólo han encontrado efectos redistributivos pequeños, procedentes de las reformas económicas implementadas simultáneamente en la región. Específicamente, las reformas comerciales se reportan como las causantes de impactos redistributivos más regresivos, mientras que la liberalización de capitales suele contrarrestar esos efectos. El resto de reformas tendrían solamente efectos redistributivos mínimos (Morley et al, 1999).

Por otra parte, no se ha mostrado hasta ahora que una política alternativa a las reformas neoliberales pudiera haber reducido claramente la vulnerabilidad de las economías nacionales, a la vez que pudiera haber aumentado su control sobre las restricciones internacionales. En ningún caso el paradigma de industrialización mediante la sustitución de importaciones se ha revelado como esa alternativa (Hirschman, 1981). En este sentido, Paramio (1993) argumenta que las reformas neoliberales podrían haber abierto en algunos casos un grado de libertad adicional para el Estado respecto a las demandas crecientes de una clase media beneficiada por el anterior modelo intervencionista y proteccionista. En la búsqueda de un menor papel del Estado a través de una mayor eficiencia y de la reducción de las transferencias a grupos nacionales de presión, el Estado pudo haber recuperado algo de su capacidad de tomar decisiones, al margen de los patrones clientelistas.

En segundo lugar, no sólo a través de un incremento del gastos público deseado socialmente, o de la mejora de su focalización se puede asegurar que ha aumentado la capacidad de manejo gubernamental de la economía. También debe incluirse en este tipo de evaluaciones la capacidad del gobierno para generar recursos y para llevar a cabo políticas sociales. Puede verse que, tanto el uso más eficiente de recursos como el fortalecimiento de la capacidad recaudadora del Estado han sido, de manera constante, metas típicas de los paquetes neoliberales de reformas, aunque no siempre exentas de contradicciones².

Demostrar que las reformas económicas realmente limitan la legitimidad de la democracia requiere comprobar que la erosión democrática se debe a los daños provocados en uno o ambos canales de transmisión antes mencionados. Incluso, cuando las reformas económicas provoquen exclusión y deterioro de las capacidades del Estado, todavía permanece el debate abierto sobre si ese impacto conduce necesariamente a una mayor fragmentación y polarización de la economía o, por lo contrario, abre nuevas oportunidades para una mayor participación y liderazgo de los actores no tradicionales de la sociedad.

Al respecto, y para el caso hondureño, pareciera que la consolidación democrática pasa por involucrar a una sociedad civil organizada en nuevos e

CUADRO 3.3

Presupuestos, políticas y justificaciones de reformas económicas en la actualidad

| PRESUPUESTOS | IMPLICACIONES |
|--|--|
| Problemas económicos surgen de la excesiva regulación e intervención del Estado | La solución pasa por dejar operar a los mercados: la economía libremente conseguirá una más eficiente asignación de recursos por la iniciativa privada, estabilización automática y crecimiento económico continuado que se derivan del libre mercado. |
| Causas monetarias en los desequilibrios económicos (tales como inflación, exceso de déficit público, escaso crecimiento del producto, bajo ahorro) | Control de precios: Es necesario resolver el problema de desequilibrio de precios tanto a nivel de consumo, como de tipos de interés, de tipos de cambio y de salarios. |
| Costo social a corto plazo puede afectar el propio proceso de ajuste y por tanto, beneficios de las reformas a largo plazo | En forma creciente el uso de fondos sociales puede compensar los efectos de corto plazo, pero siempre focalizando estos recursos hacia los más pobres. Últimamente, también se proponen medidas de buen gobierno para garantizar la sostenibilidad de las refo |
| AREAS DE POLITICA | RACIONALIDAD |
| Eliminación de los controles cambiarios y eliminación de las tarifas arancelarias y otras proteccionistas | Adopción de precios mundiales como signos del mercado dentro de la economía |
| Liberalización de los mercados financieros | Racionalizar los tipos de interés para aumentar los ingresos y mejorar la asignación de la inversión |
| Liberalización de los mercados del trabajo | Reducir costos para bajar el desempleo y aumentar beneficios privados |
| Reducción del déficit publico | Reducir la inflación, el déficit de la balanza de pagos y aminorar el papel del Estado en favor de los actores privados |
| Privatizaciones | Disminuir el papel del Estado en favor de actores privados, supuestamente mejor dotados para asignar eficientemente factoresproductivos |
| Protección Social | Fondos de inversión social (através de FHIS y PRAF) para compensar necesidades de los más pobres |
| Gobernabilidad | Reformas del Estado para facilitar la introducción, profundización y sostenibilidad de reformas económicas |

Fuente: Jemio 1993 y LADB 2000.

influyentes grupos que sean capaces de sustituir los mediadores tradicionales de la sociedad civil (Posas, 2000). Desde esa óptica, se discuten a continuación las condiciones que han facilitado la emergencia en el país de esos nuevos actores y su potencialidad futura.

Contrastando la hipótesis de erosión de la legitimidad democrática por parte de las reformas económicas

En marzo de 1990, el nuevo gobierno lanzó un paquete de reformas inspiradas en el espíritu del Consenso de Washington. Esto marcó el punto de partida de una década de reformas que aquí se describen como fallidas. El cumplimiento de las reformas tradicionales neoliberales ha sido, al menos, incompleto. En efecto, estas reformas fracasaron en el intento de mejorar la competitividad de la economía en su conjunto así, la interacción entre distorsiones fiscales crónicas⁴ y el subdesarrollo de los mercados financieros llevó al alza los tipos reales de interés y a apreciaciones reales del tipo de cambio a lo largo de la década. Esta distorsión de los precios han erosionado sin lugar a dudas la competitividad de la economía, estimada en una apreciación acumulada del 20% del tipo de cambio para la década en su conjunto y un retorno de los tipos de interés real a valores positivos (hasta del 15%) desde valores negativos al principio de la década.

Reformas económicas inconclusas⁵

Estos resultados, sin embargo, se dieron de forma paralela a medidas de reforma que sí transformaron significativamente algunas áreas aisladas de la economía (véase el gráfico 3.3). En efecto, desaparecen las agencias fijadoras de precios; se lanza una estrategia de crecimiento exportador; el sistema de tipo de cambio fijo, que había estado en vigor durante décadas, se sustituye por un tipo de cambio flexible controlado por subasta. A pesar de estas transformaciones, el ámbito de las reformas es todavía gradual e incompleto y no ha logrado conseguir un crecimiento económico rápido y sostenido. La pobreza se ha reducido sólo de forma moderada, manteniéndose todavía niveles alarmantes al final de la década.

La desigualdad de ingresos se incrementa si ésta se mide con índices suficientemente sensibles a cambios en la parte baja de la distribución de ingresos como las utilizadas por Atkinson (gráfico 3.6). El cuadro 3.3 muestra que un verdadero compromiso con el libre comercio no empieza sino hasta mediados de la década de los noventa. Las reformas tributarias se limitan a cambios en la escala pero no en la estructura, no se eliminan totalmente los impuestos a las exportaciones hasta el final de la década, los mercados financieros apenas se transforman y su supervisión se introduce hasta 1997. Asimismo, a pesar de que un sistema privado de pensiones se convierte en una piedra angular de la política de protección social, su aprobación en el Congreso todavía está pendiente en el momento de escribir este documento.

Con el objeto de paliar los costos sociales de las reformas económicas, se crearon al comienzo de la década de los noventa proyectos de inversión y

subsidios familiares administrados por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y Programa de Asignación Familiar (PRAF), cuyos resultados han sido menos exitosos de lo que se esperaba. Por otra parte, no se llevó a cabo ninguna reforma de los mercados de trabajo. Como resultado, coexisten un segmento formal altamente regulado y un amplísimo segmento informal.

Si miramos los índices de reforma estimados por Morley et al (1999) para 17 países de la región, las reformas en Honduras son las terceras con menor grado de implementación, sólo detrás de Venezuela y Jamaica. En particular, las reformas comerciales, impositivas y privatizadoras en Honduras, ocupaban la cola del grupo de países en 1995. Diez años después de que las primeras reformas tuvieran lugar, una segunda ola se ha diseñado para transformar los sectores económicos y sociales dentro del marco constituido por la Estrategia de Reducción de Pobreza (2001-15) y el alivio de la deuda en la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, de sus siglas en inglés). Este nuevo programa de reformas contiene varios de los aspectos perseguidos en el programa de reformas de 1990, con lo que se puede apreciar los alcances limitados que tubo su aplicación (véase el cuadro 3.3).

De hecho, se ha sugerido en otro trabajo, Cuesta (2001), que la estrategia de crecimiento exportador constituye una denominación errada de las políticas implementadas en Honduras. Es posible que la estrategia de promoción de exportaciones consiguiera cierto grado de transformación del sector exportador: las exportaciones agrícolas diversificaron su composición y destino y la *maquila* emergió como el sector exportador más dinámico. Estas transformaciones parciales tuvieron influencia positiva en los modestos niveles de reducción de la pobreza (del 75 al 66%) durante la década; sin embargo, nunca existieron estrategias que transformaran el proceso productivo en el sector exportador ni establecieran nuevos vínculos con el resto de la economía. Más bien, las políticas se limitaron fundamentalmente a incentivos fiscales, sin que se concertase una estrategia integradora para la economía en su conjunto. Desafortunadamente, cada una de las transformaciones conseguidas tuvieron como contrapeso los efectos indeseados y las inconsistencias que limitaron sus potenciales beneficios.

Una de las contradicciones más relevantes fue la concesión de incentivos exportadores permanentes aún cuando Honduras ha firmado compromisos comerciales en virtud de los que, una vez sobrepasados los US\$ 1,000 de renta per cápita (esperado para el 2004 según el propio Gobierno de la República, 2001), esos incentivos fiscales deben abandonarse. Por otra parte, las exportaciones no tradicionales tampoco han traído aparejado una disminución de la volatilidad de los ingresos ni de los precios (Cuesta, 2001). La irrupción de la *maquila* como el sector más dinámico en la generación de ingreso en la economía mostraba ya sín-

RECUADRO 3.2

Índices de reforma en América Latina

Morley et al. (1999) desarrollan una metodología a partir de trabajos previos de la CEPAL para medir el grado de desarrollo de ciertas medidas de reforma estructural para 17 países de América Latina entre los que se encuentra Honduras. Este índice se construye de la siguiente forma:

$$I_{it} = \frac{\text{MAX} - \text{RI}_{it}}{\text{MAX} - \text{MIN}}$$

donde I indica el índice para el país "i" en el periodo "t"; RI es el índice básico de cada una de las reformas consideradas para ese país en ese periodo; y MAX , MIN indican los valores máximos y mínimos respectivamente de la reforma para todos los países y todos los periodos.

Los índices básicos y finales de reforma toman valores entre 0 y 1, este último indicando el mayor grado de desarrollo de la reforma para todo el periodo 1970-1995 en el conjunto de los países considerados. Los índices básicos se construyeron de la siguiente manera:

Índice Básico de Reforma Comercial. Es el promedio entre la media y la dispersión de aranceles a las exportaciones de ese país.

Índice Básico de Reforma Financiera Domestica. Es el promedio de tres sub-índices relativos al control de los bancos sobre sus tasas de interés de captación, de sus tasas de préstamo, y el ratio de reservas bancarias sobre los depósitos. El control nacional se define como 1 si dichas tasas están determinadas por el mercado y 0 si está fijado por el gobierno.

Índice Básico de Cuenta de Capital. Es el promedio de cuatro componentes reflejando el control sobre inversión privada, límites en la repatriación de utilidades e intereses, control de préstamos del exterior de inversiones nacionales y control sobre flujos de salida de capital.

Índice Básico de Impuestos. Es el promedio de cuatro componentes: la tasa marginal del ingreso de las empresas y el de las personas, la tasa sobre el valor añadido y la eficiencia de este impuesto (medido como ingresos de este impuesto sobre el PIB).

Índice Básico de Privatizaciones. Se calcula como 1 menos el ratio del valor agregado en empresas estatales sobre el producto no agrícola.

Los índices así calculados muestran que Honduras en todas las reformas excepto la financiera, está por encima de la media para todo el periodo 1970-1995, aunque, si miramos el nivel alcanzado a finales de 1995, muestra que se ha producido una desaceleración del ritmo de reformas. Para ese año, varios índices de reforma están por debajo de la media.

Fuente: Morley, Machado y Pettinato 1999.

tomas de desaceleración en el 1998. La política de fijación salarial, basada en un sistema múltiple de salarios mínimos, indexados a la inflación pasada, introduce efectos inerciales en los costos laborales, mientras que el descenso de la productividad por la fuerza laboral contribuye también a una mayor reducción de la competitividad de la economía.

Por supuesto, no toda la pérdida de competitividad puede atribuirse a las reformas económicas. De hecho, los años noventa han sido pródigos en *shocks* externos que han azotado Hondu-

CUADRO 3.4

Reformas económicas en Honduras, 1990-2015

| Política | Comienzo | Reformas Económicas (1990-2000) | Reformas Propuestas en HIPC (2000 -2015) |
|---------------------------|---|---|---|
| Producción | 1990- | i) Eliminación de las agencias públicas de fijación de precios | i) Mantenimiento de producción sin subsidios ii) Privatizaciones adicionales de las empresas estatales de energía y telecomunicaciones iii) Gestión privada (e inversión) de servicios públicos (telecomunicaciones, correos, energía, puertos y aeropuertos, servicios sanitarios, sistema de carreteras) iv) Simplificación de los procedimientos de inversión |
| Comercio | 1990- 1994 | i) Aranceles a las importaciones de petróleo ii) Tipo de cambio flexible en régimen de subasta iii) Incentivos fiscales a las exportaciones (RIT, Zip y ZOLI) iv) Membresía en GATT/WTO v) Negociaciones iniciales con el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) vi) Incentivos adicionales a la maquila vii) Impuesto de exportación de café del 20 al 5% viii) Gradual eliminación Impuestos exportaciones (plátano, camarones, marisco, azúcar, carne) | i) Mantenimiento sistema tipo de cambio con subasta y altos niveles de reservas ii) Eliminación completa de los incentivos a la exportación cuando Honduras alcance renta per cápita de US\$1,000 iii) Completa eliminación de los impuestos a la exportación iv) Integración efectiva en acuerdos internacionales comerciales v) Integración total en ALCA (2005-7) vi) Arancel-0 para importaciones de productos intermedios y materias primas |
| Balance Fiscal | 1990 1994 1998 | i) Incremento impuesto ventas del 5 al 1% ii) Plan para reducir fuerza laboral pública iii) Introducción impuesto especial del 20% en licores, joyería y automóviles iv) Impuestos nuevos al capital y sobre intereses v) Tasa máxima impuesto renta del 42 al 25% vi) Mayor renta exenta de impuestos vii) Impuesto sobre Venta del 7 al 12% viii) Reducción gradual (del 42 al 24%) del impuesto a los beneficios empresariales | i) Políticas fiscales prudentes, reduciendo gasto recurrente mientras aumenta el gasto social ii) Mejora de mecanismos de recaudación fiscal y aplicación de medidas anti-evasión. iii) Reducción de la nómina del sector público |
| Finanzas | 1990 1997 | i) Reducción gradual de requerimientos bancarios (requerimiento de reserva inversión obligatoria ii) Monitoreo institucional del sistema bancario (CNBS) | i) Fortalecimiento efectivo del sistema de monitoreo institucional |
| Política monetaria | 1992 | i) Abandono de la fijación de tipos de interés | i) Control de inflación (a un dígito) como objetivo prioritario |
| Política laboral | | Ninguna | i) Modernización del marco legal laboral |
| Protección | 1990- 1994 1998 2000 | i) Alivio de los costos de corto plazo del ajuste Proyectos de educación, salud, sanitarios, y de agua en zonas rurales pobres, Subsidio Familiar, Subsidio a la Vivienda y Subsidio al Transport ii) Aprobación 14a. Mensualidad iii) Congelación de precios canasta básica por 3 meses iv) Creación Instituto Hondureño de la Infancia y la familia, y el Instituto Nacional de la Mujer v) Fondos privados pensiones (pendiente aprobación) | i) Ligar fondos procedentes de la Iniciativa HIPC a estrategias de alivio de la pobreza ii) Balance entre alivio y reducción de pobreza iii) Aprobación de reformas de la seguridad social y pensiones |
| Gobernabilidad | 1990 1993 1996 1998 | i) Creación Comisión Presidencial para la Modernización del Estado ii) Creación Comisión Derechos Humanos iii) Creación de la Fiscalía General iv) Creación Dpto. de Investigación Criminal (DIC) en sustitución de oficina de investigación previa (DNI) v) Reformas electorales (voto domiciliario, separado) vi) Reestructuración de las Secretarías del Estado vii) Creación de la Sec. Estado de Seguridad, con supervisión sobre la DIC y la policía viii) Desmatelación Ministerio de Planificación y creación de la Sec. Cooperación (SETCO) | i) Descentralización gradual, traslado de responsabilidades del gobierno a las municipalidades ii) Participación de la sociedad civil organizada en la delimitación, implementación y monitoreo de reformas iii) Reformas hacia una administración más racional, transparente y eficiente iv) Creación de un sistema integrado de administración (SIAFI) |
| Sostenibilidad | | Ninguna | i) Desarrollo de política de gestión del medio ambiente y desastres naturales desde frentes económico, administrativo, preventivo y participativo ii) Consolidación de una estrategia de desarrollo rural |

Fuente: Elaboración propia con base en Thorpe 1996, Posas 2000, Gobierno de Honduras 2001, USAID 2001.

ras. Además de los efectos devastadores del huracán Mitch, se han sucedido inundaciones y sequías, crisis financieras internacionales y colapsos de los precios internacionales de importaciones y exportaciones críticas como el petróleo y el café, respectivamente. No obstante, un ejercicio de descomposición macroeconómica de Cuesta (2001) muestra que el fracaso de recortar las importaciones y el estrecho horizonte de la estrategia de exportaciones contribuyeron en mayor medida al deterioro de la balanza comercial. De manera paralela y compensatoria, la moderación de las condiciones internacionales sobre la deuda externa y las crecientes remesas contribuyeron a la reducción de los déficit comerciales en Honduras. Cuesta (2001) también cuantifica la contribución de la promoción de exportaciones y de la liberalización de importaciones en el crecimiento de la economía, encontrando que sólo tuvieron un efecto muy modesto comparado con la inversión privada en la primera parte de los noventa y con el consumo del gobierno en la segunda mitad de la década (véase el gráfico 3.7). Por lo tanto, las perspectivas para un crecimiento económico sostenible son poco halagüeñas no tanto por los shocks externos sino que por el limitado progreso hacia la liberalización de importaciones y la promoción de exportaciones.

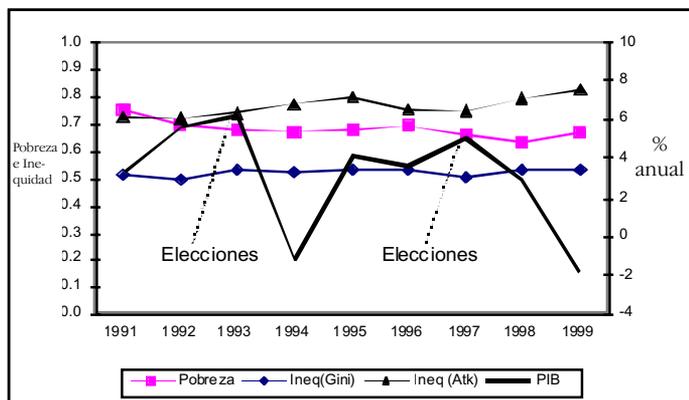
Reformas económicas y exclusión

La pregunta crítica es entonces si estas reformas económicas fueron de alguna manera capaces de generar nuevas oportunidades para los hondureños y, específicamente, para aquellos a los que intentaron beneficiar. Este hubiera sido el caso si, como la teoría clásica de comercio predice, las reformas hubieran llevado al incremento de ingreso de los trabajadores no calificados en detrimento de los calificados, tanto por el lado de la demanda (la demanda mundial) como por el lado de la oferta, es decir, mediante las estrategias de crecimiento exportador. En tanto en cuanto los sectores transables son intensivos en mano de obra no calificada, la estrategia exportadora debería haber aumentado los ingresos precisamente en estos sectores, reduciendo no sólo la pobreza sino también la desigualdad en la generación de ingresos entre los hondureños. Por otra parte, se esperaba que los fondos del PRAF y del FHIS pudieran compensar a aquellos individuos que quedaban fuera del proceso de crecimiento; sin embargo, la evidencia existente muestra más bien que las reformas aplicadas en Honduras no han conseguido las transformaciones previstas ni en la generación ni en la distribución de las ganancias del crecimiento.

Para toda la década de los noventa, el producto por trabajador se incrementó en una tasa anual del 1.5%, mientras que los costos por trabajador aumentaban exactamente el 3% anual en el mismo período (véase el gráfico 3.8). Esta erosión de competitividad fue mayor en los sectores transables que en los no transables como resultado de una

GRÁFICO 3.6

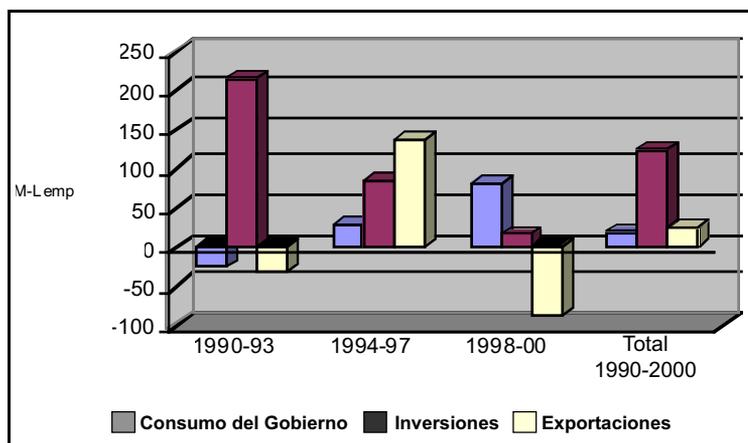
Crecimiento, pobreza y desigualdad en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central de Honduras 1991-1999, DGE 1991-1999. Índice de Atkinson computado para una versión a la desigualdad $\alpha=2$.

GRÁFICO 3.7

Descomposición de las fuentes de crecimiento económico



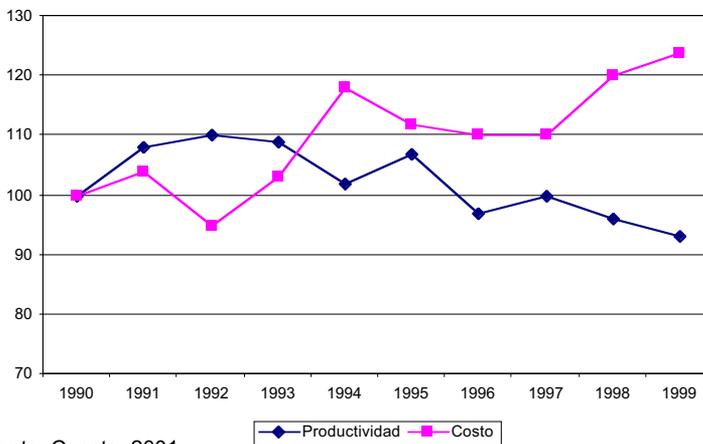
Fuente: Cuesta 2001.

mayor intensidad de trabajadores no calificados en los sectores transables (Cuesta, 2001). De este modo, en tanto que la estrategia intentaba -aunque sin éxito- mantener a la baja los costos salariales y los salarios reales en lugar de incrementar la productividad de los trabajadores, los sectores intensivos con trabajadores sin calificación empeoraron su situación como resultado de las reformas económicas. De hecho, los grupos más perjudicados son precisamente aquéllos a los que la estrategia se suponía iba ayudar más.

La fuerza laboral en Honduras ha crecido rápidamente durante la década pasada, sin duda como resultado de su crecimiento demográfico y de los acuciantes niveles de pobreza, generando una per-

GRÁFICO 3.8

Índices de producto y costo por trabajador



Fuente: Cuesta, 2001.

sistencia en los altos niveles de subempleo, y asociado a este fenómeno, un mayor trabajo precario tanto en sectores transables como no transables. Asimismo, aunque el incremento de la fuerza laboral ha traído consigo un incremento de la participación laboral de los hondureños, especialmente de las mujeres, el moderado incremento ha sido insuficiente para provocar un cambio significativo en la composición de género de la fuerza laboral. En lugar de una recomposición en favor de las mujeres en trabajos mejores pagados, las mujeres han venido a satisfacer la creciente demanda en sectores de trabajo precarios como venta al por menor o de servicios personales (cuadro 3.5).

¿Qué han significado estos cambios en la productividad y en la participación del mercado laboral en cuanto a extender las ganancias del crecimiento económico a los hondureños? Como se podría esperar de un crecimiento económico fallido, las nuevas oportunidades que ha generado no han sido muy grandes. Aunque éste es un concepto elusivo, el paradigma de desarrollo humano nos proporciona algunas definiciones prácticas de utilidad. Se puede interpretar nuevas oportunidades como mayores capacidades potenciales y materializadas para que los individuos aumenten sus condiciones

de vida. Para los fines de este capítulo, estas capacidades se asocian, primero, con la proporción en la que ciertos grupos participan en la generación de los ingresos totales y, en segundo lugar, con el uso de esa capacidad para incrementar efectivamente sus condiciones de vida. Para evaluar esta capacidad, se utiliza un índice donde el valor 1 indica un nivel máximo de las condiciones de vida de una familia, mediante acceso (tanto público como privado) a servicios sanitarios, agua, electricidad y acomodación digna, esto es, un hogar permanente construido con material que no sea de desechos y que su suelo no sea de tierra.

La evidencia muestra que la capacidad de generar ingresos para diferentes grupos de hondureños no sufre importantes variaciones a lo largo de los años noventa, a pesar de las reformas. El gráfico 3.9 muestra, no obstante, que las mujeres e individuos que viven en áreas urbanas figuran entre aquéllos con una tendencia creciente de su capacidad de generar ingresos. A su vez, hombres de zonas rurales y trabajadores de sectores agrícolas han perdido capacidad relativa de generar ingresos a lo largo de la década. El resto de grupos diferenciados por su calificación, categoría ocupacional o sector de actividad experimentaron fluctuaciones en su proporción en el ingreso total que, en general, terminaron al final de la década muy próximos a donde habían comenzado en 1990.

Al mirar la distribución de las ganancias económicas desde la perspectiva de capacidades materializadas, los resultados en cuanto a las condiciones de vida son de alguna forma más halagüeños. Para medir estas condiciones de vida se construyó un índice capaz de mostrar la evolución del acceso a cualquier forma pública o privada de agua potable, servicios sanitarios, electricidad y vivienda digna. Los diferentes grupos de hondureños evaluados parecen haber mostrado durante la década de los años noventa solamente una modesta mejora - en torno al 10% - en sus condiciones de vida (gráfico 3.10). En concreto, los desempleados, los asalariados, los jóvenes y aquéllos de sectores manufactureros y de servicios muestran un incremento por encima de la media. En cambio, los hondureños sin calificación, los semicalificados, aquellos que viven en zonas rurales y trabajan en la agricultura

CUADRO 3.5

Oportunidades en el mercado laboral

| | 1990 | 1994 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Fuerza laboral * | 1,469 | 1,746 | 2,053 | 2,084 | 2,212 |
| Empleo* | 1,407 | 1,696 | 1,985 | 2,020 | 2,137 |
| Subempleo (%FL)** | 49.5 | 39.7 | 40.0 | 38.0 | 41.0 |
| Desempleo (%FL)** | 4.4 | 2.9 | 3.4 | 3.2 | 3.5 |
| Participación Hombre (%FL-Hombre) | 87.2 | 85.7 | 87.6 | 86.9 | 87.0 |
| Participación Mujer (%FL-Mujer) | 32.3 | 34.6 | 41.3 | 39.2 | 44.3 |

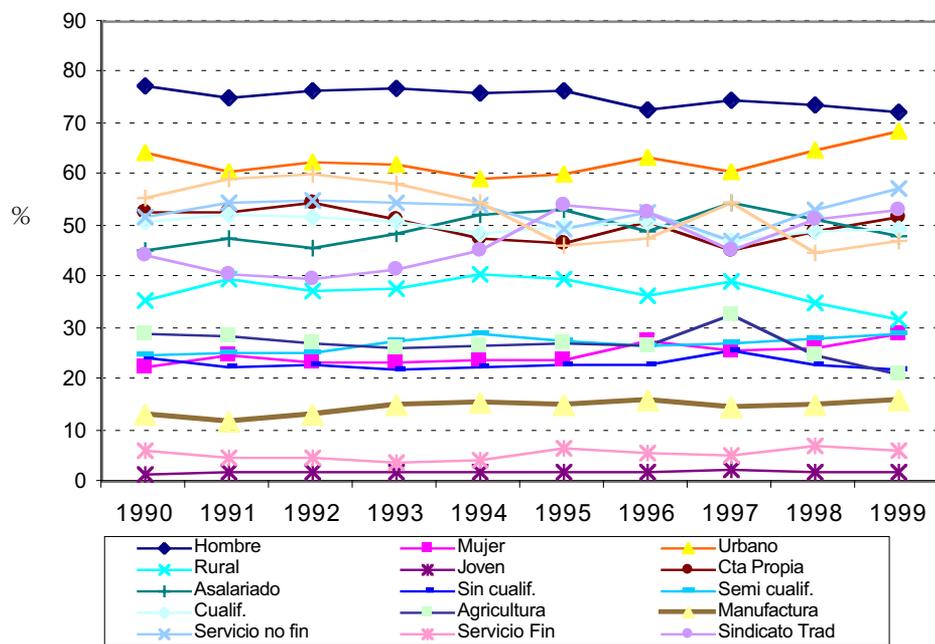
* En miles de personas.

** FL = Fuerza laboral.

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC, 1990-1999.

GRÁFICO 3.9

La capacidad de generar ingresos en Honduras (proporción de cada grupo en la generación de ingresos totales del país)



Fuente: Elaboración propia con base en DGEC 1990-1999. Sin calificaciones: primer ciclo de educación primaria incompleto (0-4 años de escolarización); semi-calificados: primer ciclo de primaria completo y/o alguna educación secundaria sin completar (5-9 años de escolarización); calificado: al menos secundaria completa (10 ó más años de escolarización). "Sindicato tradicional" se refiere a sectores productivos con representantes tradicionales en la sociedad (esto es, campesinos, asalariados y cooperativistas).

han mejorado sus condiciones de vida muy por debajo de la media.

Para cada uno de los grupos evaluados, también sus condiciones de vida parecen estar sujetas a fluctuaciones, en ningún caso han acumulado de forma sostenida mejoras en cada año de la década. Por tanto, después de diez años de reformas económicas, los trabajadores de la agricultura, que residen en zonas rurales, los peor calificados, y los grupos vulnerables, como las mujeres, no consiguieron ni mejorar significativamente sus capacidades de generar ingresos ni cerraron la brecha de condiciones de vida que les separaba de los grupos más favorecidos. De hecho, la presencia de brechas en la generación y distribución de las ganancias de la reforma permanecieron sin cambios, a pesar de las reformas. Por lo tanto, al menos, las políticas económicas de los noventa han sido decepcionantes en ese sentido, a pesar de lo que, las reformas no pueden tampoco ser culpadas de haber empeorado sensiblemente las condiciones de vida ni la capacidad de generar ingresos de la mayoría de los hondureños.

Reformas económicas y las capacidades del Estado

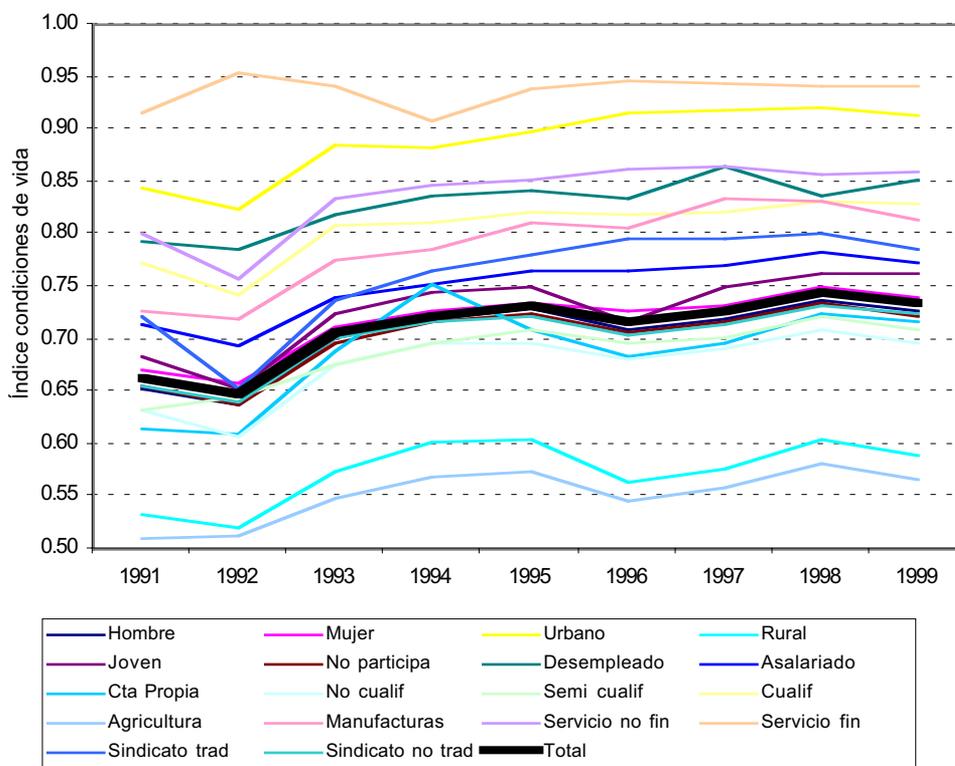
La capacidad del Estado para llevar a cabo las políticas pertinentes es el segundo mecanismo por

medio del que las reformas económicas pueden afectar la legitimidad de la democracia. Aunque tales políticas son muchas en número y varían en cada contexto, en este trabajo se circunscriben a la acumulación de capital humano, por ser estas políticas las que concitan poca controversia acerca de su deseabilidad, independientemente del contexto. En este sentido, en Honduras, las políticas sociales no han jugado ese papel compensador, como redes de seguridad, para aquellos grupos más vulnerables a las reformas económicas de los noventa. Los datos del Banco Central de Honduras (2000) muestran que las pensiones, intereses del capital y transferencias públicas y privadas han tenido efectos regresivos en la distribución de ingresos, creciendo como proporción del ingreso de los hogares en la medida en que estos son más ricos. Solamente las remesas parecen tener un impacto progresivo positivo, ya que proporcionan ingresos substanciales a los hogares más pobres, para luego disminuir porcentualmente a medida que los ingresos del hogar aumentan (gráfico 3.11).

Conviene destacar también que la protección social es escasa en el país, lo que está relacionado, alguna manera, con el fenómeno de exportación de mano de obra al extranjero como mecanismo efectivo de protección de las familias. Este aspecto de la desprotección social constituye uno de los más grandes problemas de los diseños de desa-

GRÁFICO 3.10

Índice de condiciones de vida en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base DGEC, 1991-1999.

rollo que el país ha tenido en las últimas dos décadas.

En cualquier caso, las transferencias solamente representan el 1% de promedio del ingreso de los hogares (Banco Central de Honduras, 2000) a pesar de un incremento substancial en términos reales de los gastos sociales durante la década de los noventa: 43% entre 1990 y 1998, de acuerdo con UNAT (1999). Sin embargo, estas cifras esconden el hecho de que los gastos sociales han fluctuado mucho en ese período. Esto es cierto tanto para los gastos sociales per cápita como, para los gastos asociados con fondos de protección de los más pobres lo que es más preocupante. Los dos fondos públicos, el FHIS y el PRAF, deliberadamente orientados a suavizar los costos del ajuste para los más pobres, han sufrido importantes recortes de recursos en algunos años. En efecto, estos gastos representan sólo un 20% de los gastos sociales para el promedio de la década.

Además, estos gastos sociales básicos han sido acíclicos con respecto al crecimiento económico (perdiendo así la oportunidad de contrarrestar los efectos negativos de un crecimiento volátil), pero cíclicos con respecto a los períodos electorales. Con lo que esos gastos han experimentado expansiones en los años preelectorales y contracciones en los años postelectorales (véase el gráfico 3.12). A

pesar de ciertas mejoras en su focalización, la composición de los gastos sociales alberga pocas esperanzas de un impacto substancial progresivo de las mismas: 40% de los gastos de educación pública se asignan por igual a la educación secundaria y terciaria, y cerca del 50% de los gastos de salud pública se invierten en tratamientos curativos.

Que las políticas sociales no hayan contribuido substancialmente al alivio de la pobreza, y sólo de forma parcial a los incrementos de capital humano, no significa automáticamente que la capacidad del Estado haya sido recortada por las propias reformas económicas. En su lugar, se puede sostener que es el cambio en la composición del gasto hacia esfuerzos de reconstrucción y de transformación al final de la década y los propios ciclos electorales los que ayudarían a explicar las fluctuaciones del gasto social. Es más, la capacidad tributaria del Estado parece incrementarse a lo largo de la década, medida en términos del producto interno bruto, permaneciendo en línea con el promedio para el istmo (CEPAL, 2001). Sin embargo, como todo lo demás en la política en Honduras, esta capacidad también ha estado sujeta a fluctuaciones durante la década (gráfico 3.13).

Finalmente, la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, sigla del nombre en inglés) pone de manifiesto la existencia de una rela-

ción entre legitimidad y condicionalidad que no es concluyente sobre el impacto de las reformas económicas en el proceso de consolidación democrática. Paradójicamente, mayor ayuda financiera sustantiva en forma de alivio de la deuda está condicionada dentro de la Iniciativa HIPC a la adopción tanto de reformas típicas de ajuste estructural como de otras estrategias de reducción de pobreza, basadas en mayor gasto social y buen gobierno. Es decir, se impone mayor condicionalidad en áreas de política sobre las que debería existir un amplio consenso popular sobre su deseabilidad. Además, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) establece unas líneas estratégicas de acción, encaminadas a la reducción de treinta puntos de sus niveles de pobreza en los próximos quince años. Al establecer un marco de metas y de compromisos de los donantes (relativos a los términos de los flujos financieros, disciplina para controlar la inflación, los déficit y los gastos, así como metas de incremento de gasto social), el incremento de certidumbre que introduce debería provocar aumentos en la capacidad de gestión económica del Estado. El problema, sin embargo, aparece cuando la condicionalidad no es capaz de traer consigo ganancias de competitividad y de crecimiento económico, después de diez años de transformaciones limitadas- de la economía hondureña.

El cuadro 3.6 resume las contribuciones que las reformas económicas han tenido en los diferentes frentes sobre los que en esta sección se ha basado la legitimidad de la democracia hondureña. Asimismo, se reflexiona *grosso modo* acerca de los posibles impactos que sobre la legitimidad hubiera tenido la ausencia de reformas económicas como las planteadas en la década de los noventa.

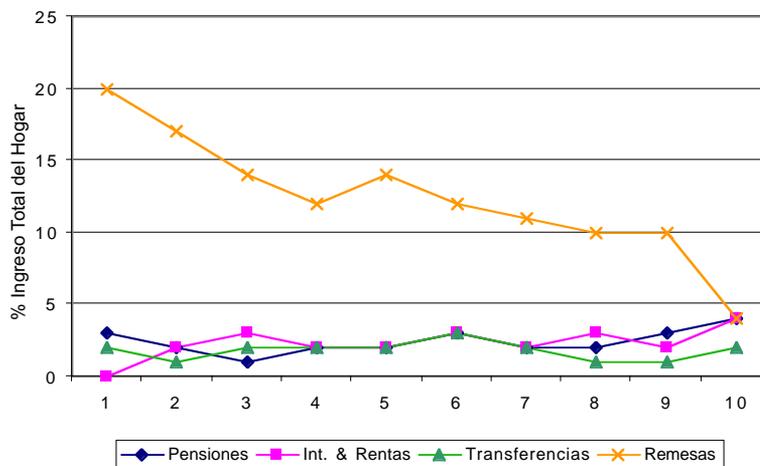
Factores políticos en la erosión de la legitimidad democrática, una transición incompleta de la democracia electoral a la participativa

Si las reformas económicas no parecen haber causado el déficit de legitimidad que todavía perdura en la democracia hondureña, entonces, ¿qué otros factores han sido esos causantes? Blachman et al (1992) y Sieder (1995) reconocen que Honduras, una vez embarcada en la transición del régimen militar a elecciones competitivas, ha estado inmersa durante la última década en una segunda transición. En palabras de Diamond (1994:5), de una “transición del clientelismo hacia la ciudadanía”. La nueva transición debería convertir al sistema electoral en un sistema de participación más amplio. Esta segunda transición está lejos, sin embargo, de completarse después de diez años de esfuerzos, y a pesar de ciertos avances de “escapate democrático” diseñados para satisfacer la condicionalidad internacional para la ayuda.

La participación ciudadana sigue siendo limitada y no se ha asegurado una convivencia en la que se respeten plenamente los derechos humanos. Por

GRÁFICO 3.11

Incidencia de los ingresos no laborales por decil de ingreso familiar



Fuente: Banco Central de Honduras, 2000.

eso se sostiene en este informe que Honduras está inmersa en esta segunda y más ambiciosa transición hacia una participación más efectiva de la sociedad civil y de una nueva oleada de avances en el desarrollo institucional de su democracia.

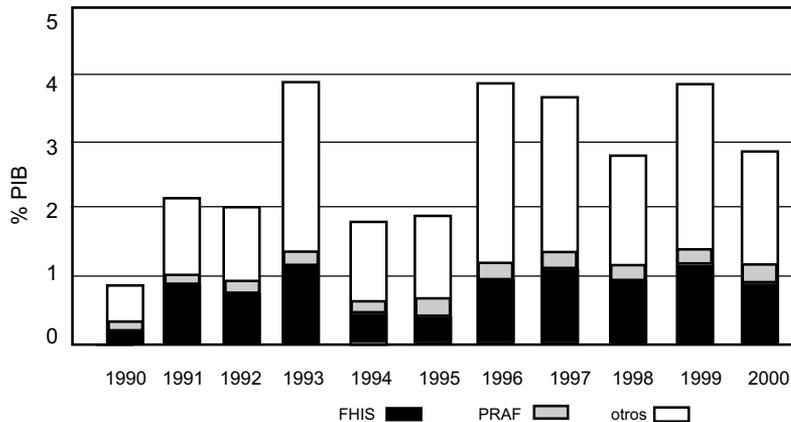
A pesar de los avances, persiste cierta inestabilidad y fragilidad del sistema como características básicas de la política hondureña. Castellanos (2000: 87) señala que esta “inestabilidad constitucional” ha sido una constante histórica del país desde su independencia, como puede apreciarse en la emisión de trece constituciones sancionadas nacionalmente, tres federales a nivel centroamericano, 140 cambios de gobierno y más de 400 conflictos armados.

El sistema electoral ha sido la única fuente de estabilidad del sistema democrático desde 1981. Esto no refleja, sin embargo, una estabilidad similar dentro de la estructura partidista. Los partidos políticos de Honduras han sido una fuente de continuas rivalidades y lucha internas, ambas causas y efectos de un sistema institucional débil, basado en relaciones clientelistas y con una forma de hacer política caudillista que ha prevalecido durante décadas (Sieder, 1995). La dinámica de estas luchas partidistas han significado que en los últimos 20 años el país haya vivido en un estado continuo de elecciones (Posas, 2000).

Aún así, como argumenta Sieder (1995), el mantenimiento de elecciones regulares -independientemente de sus imperfecciones- no debería subestimarse en un contexto de continua fragilidad democrática. Los beneficios de la continuidad de las elecciones no sólo se limitan a la credibilidad y estabilidad, sino que se convierten en el único elemento legitimador para una sociedad que, hasta la posterior emergencia de un nuevo tejido de la so-

GRÁFICO 3.12

Gastos sociales específicos para compensar los costos del ajuste estructural (% del total de gastos sociales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Gobierno de la República de Honduras 2001. 'Otros' incluye subsidios al transporte público y electricidad, así como becas escolares.

ciudad civil, estaba escasamente representada en la vida política lo que es aun más importante. En Honduras, las elecciones se constituyen casi como el único instrumento para castigar y premiar las actuaciones políticas, tomando en cuenta que la ciudadanía percibe que el sistema judicial no es capaz de ejecutar su mandato (Posas, 2000).

Como resultado de varias elecciones estables y de otros modestos avances en el proceso de democratización en los noventa, la sociedad empieza a demandar una participación más activa en la vida política. Nuevos actores, respecto a los tradicionales trabajadores, campesinos y cooperativistas, empiezan a organizar redes civiles que amalgaman organizaciones activas en frentes múltiples, desde la reducción de la pobreza y la reconstrucción (incluyendo temas como alivio de la pobreza extrema, migración, infancia, discriminación de género, la juventud, micro y pequeños empresarios) hasta las relaciones Estado-Sociedad en temas como ciudadanía, gobernabilidad, transparencia, descentralización, reformas de la justicia, administración pública, seguridad, elecciones o educación para la democracia⁵.

En conjunción, con el surgimiento de nuevos actores, la actitud del Estado hacia ellos, cambia en algunos casos hacia una mayor tolerancia y cooperación, aunque no sin dificultades. De este proceso, emergen, en la segunda mitad de los noventa y con el apoyo de la cooperación internacional, instituciones e iniciativas que sirven como un espacio básico para facilitar el debate y el consenso con varios sectores de la sociedad civil, el gobierno y la comunidad internacional. El Foro Nacional de Convergencia (FONAC), el Foro de Fortalecimiento de la Democracia (FFD) y el Consejo Nacional Anticorrupción, se crean expresamente con este

objetivo.

Aún así, la participación de la sociedad civil está todavía lejos de ser satisfactoria. Las críticas apuntan al papel muy limitado que se le ha dado a la sociedad civil (especialmente a nivel de base) en la elaboración de estrategias relevantes de reducción de pobreza y, en especial, la falta de inclusión de sus propuestas en la estrategia final. No obstante, algunos analistas achacan esa limitada influencia a divisiones internas y carencia de autonomía (Sieder, 1995) así como a serias deficiencias en cuanto a sus capacidades técnicas.

Reformas económicas y la transición política incompleta

La transición incompleta hacia una ciudadanía participativa permite mostrar que el papel de las reformas económicas ha variado en relevancia en las últimas dos décadas. Su influencia en el proceso de democratización pasa de ejercer un impacto indirecto durante la transición del régimen militar a los gobiernos electos hasta convertirse en un eje central en el desarrollo político de los noventa. De hecho, las reformas económicas tienen mucho que ver con la emergencia de una nueva sociedad civil en Honduras, puesto que provocaron un efecto crítico en la movilización social que se opuso al "paquete" de reformas.

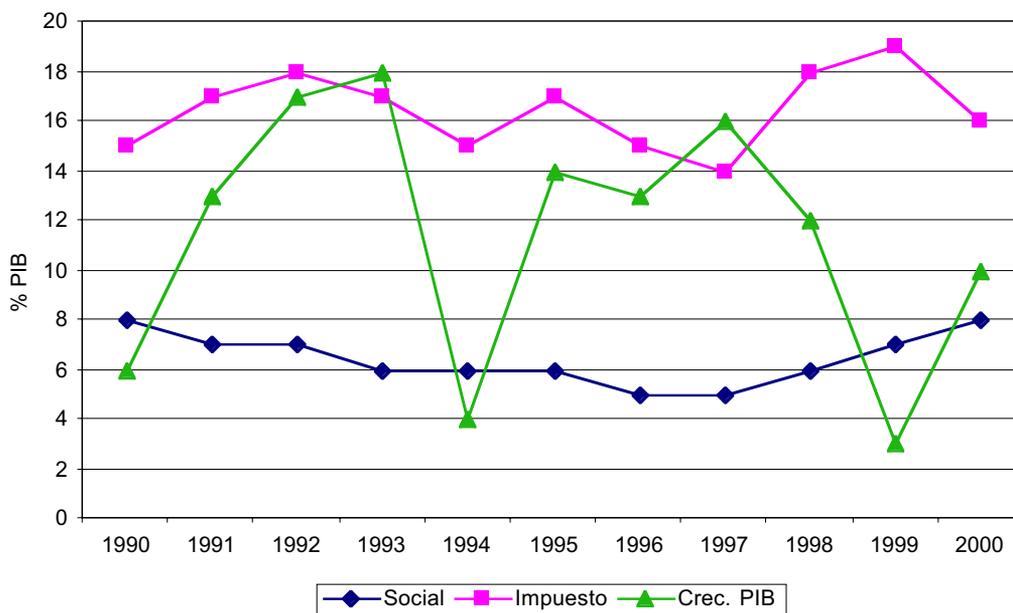
De esta manera se observa que al comienzo de los noventa, los actores tradicionales apuestan firmemente en contra de las reformas económicas que pretende llevar a cabo el Gobierno, esta reacción llevó a una confrontación abierta, liderada por la llamada "Plataforma de Lucha por la Democratización del País". en este conflicto, fue la plataforma social la que perdió el pulso con el gobierno. La derrota de los actores tradicionales (simbolizada en la disolución de la Plataforma en 1992) abrió el camino a la aparición de nuevos actores de la sociedad civil y nuevos papeles de estos (Posas, 2000).

La adopción de reformas económicas al comienzo de los noventa es clave para entender la puesta en marcha de la segunda transición hacia una democracia participativa, incluso cuando el sistema político -cuya única fuente de estabilidad provenía de las elecciones- no había ni siquiera alcanzado una preferencia incondicional ni una legitimidad completa entre los hondureños. Esto, sin embargo, no quiere decir que las reformas económicas acarrearán más legitimidad a la política hondureña. Lo que trajo esa legitimidad -aunque de forma incompleta - sería la participación más efectiva de un segmento más amplio de la sociedad unido contra las reformas económicas.

Este efecto, no es comparable con el impacto que la economía había tenido durante el proceso de democratización de los ochenta, excepto en el sentido de que las políticas intervencionistas habían suministrado los recursos que alimentaban las prácticas clientelistas, además de los recursos provenientes de la ayuda militar de los Estados Unidos. Esto

GRÁFICO 3.13

Crecimiento anual, transferencias sociales y capacidad tributaria en Honduras



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Central de Honduras, 1990-2000.

tampoco quiere decir que un contexto económico menos intervencionista hubiese llevado necesariamente a prácticas clientelistas de menor envergadura. En este sentido, Sieder (1995) argumenta que el neoliberalismo incrementa la competencia por las rentas que surgen del clientelismo, sin que las destruya obligadamente. En cualquier caso, no parece que el régimen económico determinase la pugna política de los ochenta como si lo hiciera en cambio la intervención militar o las luchas internas en los principales partidos políticos.

Una mirada final a las reformas económicas y los aspectos políticos

En esta discusión todavía no se puede determinar con rigor cuál ha sido el factor más relevante - las reformas económicas o la transición política inacabada - para explicar el déficit de legitimidad en Honduras. Esta dificultad de precisión se debe, entre otros aspectos, a que ambos factores están interrelacionados y también al hecho de que otros factores no explorados en este informe (pero mencionados en un apartado anterior de este capítulo) tienen probablemente algún peso en la duración y la estabilidad de la democracia. Además, tampoco es fácil predecir qué hubiese ocurrido en ausencia de dichas reformas económicas.

Sin embargo, es siempre importante dar al menos una idea de la magnitud de ambos factores a la hora de explicar el grado de insatisfacción con la democracia de los hondureños. Para tal objetivo,

se estima el papel que las condiciones económicas, políticas y personales tienen en la desafección al sistema político durante las elecciones de 2001, usando para ello la encuesta de percepciones de Seligson (2001).

Se estima el impacto que cada factor tiene en la desafección política como la probabilidad de que un votante insatisfecho tenga precisamente cada una de esas características. Entre los factores económicos considerados, se incluye una variable que separa a aquellos individuos que pertenecen a los grupos a los que las reformas beneficiaron menos en términos de generación de ingresos y de condiciones de vida; es decir, individuos de las áreas rurales, los no- y semi-calificados, y aquellos que trabajan en sectores transables. El impacto del huracán Mitch también se incluye mediante una variable que identifica individuos que reportan haber sido afectados fuertemente por el desastre, con la intención de corroborar si las consecuencias económicas no relacionadas con las reformas son susceptibles de causar desafección política. Se considera, además, el nivel de riqueza aproximada del individuo, a través de la posesión de bienes duraderos.⁶

Entre los factores relacionados con la política, se incluye el grado de confianza en las instituciones democráticas evaluado a través de un índice combinado de confianza en el Tribunal Nacional de Elecciones, el Congreso, la Contraloría, la Fiscalía y los partidos políticos, las percepciones de honestidad de los estamentos político, judicial, empresa-

CUADRO 3.6

Impactos de las reformas económicas de los 90 y de su ausencia sobre la legitimidad democrática

| DIMENSIONES | IMPACTOS CON REFORMAS DE LOS 90 | | HIPOTETICOS IMPACTOS SIN REFORMAS EN LOS 90 | |
|--|--|--|---|--|
| | Sociedad | Gobierno | Sociedad | Gobierno |
| 1. Condiciones de vida de grupos socioeconómicos | Sin mayores cambios durante la década | | Muy difícil que la vulnerabilidad hubiese disminuido lo suficiente como para alcanzar aumentos importantes en las condiciones de vida | |
| 2. Exclusión social | Sin mayores cambios durante la década | | Sólo hubiese mejorado con un compromiso político prioritario. Aun así, hubiera habido dificultades para financiar dicho compromiso | |
| 3. Confianza institucional e individual | Cae progresivamente, aunque más por la corrupción que por factores macroeconómicos | | Sin mayores aumentos sin disminuir la corrupción (incluso si la pobreza descendiese) | |
| 4. Movilización de nuevos actores sociales | Aumenta la participación de la sociedad civil gracias, a las reformas | | Posiblemente no hubiese encontrado un frente tan fuerte de oposición sobre el que centrar los esfuerzos de diferentes grupos | |
| 5. Condicionalidad | | Aumenta como parte inseparable del paquete económico | | Sin acuerdos con las instituciones financieras internacionales, no habría condicionalidad de su parte, pero tal vez hubiera sido más dura por parte de otros acreedores internacionales, o simplemente menos crédito internacional |
| 6. Gasto social | | Muy volátil durante la década (pro-cíclico) | | Solo hubiese aumentado y de forma sostenible con un compromiso político |
| 7. Capacidad tributaria | | Aumentos no sostenidos durante la década | | Difícil que hubiese aumentado aunque no sostenidamente sin la espuela de la condicionalidad |

Fuente: Elaboración propia de PNUD, 2002.

rial, militar y eclesiástico del país. La ideología del individuo está capturada en un índice de 1 a 10, donde el último refleja posiciones de extrema derecha. También se incluyen actitudes autoritarias de los individuos en esta valoración, definidas como la preferencia por el orden por encima de la libertad. Otros factores personales controlan el género, la edad y la localización geográfica de los individuos.

El gráfico 3.14 muestra que la confianza en las instituciones democráticas y la percepción de honestidad en los actores clave de la toma de decisiones en Honduras son los factores más relevantes para explicar la desafección en los partidos políticos. De hecho, cada 10% que disminuye el grado de confianza y de percepción de honestidad entre los hondureños en sus instituciones y políticos,

aumenta en poco más del 10% su probabilidad de que estén insatisfechos con la democracia. En el resto de factores, las mujeres parecen menos propensas a estar insatisfechas políticamente, mientras que las consideraciones geográficas o de edad no parecen ser significativas. Tampoco lo son actitudes autoritarias, pero sí el grado de extremismo ideológico del individuo. Cuanto más a la derecha del espectro ideológico, más descontento muestra un hondureño con su democracia en el 2001. Por cada punto que se mueve a la derecha en la escala de 1 a 10, su probabilidad de desafección política se incrementa un 10%.

En cambio, los factores relacionados con los efectos de las reformas económicas no parecen determinar de forma significativa el grado de insatisfacción declarada por los hondureños, ni tampoco la medida en qué les afectó el huracán Mitch. Ni tan siquiera parece que el nivel de riqueza afecte substancialmente por sí sólo la desafección a los partidos políticos, que en Honduras podría explicarse por el alto grado de sentido político hereditario. En suma, esta evidencia parece encajar en los resultados del papel no decisivo de las reformas económicas en el déficit democrático en el país y de un papel más relevante de la transición democrática incompleta.

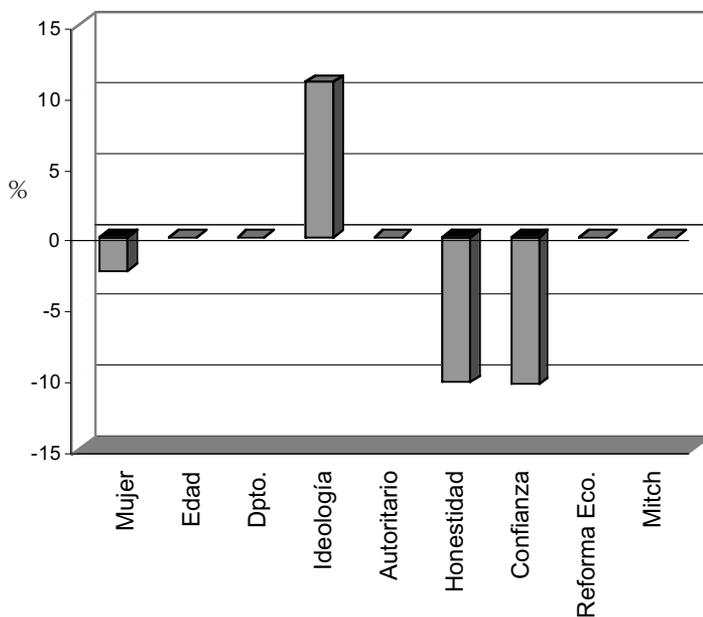
Una legitimidad basada en las transformaciones de las instituciones

Si bien siempre se ha reconocido un fuerte vínculo entre la fortaleza y debilidad democrática y el nivel de crecimiento económico en un proceso de desarrollo, es menos frecuente analizar el efecto que los regímenes económicos tienen en el desarrollo político de un país. Esto quizás se deba a la creencia de que las democracias sobreviven a crisis económicas graves. Si bien éste ha sido en buena medida el caso en democracias ya consolidadas como las europeas o la estadounidense (incluso cuando a las crisis económicas se suman profundas crisis políticas), se observa, no obstante, que cuando brotan y persisten graves crisis económicas en América Latina surgen también fuertes presiones sobre sus instituciones democráticas.

En la región se han observado antes y recientemente casos en que la legitimidad económica sostenida por un régimen autoritario usurpa la legitimidad política. Estos casos no mellan, sin embargo, el hecho de que la democracia, en tanto se asegure sus condiciones de legitimidad (respeto derechos humanos, representación, participación y pluralismo) y consolide prácticas como el buen gobierno (transparencia, lucha contra la corrupción), tiene asegurada una vida duradera y estable, por encima de las crisis económicas. A pesar de ello, cabe preguntarse todavía hasta qué punto puede el desempeño económico marcar el desarrollo democrático de un país, en particular, uno en estado de consolidación democrática como es el caso de Honduras. Esta pregunta es clave para comprender qué

GRÁFICO 3.14

La magnitud del impacto de factores personales, políticos y económicos en la desafección política en Honduras, 2001



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de Seligson 2001.

causas, tanto políticas como económicas, y en qué medida determinan y aseguran que el rumbo democrático en un país como Honduras pueda consolidarse, aun en presencia de graves fluctuaciones económicas, y con un problema estructural de la pobreza.

La consolidación de la legitimidad democrática en Honduras pasa por una primera transición durante la década de los ochenta desde un régimen militar a un sistema democrático en donde las elecciones se convierten en el único mecanismo de estabilidad en un contexto que en otros aspectos es extremadamente frágil y volátil. Las elecciones se erigieron en el país como el único instrumento formal, de naturaleza global, capaz de expresar insatisfacción de la ciudadanía. Sin embargo, la pérdida parcial de la legitimidad del régimen militar no condujo por sí sola a un incremento automático de la legitimidad democrática. De aquí se desprende que la democracia tiene todavía el desafío de ganar su propia aceptación social para poder cerrar el déficit de legitimidad, después de veinte años de funcionamiento. Esta tarea pendiente tiene además que afrontar con el hecho de que el régimen democrático en Honduras es muy vulnerable a la influencia de factores no políticos como los procesos socialmente costosos de reformas económicas.

Ahora bien, el déficit de legitimidad democrática ha estado obstaculizado también por la persistencia de deficiencias en el sistema político de Hon-

CUADRO 3.7

Determinantes de la desafección política en Honduras, 2001.

| | Probabilidad | z | Promedio | Elasticidad |
|--------------------------------|--------------|-------|----------|---|
| Constante | -0,604 | -1,27 | ... | ... |
| Mujer | -0,284 | -1,99 | 0,46 | () -0,234 |
| Edad | 0,003 | 0,60 | 39,8 | (**) 0.228 |
| Departamento | -0,019 | -1,38 | 9,65 | (**) -0.343 |
| Ideología | 0,085 | 2,43 | 7,00 | () 1,045 |
| Actitud autoritaria | 0,167 | 1,21 | 0,51 | (**) 0.152 |
| Índice honestidad | -0,122 | -1,88 | 4,85 | (*) -1.080 |
| Índice confianza institucional | -0,153 | -2,63 | 3,70 | () -1,035 |
| Efecto reformas económicas | -0,152 | -1,00 | 0,67 | (**) -0.190 |
| Impacto Mitch | -0,004 | -0,03 | 0,24 | (**) -0.001 |
| Riqueza (carro) | 0,127 | 0,71 | 0,17 | (**) 0.041 |
| N. de observaciones | 681 | | | () significativo a un 95% de confianza |
| Log Likelihood | -209,78 | | | (*) significativo a un 90% de confianza |
| LR Chi-2 (10) | 31,48 | | | (**) significativo a un nivel inferior al 90% |
| Probabilidad > Chi-2 | 0,0005 | | | |
| Pseudo R2 | 6,98 | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en Seligson 2001.

duras. Ciertamente, prácticas clientelistas en el sistema de partidos políticos y las luchas internas en cada partido se tornan clave para explicar el grado de desconfianza generalizada de los hondureños hacia su clase política e instituciones democráticas. A pesar de ello, los modestos avances después de varias elecciones y la coyuntura de la fuerte oposición a las reformas neoliberales de principios de los noventa facilitaron el incremento de las demandas de participación de la sociedad. Como resultado, han surgido nuevos actores de entre la sociedad civil y, con ellos, nuevas demandas y un renovado clima de búsqueda de consensos a finales de los noventa. Aun así, el camino por recorrer es todavía largo si se juzga la magnitud de las reformas acordadas en la Estrategia de Reducción de la Pobreza de 2001 para los próximos quince años.

En este contexto, sin el papel catalítico que tuvo la oposición a las reformas económicas, los esfuerzos de modernización del Estado hubieran sido insuficientes para sustituir los representantes tradicionales de la sociedad por nuevos actores y un abanico más amplio de demandas. Por supuesto que esto no implica que el grado de democratización de Honduras en los noventa fuera el resultado de las reformas neoliberales, sino, más bien, que la oposición a éstas inspiró mayor participación de la sociedad. La dinámica de la economía en los noventa desempeñó un papel más significativo hacia la democratización que lo que se observó bajo el paradigma intervencionista-clientelista de los ochenta.

En cuanto a las reformas económicas en sí mismas, es evidente que han fallado en fortalecer el

proceso democrático, especialmente porque no han tenido la capacidad de generar nuevas y más amplias oportunidades para los hondureño(a)s y, especialmente, para los más vulnerables. Estas reformas económicas no consiguieron los resultados esperados de crecimiento rápido y sostenido, debido a un enfoque menos ambicioso que se limitó a la estrategia de promoción de exportaciones y sin ser capaz de incrementar la competitividad global de la economía hondureña. Como resultado, la brecha en la generación y distribución de ingresos permaneció prácticamente sin cambio durante la década. A pesar de que las condiciones de vida, el desarrollo humano y los niveles de pobreza mejoraron modestamente, pero ni el crecimiento económico ni las políticas sociales consiguieron de manera efectiva trasladar esas mejoras a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Tampoco se puede responsabilizar directamente a las reformas económicas de los noventa de limitar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus políticas. El fracaso de las políticas sociales que buscaban brindar protección social a los hondureños - los cuales la han buscado exportando trabajo al exterior- se explica mejor por otros factores que por la propia condicionalidad de la política económica. Este fracaso es más bien el resultado por un lado de una asignación regresiva deliberada de gastos públicos substanciales en educación y salud, y, por otro, de las fluctuaciones causadas por la incapacidad del Estado de mantener sostenidamente un aumento de sus ingresos fiscales y por los ciclos electorales, a estos hay que añadir el giro de recursos hacia esfuerzos de reconstrucción después del

huracán Mitch.

En lo que atañe a la nueva ola de reformas programadas para los siguientes quince años, se observa que éstas incorporan el tradicional énfasis en la liberalización de la economía así como un conjunto de otras medidas que no entran en contradicción con las transformaciones percibidas como deseables por los hondureños, tales como un mayor y mejor focalizado gasto social, alivio de la deuda, buen gobierno y la sostenibilidad de las reformas.

No se ha podido probar aún que las reformas económicas hayan sido los obstáculos más críticos en el proceso de consolidación democrática de las últimas dos décadas en Honduras, ni tampoco asegurarse que dichas reformas hayan tenido mayor peso que las propias deficiencias y obstáculos políticos.

Dentro de las prioridades de los aspectos políticos, la consolidación de la democracia del país re-

quiere urgentemente una mayor profundidad en la modernización del Estado, la transformación de las instituciones democráticas clave, la reducción de comportamientos partidistas y clientelistas de los partidos políticos y una mayor búsqueda efectiva de consensos con la sociedad civil. En tanto estas transformaciones políticas no se realicen, la estabilidad y la duración de la democracia hondureña está sujeta a serios problemas de legitimidad, al igual que a una aguda debilidad y creciente vulnerabilidad ante cambios de tipo no político, como las crisis y proceso de reforma económica de los años noventa y el impacto del Mitch. En tanto en cuanto los procesos políticos no avancen, el déficit de legitimidad democrática seguirá presente, posiblemente ensanchándose, con mayores presiones para que las reformas económicas consigan mejores y más rápidas reducciones de pobreza que el ámbito político no puede lograr.

Notas

1 Seligson (2001) no reporta que su muestra de 3,000 encuestados sea representativa a nivel nacional.

2 Aumento de la presión fiscal, a la vez que se reduce los aranceles, es una de estas contradicciones. Ver Bulmer-Thomas (1996) o Stallings et al (2000) para una revisión detallada. Thorpe, 1996), un incremento de la demanda de gasto social, la carga del pago de la deuda y una excesiva nómina del sector público causan estas distorsiones.

5 Redes visibles de la sociedad civil en Honduras son, por ejemplo, INTERFOROS y Foro Ciudadano. Posas (2000) para una discusión más detallada.

6 A fin de evitar una fuerte correlación entre el impacto de las reformas económicas y el nivel de riqueza, éste último se instrumentalizó mediante una variable que nos indica si el individuo tiene carro. Esta es la variable que el análisis indica estar más relacionada con riqueza y menos con reformas económicas.