Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2002

Diciembre
2002

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras:
2002 / PNUD. Tegucigalpa, PNUD, 2002.

230 pp. ilus; mapas

ISBN

1. DESARROLLO HUMANO 2. DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
3. DESARROLLO SOSTENIBLE 4. DESARROLLO POLITICO
5. EDUCACION 6. INSTITUCIONES 7. HONDURAS: INDICADORES

Corrector: Atanasio Hérranz
Diseño y diagramación: Giovani Fiallos Paz
Diseño de portada: Giovani Fiallos Paz

Impresión: Editorama S.A.

PRÓLOGO

Para la oficina del PNUD en Honduras es de suma satisfacción presentar el cuarto Informe nacional sobre Desarrollo Humano y el primero del siglo XXI. El informe confiere centralidad a la dimensión política del desarrollo. Es por ello que en su contenido se analiza la democracia hondureña en el marco de cambio de siglo, ante el cual, la senda democrática viene precedida por un importante período de estabilidad política que inicia en 1982. Veinte años consecutivos bajo el régimen constitucional parece algo fácil de decir, pero en la práctica este logro ha significado importantes luchas y defensas para mantener la legitimidad democrática. Durante estas dos décadas ha sido cuando el país ha alcanzado una relativa mejoría de sus indicadores de desarrollo, que permitieron pasar de un desarrollo humano bajo a un desarrollo humano medio.

Los avances significativos que han ocurrido durante este período de democratización no deben dejar de contrastarse con los ingentes desafíos que presenta la consolidación de la democracia y del desarrollo humano. La superación de la pobreza, la construcción de la democracia desde la base, la reducción de las inequidades, especialmente las regionales, de género, étnicas y de otros grupos vulnerables y una mayor transparencia, son tareas pendientes en el marco de una sociedad que pretende ampliar las opciones de la gente y alcanzar una democracia incluyente. Consecuentemente con esta idea el Informe procura resaltar los avances acaecidos en el país, pero sin dejar de señalar la urgencia de acelerar el ritmo de las reformas democratizadoras.

Sin duda que los rezagos en el crecimiento económico siguen siendo las principales anclas para el despegue del país hacia un desarrollo virtuoso. La pobreza ha disminuido desde los noventa, pero disminuye a cuenta gotas; la precariedad del trabajo ha aumentado y, aunque nuevos sectores alcanzan a insertarse con mayor dinamismo y ventaja en el sistema económico, otros sectores sociales quedan a la deriva por la falta de capacidad y oportunidad para integrarse en una sociedad que se moderniza fraccionadamente a un ritmo muy lento. Ahora bien, reconocer la mayor debilidad en el crecimiento económico no puede servir de excusa para diseñar propuestas de desarrollo que se concentren únicamente en este factor, a cambio de sacrificar otras dimensiones del desarrollo humano como lo son la política, el desarrollo social y los aspectos ambientales. Las libertades civiles y políticas, los derechos sociales y el manejo sostenible del ecosistema son aspectos que deben estar integrados en cualquier diseño del desarrollo que el país se plantee.

Desde esta perspectiva, uno de los propósitos del Informe nacional sobre Desarrollo Humano 2002 consiste en presentar información sobre la realidad municipal, departamental y nacional, que permita identificar las áreas sectoriales y geográficas más sensibles, para que sean tomadas en cuenta de forma prioritaria en el diseño de la política pública. Los niveles de bajo ingreso, por lo general, están correlacionados con bajos niveles educativos y de salud, aspectos que configuran un círculo vicioso que requiere de una atención integral, focalizada sí, pero no fragmentada.

El objetivo central del Informe pretende identificar los principales requerimientos del proceso democrático que puedan generar un entorno favorable para el desarrollo humano sostenible. Se reconoce, tal como lo enfatiza el Informe mundial de Desarrollo Humano 2002, que no existen vínculos automáticos entre la democracia y el desarrollo humano; no obstante, preocuparse por encontrar y construir reforzamientos entre la política y el desarrollo es una labor que, según lo demuestra la evidencia mundial, lleva a las sociedades a consolidar las libertades políticas como medio y fin en el aumento de la calidad de vida de las personas.

Desde el punto de vista jurídico-institucional, el país presenta condiciones favorables para consolidar reformas en pro de un Estado democrático de derecho. La estabilidad electoral de los últimos 20 años, la promulgación de leyes y la creación de instituciones estratégicas, unidas a la creciente participación de la sociedad civil, conforman un marco inédito en la historia nacional para profundizar la democracia. El Informe plantea que las reformas del sector justicia, sistema político-electoral y sistema contralor resultan cruciales para darle un nuevo impulso a la institucionalidad que favorezca la gobernabilidad democrática. En otro plano, el país precisa incrementar los niveles de capital social, como factor potenciador de la democracia y del desarrollo humano.

Además, este Informe enfatiza en los aspectos virtuosos del capital social con la intención de construir la democracia desde la base, en el que el nivel comunitario es el ámbito privilegiado para estimular la confianza interpersonal e institucional y el fomento de valores compartidos como la reciprocidad y la solidaridad.

También se menciona el reto de propiciar una cultura de respeto a los derechos humanos que exceda el discurso, y que exceda también a los clásicos derechos civiles y políticos, para acercarse a una vigencia plena de derechos humanos que, además, involucre los económicos, sociales y culturales. Afirmar los derechos humanos como condición de la democracia incluyente y del desarrollo humano es una tarea que este Informe sugiere con especial importancia.

Como los anteriores informes, éste lo ha elaborado un equipo profesional e independiente de investigadores y consultores que no representan oficialmente la opinión de la oficina del PNUD en Honduras. La independencia de criterio es uno de los pilares que confieren credibilidad a la elaboración de este documento. El PNUD asume que la libertad de criterio y el rigor analítico son las mejores cartas de presentación de este Informe nacional sobre Desarrollo Humano 2002.

El Informe está diseñado para servir como herramienta de apoyo para los tomadores de decisiones del país, así como para la consulta de investigadores y académicos, y para todos aquellos que deseen tener un panorama de la situación de Honduras en torno al desarrollo humano.

Tegucigalpa
Diciembre de 2002

Jeffrey Avina
Representante Residente del PNUD en Honduras

Equipo responsable de la preparación del
Informe sobre Desarrollo Humano en Honduras
2002

Coordinador Principal
Rolando Sierra Fonseca

Equipo Técnico
Álvaro Cálix
Jonna Lundwall
César Castillo Pérez

Aportes Especiales
Sergio A. Membreño Cedillo
José Cuesta
Lea Bishop
Carlos Cárdenas
Jan Bredehoeft
Alfredo Gadea

Consultores
Tabare Fernández
Virginia Trevignani Gagneten
Carlos Silva Forné
Osman López
Divina Alvarenga
Mario Posas
Miguel Ramos

Equipo de Apoyo Administrativo
Orlando Valladares
Marcela Flores
Tania C. Martínez
Oscar Raudales

Reconocimientos

En la realización de este cuarto Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras, se ha contado con valiosa e importante colaboración de una serie de instituciones y personas a las que les patentizamos un profundo reconocimiento. En primer lugar, a la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO) por su confianza y apoyo, y especialmente a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI) y a la Embajada del Reino de los Países Bajos, que facilitaron la realización de este informe.

En cuanto a la información estadística, se contó con la cooperación del Instituto Nacional de Estadísticas, el Banco Central de Honduras, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Educación. También contribuyeron decididamente con valiosa información en sus áreas de competencia: El Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, la Secretaría de Seguridad, el Programa de Asignación Familiar, el Tribunal Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de las Personas y la Amhon.

De igual manera agradecemos a las autoridades de los gobiernos locales, alcaldes y regidores de los municipios estudiados y a los miembros de las distintas organizaciones comunitarias (iglesias, ONG, patronatos, juntas de desarrollo, cooperativas, representantes del sector salud y educación), que compartieron su tiempo, sus experiencias de la vida en su comunidad, en las distintas entrevistas, talleres de trabajo y en los estudios de opinión de este informe. También agradecemos a todas aquellas personas que nos apoyaron en los trabajos de campo.

El Informe contó, además, con la participación de diversas personas que proporcionaron información y comentarios, como Alejandro Aplícano, Rafael López Murcia, Manuel Fernández, Carlos Fernández, Lily Caballero, Carlos Latorre y Rubén Izaguirre.

Mención especial merecen, por su apoyo, Sergio Membreño Cedillo, coordinador de la Unidad de Prospectiva y Estrategia, y todo el equipo y los representantes residentes auxiliares y oficiales de Programa de la oficina del PNUD en Honduras.

Queremos agradecer al representante residente del PNUD en Honduras, Jeffrey Avina, por su apoyo permanente para la elaboración de este Informe y por garantizar siempre la autonomía para su realización.

Indice

SINOPSIS 1

CAPITULO 1
Una nueva situación del desarrollo humano 9
Honduras en el contexto mundial del desarrollo humano 11
Continua el patrón diferenciador por departamento 11
Se mejora la educación pero disminuye el ingreso 13
La igualdad de oportunidades 17
Índice de potenciación de género (IPG) 18
La pobreza como desafío a la democracía 18

CAPITULO 2
Los desafíos asumidos por la democracia 33
El afianzamiento de la democracia electoral 33
Los compromisos de reforma político-electoral 36
La subordinación de las fuerzas militares al poder civil 37
La modernización del Estado 41
El papel de la sociedad civil en la democratización del país 46

CAPITULO 3
Las reformas económicas y la legitimidad de la democracia 51
El déficit de legitimidad democrática 51
La relación entre las reformas económicas y la legitimidad democrática 53
Contrastando la hipótesis de erosión de la legitimidad democrática por parte de las reformas económicas 58
Factores políticos en la erosión de la legitimidad democrática, una transición incompleta de la democracia electoral a la participativa 65
Reformas económicas y la transición política incompleta 66
Una legitimidad basada en las transformaciones de las instituciones 69

CAPITULO 4
La justicia como un baluarte de la democracia 73
La legitimidad del sistema de justicia 73
Una sociedad que demanda el mejoramiento del sistema de justicia 75
Los operadores y el funcionamiento del sistema de justicia 80
El desafío: afianzar las reformas 91

CAPITULO 5
Construyendo valores democráticos a través de los derechos humanos 97
La recuperación democrática y el reconocimiento de los derechos humanos 98
La sociedad civil como vía de participación ciudadana en la lucha por los derechos humanos 102
Tratados internacionales, informes nacionales y el derecho internacional 105
Una mirada a los derechos económicos, sociales y culturales 105
La internalización de los derechos humanos y los valores democráticos 112

La ciudadanía y los derechos humanos 115
Superar la contradicción entre los derechos proclamados y los derechos vividos 117

CAPITULO 6
Capital social: La democracia desde la base 121
El uso y los potenciales del capital social 121
La construcción del capital social en el ámbito local 123
La necesidad de un cambio de actitudes 127
Usando el capital social para el desarrollo local 129
Edificando la democracia local 132
Potenciar el capital social, el desarrollo y la democracia en el ámbito municipal 134

CAPITULO 7
La política educativa y la ciudadanía 143
La calidad y la igualdad de los aprendizajes 143
Tres instrumentos comparativos de política 145
La política de la descentralización: la cuestión de los agentes 148
La activación del desarrollo humano 153

CAPITULO 8
La ciudadanía y la sostenibilidad de la democracia 157
Observando la consolidación de la democracia 157
La ciudadanía y el apoyo al sistema democrático 161
Preferencia por el sistema democrático 164
Hacia la consolidación de la democracia 165

NOTAS TECNICAS **169**

BIBLIOGRAFIA **177**

ANEXO ESTADISTICO Y MAPAS **187**

SIGLAS **228**

RECUADROS
1.1 Pongamos a Honduras en la perspectiva de desarrollo 10
1.2 Acuerdo nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI 21
2.1 El balance entre lo civil y lo militar: una década de fortalecimiento democrático. El caso de Honduras 38
2.2 La modernización del Estado entendida como mejora de capacidades 43
2.3 La capacidad de propuesta e incidencia en la sociedad civil hondureña 48
3.1 ¿Por qué los modelos de desarrollo económico en América Latina conducen al autoritarismo? 56
3.2 Índices de reforma en América Latina 59
4.1 La importancia del sistema de justicia para fortalecer una democracia incluyente 74
4.2 Medidas de reforma impulsadas por la Comisión para la Reforma Judicial en la segunda mitad de los ochenta 76
4.3 La seguridad ciudadana y el flagelo de la violencia y el crimen 77
4.4 Propuestas de reforma al sistema de justicia, con énfasis en la reforma del Poder Judicial (1988-2000) 78
4.5 Justicia constitucional y valores 79
4.6 Algunas percepciones de la ciudadanía sobre el Poder Judicial 82
4.7 El sistema de justicia para adolescentes que infringen la Ley Penal 88
5.1 Libertad, igualdad, solidaridad: las generaciones de los derechos humanos 98
5.2 Fragmentos seleccionados del informe de la relatora especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en Honduras 100
5.3 La influencia del informe de la relatora especial de Naciones Unidas en las diferentes instituciones hondureñas 101
5.4 Leyes e instituciones creadas para la protección y el cumplimiento de los

derechos humanos 103
5.5 El Ministerio Público 104
5.6 El comisionado de derechos humanos y la defensa de los principios constitucionales 106
5.7 Observaciones finales del comité sobre los derechos, económicos, sociales y culturales sobre el informe nacional de la república de Honduras, 21 de mayo de 2001 (E/C.12/1/Add.57), consejo económico y social, convención sobre derechos económicos, sociales y culturales 107
5.8 Derechos reconocidos en el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales 110
7.1 Estrategias nacionales ante la globalización: políticas sociales activas 144

CUADROS

1.1 Índice de Desarrollo Humano de los países de Centroamérica, 2002 11
1.2 Índice de Desarrollo Humano por departamento, 1998 y 2002 12
1.3 Municipios con desarrollo humano bajo (menor a 0.500) por departamento, 1998 y 2002 13
1.4 Componentes del Índice de Desarrollo Humano, 1998, 2002 15
1.5 Brecha entre municipios con alto y bajo desarrollo humano, 2002 15
1.6 Índice de desarrollo relativo al género por departamento, 1998 y 2002 18
1.7 Municipios con alto y bajo índice de desarrollo humano relativo al género, según departamento, 2002 19
1.8 Componentes del Índice de Potenciación de Género (IPG) 19
1.9 Índice de Pobreza Humana (IPH) por departamento según sexo, 2002 20
Ranking según IDH 2002 26
2.1 Honduras: niveles de elección y partidos políticos ganadores, 1980-2001 34
2.2 La cooperación de la CEDE y el gobierno central en el marco de descentralización 45
3.1 Índice combinado de legitimidad y satisfacción con el funcionamiento de la democracia (%) 52
3.2 Voto de los partidos pequeños y abstención en las elecciones hondureñas (%) 52
3.3 Presupuestos, políticas y justificaciones de reformas económicsa en la actualidad 58
3.4 Reformas económicas en Honduras, 1990-2015 60
3.5 Oportunidades en el Mercado Laboral 62
3.6 Impactos de las reformas económicas de los 90 y de su ausencia sobre la legitimidad democrática 68
3.7 Determinantes de la desafección política en Honduras, 2001. 70
4.1 Desglose por materia de las Cortes y Juzgados del Poder Judicial en Honduras 81
4.2 Presupuesto asignado al Poder Judicial en el período 1995-2002 (en miles de Lps) 84
4.3 Capacidad del sistema penitenciario y población penal existente (período 2000-2001) 87
4.4 Distribución de Centros de Reinserción Social para la Niñez y Adolescencia 89
4.5 Desglose por hombres y mujeres con los principales operadores de Justicia en Honduras 91
4.6 Comparación de las diferencias principales entre el sistema acusatorio y el inquisitivo 92
4.7 Balance de algunos avances y rezagos del sistema de justicia en Honduras, durante los veinte años de democracia 93
5.1 Principales convenciones sobre derechos humanos 108
5.2 Estatus de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos 112
6.1 Resumen de los resultados de los componentes de capital social en el ámbito local 130
7.1 Escenarios alternativos de política educativa 145
7.2 Porcentaje estimado de repetición según los grados 145
7.3 Porcentaje de niños que asisten a un centro escolar dentro de la edad correspondiente 146
7.4 Disponibilidad de maestros en las escuelas hondureñas según el sector institucional 146
7.5 Porcentaje de escuelas que carecen de masa crítica de capacidades docentes 149
7.6 Porcentaje de hogares con niños asistiendo a la escuela, con bajo y alto clima educativo según los dominios 149

7.7 Distribución de los municipios según el número de escuelas primarias 153

GRAFICOS

1.1 Honduras: indicadores del IDH, 1998 y 2002 9
1.2 Honduras frente a otros grupos de países según logro por dimensión, 2000 12
1.3 Índice de Desarrollo Humano por departamento, 2002 14
1.4 Porcentaje de población según rango del IDH, 2002 (%) 14
1.5 Índice de Desarrollo Humano por departamento, 2002 16
1.6 Diferencia en IDG entre 1998 y el 2002, por departamento 17
2.1 Honduras: comportamiento porcentual del voto inválido (nulos y blancos) en las elecciones generales, 1981-2001 35
2.2 Honduras: comparación entre el caudal electoral de los partidos grandes, partidos pequeños, los votos no válidos y el abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1981-2001 37
3.1 El sistema político preferido en Honduras (%) 53
3.2 Insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en América Central (%) 53
3.3 Confianza de los hondureños en sus instituciones, 2001 (%) 54
3.4 Percepciones de los hondureños sobre sus políticos y congreso (%) 54
3.5 Proporción de votantes identificados con un partido por el cual no votaron (%) 55
3.6 Crecimiento, pobreza y desigualdad en Honduras 61
3.7 Descomposición de las fuentes de crecimiento económico 61
3.8 Índices de producto y costo por trabajador 62
3.9 La capacidad de generar ingresos en Honduras (proporción de cada grupo en la generación de ingresos totales del país) 63
3.10 Índice de condiciones de vida en Honduras 64
3.11 Incidencia de los ingresos no laborales por decil de ingreso familiar 65
3.12 Gastos sociales específicos para compensar los costos del ajuste estructural (% del total de gastos sociales) 66
3.13 Crecimiento anual, transferencias sociales y capacidad tributaria en Honduras 67
3.14 La magnitud del impacto de factores personales, políticos y económicos en la desafección política en Honduras, 2001 69
4.1 Principales operadores del sistema de justicia de Honduras 80
4.2 Nivel de percepción sobre honradez y corrupción 83
4.3 Honduras: Tasa anual de población privada de libertad 1994-1999 (por cada 100 mil habitantes). 90
6.1 Ilustración de los diversos tipos de asociaciones a los que se refiere este capítulo 122
6.2 Participación de la población en organizaciones formales (%) 124
6.3 Relaciones de cooperación y/o coordinación entre actores locales 124
6.4 Comparación de asociaciones horizontales y verticales en cuanto a la participación y cooperación (%) 125
6.5 Redes de eslabonamiento: porcentaje que responde que dedica tiempo 'diariamente' o 'pocas veces a la semana' con las siguientes categorías de personas (%) 125
6.6 Confianza institucional: porcentaje de la población que tiene 'mucha confianza' en las siguientes instituciones 127
6.7 Confianza interpersonal 127
6.8 El derecho de corregir los niños de otras personas 128
6.9 El individualismo en el ámbito local (%) 128
6.10 En caso de un desastre natural, ¿quién piensa usted va a encargarse de solventar la situación? 129
6.11 Nivel de desarrollo y participación electoral 135
8.1 Considera que la democracia en Honduras hoy en día es mejor que hace 10 años 160
8.2 ¿A quién considera usted que ha beneficiado más el ambiente de la democracia según sexo? 162
8.3 ¿A quién considera usted que ha beneficiado más el ambiente de la democracia? 162
8.4 Considera que los espacios de participación política para los jóvenes han sido: 163
8.5 ¿En cuál de estos campos considera usted que ha avanzado más la democracia? 163
8.6 De las siguientes instituciones ¿cuál considera usted que ha apoyado más la

democracia en Honduras? 164
8.7 ¿Cree usted que los partidos políticos defienden los intereses y aspiraciones de los ciudadanos? 164
8.8 ¿Cómo cree usted que deben resolverse los problemas en Honduras? 165
8.9 En su opinión, ¿qué forma de gobierno es preferible? 165
8.10 ¿Qué solución se debe tener cuando se enfrentan problemas en una democracia? 165
8.11 Para usted ¿qué tan importante es votar en las elecciones nacionales? 166
8.12 ¿Qué estaría dispuesto hacer usted por la democracia? 166
8.13 ¿Desde qué organización ha apoyado usted la democracia? 167
8.14 ¿Qué se requiere para democratizar más a Honduras? 167

Una democracia incluyente para el desarrollo humano sostenible

Los primeros tres informes sobre desarrollo humano en Honduras se centraron en el análisis de los cinco pilares del paradigma del desarrollo humano sostenible. En el Informe de 1998 el eje de análisis fue el pilar de la equidad, mencionándose que las inequidades regionales y de género eran los principales retos para la integración progresiva y horizontal de la sociedad hondureña. El Informe de 1999 abordó los pilares de seguridad humana y participación, como foco de análisis para describir la vulnerabilidad del tejido social frente a los fenómenos naturales y sociales, destacándose la potencialidad de la participación para reaccionar frente a tales eventos.

En el Informe de 2000 se analizan los pilares de crecimiento económico y sostenibilidad, señalándose que uno de los retos cruciales del país es elevar sus niveles de crecimiento, pero un crecimiento que no sacrifique para ello la dimensión ambiental. También en ese informe se alude a la educación como un factor importante de sostenibilidad, en el sentido de acumulación de oportunidades de desarrollo para las presentes y futuras generaciones. En el mismo Informe de 2000 ya se mencionaba como conclusión que para lograr la sostenibilidad del desarrollo debía existir una interacción sinérgica entre el ejercicio de la democracia, la justicia, instituciones y capital social. De ahí que en este nuevo Informe sobre Desarrollo Humano 2002 se retoma y profundizan estos cuatro aspectos (gráfico 1).

De manera que en este cuarto Informe se pasa de los pilares al abordaje de las dimensiones del desarrollo, siendo la dimensión política la que adquiere centralidad en este análisis sobre el desarrollo. Dos décadas de democracia ameritan una reflexión que permita aproximarse a un balance del proceso democrático en Honduras, para identificar sus principales avances, rezagos y desafíos. En tal sentido, el presente Informe surge a partir de la interrogante de cómo el tipo de democracia que se construye en el país ha generado un entorno adecuado para el desarrollo humano.

Superando la disyuntiva entre la democracia y el desarrollo humano sostenible

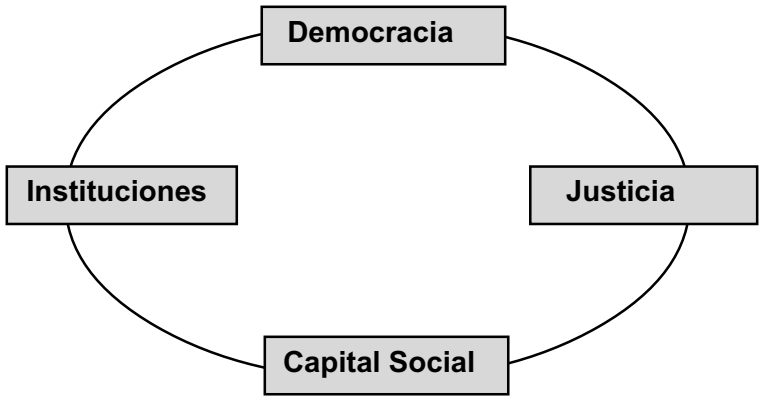
El desarrollo, visto como ejercicio de libertades, no sólo es un problema de índole social, económico y tecnológico, sino también institucional y político. La libertad y la participación política no sólo son medios, también son fines del desarrollo humano. Desde esta perspectiva, el ejercicio de las libertades políticas es tan importante como los resultados económicos y sociales de un determinado Estado (PNUD, 2002).

La democracia es la forma de gobierno que potencialmente favorece más el ejercicio de las libertades políticas. Además, la democracia puede contribuir significativamente a la estabilidad y al desarrollo equitativo. A pesar de los intentos para argumentar que existe una relación tensa entre la democracia y el crecimiento económico, no existe una comprobación empírica que muestre una tendencia en tal dirección (véase el recuadro 1).

No es cualquier tipo de democracia la que pue-

GRÁFICO 1

Elementos para la sostenibilidad del desarrollo



Fuente: PNUD, 2000c.

CUADRO 1

¿Existe una disyuntiva entre democracia y desarrollo?

En muchos países se plantean interrogantes sobre compatibilidades y dilemas en que hay que optar por la democracia o el desarrollo. Los golpes militares se justifican la mayoría de las veces sobre la base de que los gobiernos elegidos democráticamente son incompetentes en la gestión de la vida económica y social. Los regímenes autoritarios sostienen a menudo que pueden construir con ventaja un Estado fuerte, capaz de adoptar decisiones difíciles en interés del pueblo. También sostienen que los procesos democráticos generan desorden y son obstáculo para una gestión pública eficaz; los países deben elegir entre democracia y desarrollo, entre extender las libertades políticas o ampliar los ingresos.

No existe evidencia empírica que apoye esas posiciones. Más bien existen buenas razones para creer que la democracia y el crecimiento son compatibles. Con sólo dos excepciones, los países más ricos del mundo –aquéllos con una renta per cápita superior a los 20,000 dólares (PPA de 2000)- tienen los regímenes más democráticos del mundo. Además, 42 de los 48 países con el desarrollo humano más alto, tienen regímenes democráticos[8]. Esto no significa una relación causal, que la democracia conduce al crecimiento económico o a ingresos más altos. En efecto, la correlación entre democracia e ingreso se debilita o desaparece cuando se considera únicamente a los países de bajos ingresos. En realidad en la literatura no se encuentra una relación causal entre democracia y rendimiento económico en cualquier dirección. Por ejemplo, en un estudio realizado por Sborsky y otros en 135 países, que abarcaba el período de 1950 a 1999, se desacredita la noción de la disyuntiva entre democracia y desarrollo. De modo análogo, estudios de fuentes de crecimiento económico no llegan a la conclusión de que la democracia sea un factor explicativo importante.

Fuente: PNUD, 2002.

de favorecer el despliegue de las potencialidades humanas. Para incrementar realmente las opciones de los ciudadanos se requiere tomar cierta distancia de posiciones que reducen la democracia a un simple método o procedimiento para la elección de representantes públicos. Lo mismo puede decirse de las meras democracias delegativas, en las que existe una brecha considerable entre la elite política que gobierna y la ciudadanía en general.

La participación, la rendición de cuentas y una adecuada cultura cívico-política son pilares esenciales en la vigencia de una democracia sustantiva e incluyente. El desarrollo humano requiere de un marco jurídico institucional que reconozca y garantice los derechos fundamentales de las personas en el ámbito de lo civil, lo político, lo social, lo económico y lo cultural. No obstante, no basta con el entramado legal institucional, también se precisa de una legitimidad activa de la población para con el diseño estructural y procedimental del Estado. Esta legitimidad se puede lograr de manera sostenible si los diseños se van conformando y revisando con la participación de la ciudadanía, es decir, tomándola en cuenta no sólo como beneficiaria final sino también como motor de los cambios y las transformaciones societales.

Esta democracia incluyente no puede ser compatible con esquemas que se esmeran con denuedo en reducir las intervenciones del poder público, a cambio de sobrevalorar las capacidades autorreguladoras del mercado y que, por tanto, tienden a que la gestión pública se limite a hacer respetar los contratos estipulados, la corrección de las transacciones y la exactitud de las informaciones de las que los actores sociales o económicos deben imponer para hacer elecciones racionales y negociables (Touraine, 1998). La transformación de la democracia, como medio y fin del desarrollo humano, pasa por asegurar los contenidos mínimos que ha postulado hasta ahora el concepto tradicional de democracia, pero, a la vez, incorpora el reconocimiento del sujeto político como sujeto inherente también de libertades plenas en lo social y en lo económico. En síntesis, se trata de fundar un proyecto de contrato social diferente que, junto a la reafirmación de las libertades de opinión, reunión, asociación y credo, incluya el principio de la justicia distributiva (Bobbio, 1986).

En general, los regímenes democráticos se ven ahora expuestos, al menos, a tres fenómenos o tendencias que tienden a acrecentar la exclusión ciudadana en el plano económico, político y social. En lo político, la brecha entre representación y participación parece ensancharse, lo que implica ampliar la distancia entre "sociedad política" y "sociedad civil", ahondando el fenómeno de "desciudadanización". Esta separación ha influido en lo que sería la privatización de la vida política, aparejada con el incremento de la apatía participativa de la ciudadanía (Borón, 1991, citado por Pastore, 1998).

En el plano económico -que bien puede unirse al tecnológico- se observa el cambio del paradigma productivo que intensifica la tecnología de punta y la ampliación mundial de los mercados. En relación con la tecnología, se ha visto que la población económicamente activa, que carece del conocimiento de las nuevas tecnologías, está excluida prácticamente de estos mercados laborales, sin perjuicio de que el propio proceso de innovación tecnológica ha repercutido para que en varios sectores se haya reducido drásticamente el empleo de mano de obra. En lo económico-político, la reestructuración de la economía, mediante la superación de la matriz Estado-céntrica, ha provocado la emergencia de nuevos actores económicos que se imbrican en el ámbito político, desplazando a otros actores y mediaciones tradicionales de la política. Ambos fenómenos -la reconversión tecnológica y la reestructuración de la economía- han agravado paradójicamente la desocupación estructural y ha promovido la precariedad del trabajo en vastas regiones del planeta.

En el plano social, la exclusión política y económica desemboca en lo que se denomina la "nueva pobreza". Tal fenómeno se refleja sobre todo en el resquebrajamiento de las clases medias y en el aumento de la marginalidad que, junto con la retira-

da paulatina del Estado de su papel social, ha incidido en el aumento de la desprotección ciudadana, especialmente en los ámbitos de la salud y la educación (Pastore, 1998).

Si bien han existido reacciones, e incluso externalidades positivas frente a estos tres tipos de exclusión, es evidente que, en conjunto, están minando las posibilidades de la profundización democrática, especialmente en estados que, como Honduras, no terminan aún de completar la etapa de transición política y económica.

Un balance de la democracia después de dos décadas

Este Informe sobre Desarrollo Humano en Honduras tiene como eje de análisis el vínculo entre democracia y desarrollo, poniendo especial énfasis en los logros sobre el desarrollo humano, la consolidación de la transición política, la economía y la legitimidad, la justicia como baluarte de la democracia, los derechos humanos como valores democráticos, el capital social como base de la democracia, la educación en su relación con la ciudadanía y la percepción ciudadana como elemento de sostenibilidad democrática.

Se ha alcanzado un nivel de desarrollo humano medio, pero se advierte ahora un estancamiento

En términos generales, el proceso de democratización iniciado a comienzos de los ochenta ha coincidido con el paso del país de un desarrollo humano bajo a un desarrollo humano medio. En el año 2002 Honduras registra un índice de desarrollo humano de 0.638 que es ligeramente superior al valor presentado en 1998 (0.631), pero menor al que se reportaba en el 2000 (0.651). Para el año 2002, el país ocupa la posición 116 entre 173 países en la clasificación mundial sobre desarrollo humano que realiza el PNUD, y a nivel centroamericano se ubicaba por debajo de Costa Rica, Belice, Panamá y El Salvador, y levemente arriba de Nicaragua y Guatemala.

Los avances, aunque a un ritmo lento, se han registrado sobre todo en la década de los noventa. Al respecto, debe considerarse qué mejorías en los niveles de desarrollo humano responden a medidas tomadas varios años atrás, ya que, por la naturaleza de los indicadores que componen el índice de desarrollo humano (exceptuándose en cierta forma el indicador de ingreso, que suele ser mucho más volátil), éstos aumentan o disminuyen como producto de acciones y acontecimientos que se dan en una serie de tiempo, como puede ser un quinquenio o decenio. En todo caso, se puede sostener que la estabilidad política formal observada en el país ha permitido canalizar recursos básicos a áreas prioritarias en salud y en educación. Programas de vacunación, de reducción de la mortalidad infantil y materna, así como incrementos en la cobertura de educación, son medidas de política que, más allá de su grado de optimización, han venido a elevar los niveles de desarrollo humano en Honduras.

No obstante, comienza a observarse en los últimos cuatro años un estancamiento de los avances, además de persistir los problemas de crecimiento económico, en el que el país sigue presentando niveles de desarrollo humano bajo. La pobreza aparece como un fenómeno sobre el que las medidas de política pública apenas han logrado influir. Según el Instituto Nacional de Estadísticas, a través de su EPHPM (2001), el 64.4% de los hogares viven en la pobreza, es decir, casi dos tercios de la población nacional están excluidos de las capacidades y oportunidades básicas para integrarse dignamente en la sociedad. (véase el capítulo 1).

Al observar la pobreza por regiones, se observa a nivel departamental un patrón diferenciador del desarrollo nacional, en el que los departamentos costeros, sobre todo del norte del país y aquéllos donde se ubican los centros urbanos más grandes, presentan los mayores logros. En contraste, los departamentos que presentan menores progresos en desarrollo humano son generalmente aquéllos sin acceso a las costas, montañosos y fronterizos.

La reducción de la pobreza y la apertura de oportunidades para la gente, en especial para los grupos vulnerables, son desafíos impostergables para la sociedad hondureña. De manera particular, las respuestas a estos problemas deben privilegiar la atención y la participación de las mujeres, las personas que viven en zonas rurales, las minorías étnicas y la niñez.

El proceso de democratización iniciado a comienzos de los ochenta ha coincidido con el paso del país de un desarrollo humano bajo a un desarrollo humano medio

La democracia política tiende a afianzarse. Debe dársele continuidad a las reformas para alejar los peligros de regresión

Desde 1980 se han realizado siete elecciones consecutivas: una para elegir a una Asamblea Nacional Constituyente y seis elecciones presidenciales. Asimismo, se han realizado ya cuatro elecciones directas de autoridades municipales y dos elecciones con voto separado para elegir a los diputados. La continuidad electoral es el signo más visible de la entrada de la democracia en el país.

De manera global, en el proceso de democratización política se observan cuatro aspectos que resultan vitales en el análisis hondureño. La continuidad de las elecciones y las reformas electorales, la desmilitarización paulatina del poder civil, los intentos de modernización estatal y la creciente participación de la sociedad civil en la esfera pública. Estos elementos pueden ser vistos como columnas que pueden servir de base para sostener otro nuevo impulso de construcción democrática que tienda a la consolidación del régimen político (véase el capítulo 2).

La sociedad civil ha sido un baluarte en la mayoría de las reformas democratizadoras de los últimos veinte años

En la reforma del sistema político-electoral es pertinente que ésta pase ahora a crear condiciones favorables para la democratización de los institutos políticos y del proceso político en general. Aunque existe una relativa legitimación de la democracia como sistema de gobierno, el descontento con las organizaciones representativas presenta niveles riesgosos que pueden en algún momento afectar la legitimidad de origen del régimen político.

La subordinación de la fuerza militar al poder civil es quizá el hito que ha permitido la construcción de una institucionalidad mínima para el Estado de derecho. Resta aún profesionalizar a las fuerzas militares y policiales para que cumplan con eficiencia las tareas que les son pertinentes bajo las reglas del juego democrático. Como uno de sus ejes estratégicos, esta profesionalización precisa la no intromisión en los asuntos políticos y la interiorización de una cultura de respeto a los derechos fundamentales, de manera que los golpes de Estado y las violaciones a los derechos humanos no vuelvan a aparecer en el escenario nacional.

La modernización del Estado ha tenido impulsos importantes en materia de rediseño de la institucionalidad pública, en la descentralización y en otras áreas de reforma. No obstante, la falta de continuidad ha sido la norma. Los cambios de gobierno han significado, por lo general, rupturas considerables del seguimiento de los procesos. Además, es palpable que la modernización del Estado ha tenido un cariz más bien tecnocrático que democrático. La modernización democrática implica la creación y puesta en marcha de una diversidad de instrumentos que propicien una mejor interacción entre el aparato estatal y la ciudadanía. El proceso de descentralización, por su parte, requiere de mayor legitimidad desde la base, acompañado de medidas de política que aseguren la creación de capacidades y de transferencia de recursos suficientes a nivel local para apropiarse del proceso. Si tales medidas no se toman a tiempo, la descentralización corre el riesgo de perder sus potencialidades y, en consecuencia, tendería más bien a convertirse en un factor de inequidad y de fragmentación del Estado nacional.

La participación de la sociedad civil en los asuntos públicos ha cobrado vigor desde los noventa. Ha surgido una diversidad de actores sociales y de organizaciones que buscan influir en la toma de decisiones. La sociedad civil ha sido un baluarte en la mayoría de las reformas democratizadoras de los últimos veinte años y, desde el acaecimiento del Mitch, se observa una multifacética dinámica organizativa que permea tanto el nivel local como el nacional. En todo caso hay que tener cuidado de no sobredimensionar el papel que pude desempeñar esta sociedad civil. Ésta no está diseñada para sustituir la función de los partidos políticos ni la de la asamblea legislativa. Las organizaciones sociales son vitales para ejercer presión, complementar y asistir a la esfera política formal. Por otra parte, se identifica el reto de potenciar a las organizaciones de la sociedad civil, mediante el reforzamiento de sus capacidades de propuesta, incidencia y articulación en la diversidad, pero sobre todo, de democratización interna.

Las reformas económicas no han logrado un crecimiento sostenido ni equitativo; sin embargo, no son el principal factor que mina la legitimidad de la democracia

En este Informe se plantea que la pérdida de legitimidad del régimen militar no llevó de manera automática a un incremento de la legitimidad democrática. Por lo 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. Este reto tiene que tener en cuenta el hecho de que la democracia hondureña es muy vulnerable a la influencia de factores no políticos, como son los costos sociales de las reformas económicas (véase el capítulo 3).

Más allá de sus orientaciones, resalta el hecho de que, en los noventa, los temas económicos fueron tomando mayor posicionamiento en la agenda democrática, aunque, debe señalarse que la dirección de las medidas económicas que se sugerían tenían un acentuado carácter exógeno, desprovisto de una adecuada discusión a nivel de los principales actores sociales del país.

En Honduras, las reformas económicas iniciadas en los noventa no han logrado fortalecer el proceso democrático, en particular porque no han tenido mayor éxito en generar nuevas y más amplias oportunidades para la población. De hecho, la reducción de la pobreza mostró reducciones modestas a lo largo de esa década (del 75 al 66%). Las reformas económicas se limitaron a estabilizar variables macroeconómicas y a diseñar y ejecutar la estrategia de promoción de exportaciones, aunque sin mejorar sustancialmente la competitividad global de la economía hondureña. Como producto de estas limitaciones, las brechas en la generación y distribución de ingresos permanecieron prácticamente sin cambio durante la década. Aunque las condiciones de vida mejoraron modestamente, ni el crecimiento económico ni las políticas sociales pudieron trasladar esas mejoras a los sectores más pobres.

El complemento de las reformas económicas, las políticas sociales, tampoco lograron brindar la debida protección social a los hondureños. El escaso logro de las políticas sociales se debe a una asignación regresiva deliberada de gastos públicos substanciales en educación y salud; a las fluctuaciones causadas por la incapacidad del Estado de mantener sostenidamente un aumento de sus ingresos fiscales y por los ciclos electorales y al giro de recursos hacia esfuerzos de reconstrucción después del huracán Mitch.

Sin perjuicio del impacto de las reformas eco-

nómicas fallidas, en este Informe se sostiene que el déficit de legitimidad democrática pudiera deberse sobre todo a las propias deficiencias del sistema político hondureño. El patrón-clientelismo y el sectarismo en los partidos políticos se tornan clave para explicar el grado de desconfianza generalizada de los hondureños hacia la elite política e instituciones democráticas.

Se advierte, como una tarea prioritaria en lo que atañe a la nueva ola de reformas programadas para los siguientes quince años (en el contexto de la Estrategia de Reducción de la Pobreza), que éstas sean rediscutidas y debatidas públicamente, con una participación amplia de los distintos sectores sociales, buscando consensos y líneas de acción básicas para procurar la reactivación desde la base misma del tejido económico nacional, lograr un mayor y mejor focalización del gasto social, diseñar estrategias efectivas en el tema del endeudamiento externo y asegurar la transparencia y sostenibilidad de las reformas económicas.

Aunque persisten muchas de las condiciones que generan la corrupción y la impunidad, se han sentado algunas bases para contar con un sistema de justicia confiable

La corrupción y la impunidad -y sus efectos relacionados: la inseguridad jurídica y la inseguridad ciudadana- son problemas que debilitan las instituciones, desactivan sus mecanismos y valores de orientación y socavan las bases mismas de la confianza y la cohesión social (véase el capítulo 4).

En este Informe se afirma que un sistema efectivo de justicia no es una condición suficiente, pero sí necesaria, para la consolidación democrática. El fortalecimiento de los operadores del sector justicia es uno de los desafíos para la gobernabilidad democrática en Honduras. Esta tarea se vincula íntimamente con la de fortalecer valores en la ciudadanía para que la justicia, más allá de su institucionalidad formal, se legitime esencialmente en los hábitos y en los comportamientos de la ciudadanía.

Conviene destacar que, desde mediados de los noventa, se ha observado una mayor participación de la sociedad civil en la demanda e incidencia por el mejoramiento del sistema de justicia. Esta mayor participación puede visualizarse en procesos como el de la reforma constitucional del poder judicial, en el que las organizaciones sociales ejercieron una presión significativa para que se detuvieran los intentos de frenar el procedimiento que mandaba que la sociedad civil participara en la nominación de la lista de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Son evidentes los avances institucionales en el sistema de justicia hondureño. La creación del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y del Ministerio Público, la separación de la policía de la tutela militar, la aplicación parcial de la carrera judicial, la creación de jurisdicciones especiales como la de lo contencioso-administrativo, la de familia y la de niñez y juventud, la creación de la escuela judicial, de la defensa pública y de la inspectoría de tribunales, la construcción y ampliación de edificios judiciales, la aprobación de la ley contra la violencia doméstica, las reformas constitucionales del poder judicial y la aprobación del nuevo Código de Procedimientos Penales.

Sin negar los impactos positivos de los logros anteriores, persiste una serie de problemas que merecen mayor abordaje. Entre los principales aspectos críticos del sistema de justicia se observa:

- La persistencia de la politización partidaria del poder judicial que se traduce, entre otros aspectos, en el riesgo de injerencia en los fallos judiciales y en el incumplimiento de la carrera judicial.
- La falta de coordinación adecuada entre los operadores del sistema, en particular entre el Ministerio Público, la Policía y el Poder Judicial.
- Las debilidades manifiestas en materia de justicia constitucional.
- La politización y debilidad en el funcionamiento de los entes contralores, aunque se espera que el recientemente aprobado Tribunal de Cuentas pueda revertir esta situación.
- Los deficientes sistemas de registro de la propiedad: inmueble, mercantil e intelectual.
- La sobrepoblación carcelaria y la violación de los derechos fundamentales de los privados de libertad y, en general, inadecuadas condiciones de tratamiento en los centros penales.
- La tarea aún inconclusa de profesionalizar a las fuerzas policiales en un esquema de pleno respeto a los derechos fundamentales.
- La falta de desarrollo suficiente de mecanismos alternativos para la resolución pacífica de conflictos.

Aunque las condiciones de vida mejoraron modestamente, ni el crecimiento económico ni las políticas sociales pudieron trasladar esas mejoras a los sectores más pobres

Este Informe sobre Desarrollo Humano señala que el reto principal de la justicia en Honduras pasa por mejorar las condiciones de acceso y, además, lograr qué las leyes sean aplicadas sin hacer distinción de clase o estatus, de manera que se vuelva predecible que, en iguales circunstancias, la aplicación de la norma al caso concreto arroje resultados parecidos. Para ello debe eliminarse cualquier privilegio injustificado en la aplicación de las leyes, y así evitar la violación del principio de igualdad que promueven las declaraciones democráticas constitucionales. En suma, desde la perspectiva de la democracia incluyente, un sistema de justicia no puede consolidarse mientras las leyes sean solamente utilizadas para reprimir al débil (opresión) y para torcerlas en favor de los grupos privilegiados (impunidad).

Desde mediados de los noventa, se ha observado una mayor participación de la sociedad civil en la demanda e incidencia por el mejoramiento del sistema de justicia

Se ha creado una institucionalidad básica para la protección de los derechos humanos, pero no se ha consolidado la cultura ciudadana de su respeto

Los nexos entre los derechos humanos y el desarrollo humano fue analizada en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* del PNUD. Según este análisis, los derechos humanos son a la vez el fin del desarrollo humano y un medio para alcanzarlo.

En el país, luego de las arbitrariedades cometidas en la primera mitad de los ochenta, se han dado pasos importantes para intentar garantizar la primera generación de derechos humanos, es decir, los derechos civiles y políticos, aunque falta aún trabajo que hacer para que las instituciones públicas realmente garanticen estos derechos. Asimismo, en la Constitución de 1982 se ha logrado un importante reconocimiento de los derechos de la segunda generación, que comprenden los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Pese a este reconocimiento constitucional, estos derechos de la segunda generación aún no han sido desarrollados de manera suficiente en las leyes secundarias ni se han traducido en políticas y programas integrales del Estado para protegerlos y garantizarlos plenamente (véase el capítulo 5).

Con el fin de la guerra fría a finales de los ochenta y, además, por la presión creciente que ejercieron los emergentes organismos de derechos humanos, se ha ido creando una institucionalidad mínima de protección de los derechos civiles y políticos. En diciembre de 1993, el Comisionado entregó su primer informe oficial: *Los hechos hablan por sí mismos. Informe Preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993*. En dicho informe, se reconoce que la desaparición forzada se practicó en Honduras durante la década de los ochenta y, en menor medida, en los primeros años de los noventa. La evidencia existente establecía la responsabilidad de miembros y unidades de las Fuerzas Armadas en las detenciones, torturas y desapariciones.

Aunque falta afirmar la institucionalidad y la cultura por el respeto de los derechos civiles y políticos, se han alcanzado logros significativos. No obstante, en lo que atañe a los derechos económicos, sociales y culturales se observa grandes rezagos, evidenciados en los niveles y en las características de la pobreza en el país. Sin perjuicio de este desfase entre los derechos de una y otra generación, conviene adoptar una concepción integral de estos derechos, en el sentido de ver que la promoción de los derechos civiles y políticos permitan un mejor contexto para el desarrollo de los económicos, sociales y culturales, y viceversa.

Se observa, en el caso hondureño, que quizá el reto más importante para la consolidación de una institucionalidad y una cultura de los derechos humanos pasa por su legitimación ciudadana. En tanto no se logre una apropiación de estos derechos y sigan siendo considerados de forma peyorativa, la cultura de los derechos humanos no podrá orientar la profundización de la democracia hondureña.

En síntesis, en este Informe se plantea que ha existido un importante esfuerzo normativo e, incluso, en algunos casos, institucional en pro de los derechos humanos. Estos avances coexisten con una valoración social que tiende a estigmatizar el discurso de los derechos humanos. En este sentido, se identifican dos tareas prioritarias en materia de derechos humanos: la conquista, ya no del reconocimiento, sino de la correspondencia efectiva entre derechos proclamados y derechos vividos, y fortalecer y potenciar los valores de derechos humanos en los hondureños para que estos tipos de valores sean una parte fundamental y natural dentro de la democracia y el desarrollo del país.

El capital social facilita la democracia incluyente y el desarrollo humano. La construcción democrática desde la base se favorece al existir niveles adecuados de capital social. Existen indicios para suponer que en el país no se está aprovechando debidamente el capital social

En este Informe, se utiliza una definición de capital social que se refiere a la existencia de una cultura de interacción social que permite la cooperación de diversos sectores para alcanzar metas comunes. Desde esta óptica, el capital social se compone de una serie de elementos, entre los que destacan: la presencia de las asociaciones formales -ya sean verticales u horizontales-, redes informales, confianza institucional e interpersonal y normas compartidas de solidaridad y de reciprocidad (véase el capítulo 6).

En vista de que el capital social precisa interacción social para manifestarse, el nivel comunitario es el ámbito privilegiado para observarlo. En este Informe, el abordaje del tema surge a partir de la pregunta de cómo influye la existencia y la calidad de capital social en el funcionamiento de la democracia y del desarrollo local.

Para aproximarse al tema del capital social en Honduras, y sin la intención de hacer inferencias a nivel de país, se realizó un estudio de campo en seis municipios pequeños: tres que presentaban los mayores logros relativos en materia de nutrición infantil y tres que presentaban los menores logros relativos. El nivel del capital social resultó considerablemente bajo en todos los municipios, con respecto a los distintos factores investigados: la participación en redes formales, tamaño de las redes informales, nivel de la confianza institucional e interpersonal y normas compartidas de solidaridad y reciprocidad. En los resultados se muestra que, incluso, en los casos en los que existe un nivel levemente más alto de organización, confianza y normas compartidas, esta existencia del capital social

no es aprovechada adecuadamente como una herramienta que mejore o fortalezca el desempeño democrático o el desarrollo local.

En los municipios estudiados, se refleja que sus pobladores, por lo general, tienen más confianza en las instituciones que en sus vecinos, tienen redes informales insignificantes, suelen participar en las organizaciones formales y presentan bajos niveles de solidaridad y reciprocidad, excepto en situaciones de emergencia.

La desconfianza interpersonal repercute negativamente en la cooperación efectiva entre la gente para alcanzar metas comunes, mientras que la desconfianza institucional obstaculiza el uso del capital social en función del desarrollo humano y de la democracia incluyente.

Uno de los aspectos interesantes del estudio hace mención al papel que deberían jugar los actores externos al municipio en el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo. Si estos actores no se involucran de manera horizontal con el tejido social-local, la sostenibilidad de la participación y del propio proyecto se pone en riesgo.

Siendo que la investigación realizada es apenas un estudio de casos, se sugiere que en el país se puede seguir estudiando de manera más amplia la dinámica y la orientación del capital social a fin de describir las características de este fenómeno en Honduras, de manera que un mejor conocimiento empírico permita a los agentes del desarrollo involucrarse con mayor acierto en los procesos de desarrollo local y, así, reducir los riesgos de resquebrajar el capital social comunitario.

La escuela eficaz promueve la generación de ciudadanía. Se requiere un modelo de educación descentralizado que no implique desresponsabilización del Estado

En las últimas dos décadas, el país alcanzó logros importantes en el aumento de la cobertura escolar, en la tasa de alfabetismo y de matriculación bruta. Sin embargo, se observa en los últimos tres años que estos indicadores del acceso a la educación se van estancando. Esta situación es sumamente preocupante, ya que se complican los aspectos del acceso en un momento en que comenzaba a aparecer en la palestra pública el tema de la calidad de la educación. Dada esta situación, es prioritario para el país el diseño de políticas y estrategias educativas que aborden integralmente el tema del acceso y de la calidad.

El Informe plantea una aproximación a las relaciones dinámicas entre escuela y comunidad local a través del concepto de ciudadanía social. Se introduce en el análisis la definición de escuela eficaz, es decir, aquélla que está incrementando el capital humano de la localidad pero también el capital social comunitario (véase el capítulo 7).

En el Informe se defiende la tesis de que la gestión de un sistema educativo mediante un diseño descentralizado y democrático permitiría construir capacidades locales de gobierno en las escuelas, en las que padres, alumnos y maestros comparten las responsabilidades de orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Un diseño de esta índole ayudaría a extender la ciudadanía a la educación, crearía el entorno más apropiado para que la organización de cada escuela se encauce hacia aquella configuración deseable y abandone los rasgos preburocráticos.

Una vía crítica para impulsar el desarrollo humano a mediano y largo plazo es mejorando la calidad de la educación que reciben los niños desde la educación preescolar y básica. Asimismo, sin que la alusión a esta idea de calidad signifique sacrificar la de la igualdad; una educación de calidad es aquella que proporciona a los niños y jóvenes los conocimientos, habilidades intelectuales y actitudes interpersonales esenciales para desenvolverse en el mundo globalizado. En términos sintéticos, la calidad de la educación procuraría que los alumnos logren el aprendizaje de disposiciones para el pensamiento complejo, para el trabajo en red y para el discernimiento ciudadano.

En países con altas tasas de analfabetismo como Honduras, los factores que más aparecen señalados en los diagnósticos; y que contribuyen a mejorar la calidad se agrupan según hacen alusión a las relaciones pedagógicas o a la administración. Entre estos factores se destacan: la oportunidad de acceder, permanecer y egresar de la escuela obteniendo el certificado de estudios del nivel referido; la presencia de maestros profesionales y actualizados; la utilización de recursos didácticas y tecnologías de información; la orientación de los procesos de enseñanza con programas y estándares pertinentes para el aprendizaje y la modernización de la gestión educativa a través de un esquema de descentralización.

En el análisis del Informe, se expresa que la descentralización de los servicios educativos se concibe como la transferencia de un conjunto de recursos financieros, de poderes y de obligaciones relativas a la gestión pedagógica, administrativa y laboral, desde el nivel nacional representado por el Ministerio de Educación a entidades subnacionales de distinta índole. Aunque no toda descentralización es necesariamente una democratización, bajo ciertas condiciones muy especiales y exigentes, la descentralización puede contribuir a la extensión de la ciudadanía social activa a nuevos sujetos no especializados y antes excluidos de la materia educativa, a incrementar la eficiencia social en la prestación y la movilización adicional de recursos locales para completar el financiamiento educativo.

Cualquiera que sea el diseño de descentralización educativa que se adopte, debe considerarse el conjunto de riesgos que han mostrado diferentes estudios en varios países. El riesgo más importante a tener en cuenta es que, bajo ciertas condiciones, la descentralización puede generar mayores des-

En el país, luego de las arbitrariedades cometidas en la primera mitad de los ochenta, se han dado pasos importantes para intentar garantizar la primera generación de derechos humanos

igualdades.

En suma, no debe soslayarse los riesgos de una política de descentralización. De igual manera, debe considerarse los requisitos de participación ciudadana y los aportes de expertos. Aún reconociendo estos riesgos y requisitos, una forma de descentralización escalonada, gradual, creadora de ciudadanía extendida, con fuertes incentivos a la toma de responsabilidades profesionales por parte de los maestros y, además, con fuertes equipos de supervisión y de asesoramiento pedagógico, puede ser una estrategia que genere un círculo virtuoso de desarrollo humano.

La desconfianza interpersonal repercute negativamente en la cooperación efectiva entre la gente para alcanzar metas comunes

La democracia hondureña presenta signos de estabilidad y ha logrado superar crisis importantes. El mayor desafío para su sostenibilidad consiste en reforzar las bases socioeconómicas, ins-titucionales y culturales

Una democracia sostenible es aquella que está en condiciones de reproducir las condiciones que le permiten continuar existiendo. Para ello deben estar presentes ciertos factores que hagan posible su sostenibilidad. Estos los principales factores se observan: la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que sea inclusivo de todos los miembros de la sociedad; la existencia y creación del consenso a la hora de la toma de decisiones colectivas; institucionalidad estatal eficaz, capaz de responder ante las demandas de la sociedad, y el desarrollo de una cultura política democrática (véase capítulo 8).

En este informe se observa la consolidación democrática hondureña desde cuatro enfoques o lógicas: la lógica de los síntomas: que indaga sobre las señales de continuidad y estabilidad; la lógica de la prueba: que estudia el manejo de las crisis; la lógica de la prevención: que se refiere a la presencia de fundamentos estructurales sólidos; y la lógica de la autopercepción: que analiza las visiones subjetivas de la ciudadanía sobre la estructura y funcionamiento de la democracia.

Al respecto, el proceso democrático del país presenta signos básicos de estabilidad. Esto se observa de manera concreta en el hecho de que se han respetado un mínimo de reglas que han permitido la continuidad electoral, y, por ende, el respeto a los resultados de los comicios. Asimismo, la sociedad hondureña ha logrado superar algunas crisis significativas que bien hubieran podido resquebrajar el orden constitucional. El haber salido de las crisis es un signo positivo; no obstante, se requiere ahora reducir las fragilidades que provocan las crisis recurrentes, de manera que la democracia pueda sentarse sobre bases sólidas. Estas bases se afirman mediante el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, la construcción de una institucionalidad para el Estado de derecho y la apropiación de valores y actitudes democráticas.

En cuanto a las bases culturales y la autopercepción de la ciudadanía sobre la democracia, un estudio de opinión realizado para los propósitos de este informe revela que la mayoría de la gente prefiere a la democracia sobre otras formas de gobierno y cree, a pesar de todo, que la democracia en el país ha avanzado en los últimos diez años; aunque debe precisarse que esta mejoría es percibida más en el plano político, y menos en el campo social y económico. Estas mejoras en lo político no incluyen una opinión favorable sobre las instituciones típicas de la democracia representativa (los partidos políticos y la asamblea legislativa), y por el contrario, la gente asume que han sido los organismos internacionales y las iglesias los principales responsables de los avances en la democracia hondureña. Por otra parte, la ciudadanía estima que la democracia ha propiciado una mayor participación de las mujeres en la sociedad, pero que casi no ha ofrecido a la juventud condiciones y oportunidades reales de participación política.

En el informe se plantea que la ampliación y profundización de la ciudadanía no tiene mayores posibilidades si la democracia se confina a ser una democracia meramente procedimental, es decir, aquella que se limita a establecer reglas generales de juego sin comprometerse a reducir las inequidades sociales. La construcción de la democracia exige el reconocimiento y participación de los distintos actores sociales, a fin de lograr consensos básicos que permitan acometer las brechas que propician la exclusión social.

Una nueva situación del desarrollo humano

La transición a la democracia en Honduras desde 1980 ha venido acompañada de importantes logros en desarrollo humano. De hecho, el país logró transitar de un nivel de desarrollo bajo a uno medio, especialmente a lo largo de la década de los noventa que resultó favorable para el desarrollo humano en Honduras. Sin embargo, en estos inicios del siglo XXI los indicadores muestran que este progreso tiende a estancarse. El comportamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH) evidencia un ritmo más lento en la consecución de logros, lo que es claramente indicativo de la necesidad de profundizar los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los hondureños.

Los logros de la sociedad hondureña en áreas tales como la salud, la educación y los ingresos han aminorado, generando una paralización de los progresos que en años anteriores se habían venido obteniendo. Esto ha generado que para el año 2002, el IDH presenta un valor de 0.638 inferior al del año 2000 que registró un valor de 0.651; a pesar de que el país muestra una mejoría en su desarrollo humano desde 1998, año en el que el IDH se estimó en 0.631 (véase el gráfico 1.1).

En este capítulo se examina el progreso que ha registrado el desarrollo humano en Honduras a partir del comportamiento de las variables seleccionadas para construir el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Asimismo, se detalla tanto su situación actual como su evolución en los diferentes departamentos del país, enfatizando en proporcionarle seguimiento a la situación de los departamentos y municipios que han mostrado menores logros, identificando y cuantificando la brecha respecto a aquéllos que tradicionalmente han sido los más desarrollados.

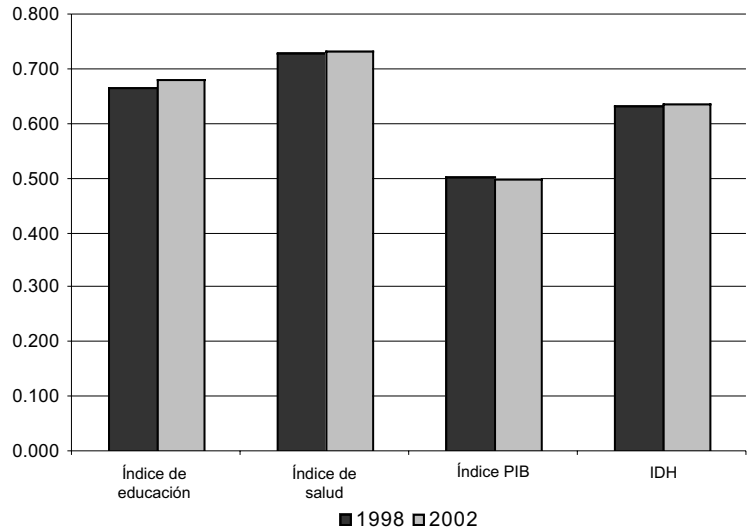
También se examina la situación actual y la evolución de la equidad de género, por medio del Índice relativo al Desarrollo de Género (IDG) y del Índice de Potenciación de Género (IPG), realizando estimaciones para el 2002 y haciendo una comparación entre los valores estimados para el año en que apareció el primer Informe de Desarrollo Humano de Honduras (1998). De igual modo, se ha construido el Índice de Pobreza Humana (IPH), que mide las privaciones en tres dimensiones de la vida humana: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso.

En el informe nacional de 1998 se señalaba que para lograr mayores progresos, el país tendría que acelerar un crecimiento económico con equidad, así como aumentar el gasto social no sólo en el monto sino también en la eficiencia y eficacia. Ambos fenómenos han ocurrido pero en una magnitud a todas luces insuficiente, el crecimiento económico del país ha sido irregular y crecimientos modestos que arrojan una tasa promedio anual de crecimiento de 1.9% para el período 1998-2001, lo que implica una caída del PIB real por habitante del país. Mientras tanto la relación del gasto social con el gasto total del Gobierno Central se incrementó del 29.8% en 1998 al 40.2% en el 2001 (Secretaría de Finanzas, 2001). Por su parte, la relación entre gasto social y PIB se incrementó del 3.5% en 1998 al 5.5% en el 2001.

El escaso avance en los logros tiene lugar a pesar de la profundización y el desarrollo de la institucionalidad democrática que se ha venido registrando en el país en los últimos años. Esto plan-

GRÁFICO 1.1

Honduras: indicadores del IDH, 1998 y 2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 1998 y 2002.

RECUADRO 1.1

Pongamos a Honduras en la perspectiva de desarrollo

En su ensayo "La Idea de Proceso", el escritor hondureño Julio Escoto nos advierte con claridad visionaria sobre la trascendencia del proceso y la nada importancia de los nombres de los hombres, en una perspectiva magnificada del tiempo.

Cuando la historia moderna de Honduras sea leída desapasionadamente, nos dice, en el futuro "sopesarán hasta donde los habitantes pasados de este territorio supimos construir con visión y audacia una nación o nos dejamos arrastrar por el mal y la derrota. Nuestra biografía colectiva aparecerá ante sus ojos afortunados, como los de cualquiera otra colectividad humana: heroica y viciosa, constructora o negligente, desafiante o parca, fuerte o desaliñada ante la naturaleza y la ambición de los poderosos".

Este pensamiento nos parece apropiado porque nos retrata y rescata el interés por reflexionar sobre las cosas que son transcendentes: el irrecuperable valor del tiempo perdido, el incipiente culto a los egos hiperinflados, la incidencia del devenir, la dejadez a la improvisación, el desinterés por ser responsables de nuestro destino, el "deme porque soy pobre" que incubamos en la cultura y la educación, en fin, la reducción de nuestra capacidad de realización, la suma de las causas del atraso, la pobreza y la marginación en que nos sumergimos. Definitivamente, no podemos seguir como estamos. Seria inmoral no hacer nada.

El propósito que debe animarnos es poner a Honduras en perspectiva de desarrollo económico, social y político en el largo plazo, con visión integrada del colectivo nacional resultante de procesos de diálogo y concertación social genuinos, que tomen en cuanta las aspiraciones y compromisos de las mayorías, el disenso y los espacios de las minorías, los deberes y los derechos de todos.

Porque todos somos responsables de configurar la visión de la Honduras que anhelamos y de construir con inteligencia, visión y prudencia sus basamentos y sus fortalezas, sus superestructuras institucionales e infraestructuras materiales mas apropiadas para organizar el funcionamiento de sus aparatos económicos, sociales y políticos, que nos presenten competitivos en la dinámica de los paradigmas que mueven el mundo, identificados en lo interno, respetados en lo internacional.

En un mensaje reciente expresamos en nombre del FONAC la necesidad de construir una buena visión del país, porque "la tarea de transformar a Honduras en una nación grande y próspera e suna responsabilidad de los hondureños. En función de ello, la armonía social y la felicidad de las personas que la habitan debe seguir siendo el ideal en que se funde esa construcción. De tal suerte que todos deberíamos hacer catarsis de nuestro comportamiento individual y colectivo, para cambiar y corregir lo que haya de cambiarse y corregirse.

En ese sentido, en su momento hemos señalado que construir una visión de largo plazo es necesario para fijar grandes objetivos y metas nacionales, orientar el curso de la nación y para forjar ciudadanos moldeados en la cultura de la verdad y la solidaridad, en la creencia y la querencia de los más altos valores, en el conocimiento de la información correcta, en la practica de habilidades más útiles y en la actitud dispuesta para que la dignidad de la persona, la unidad de familia, la excelencia de la escuela, el trabajo productivo y la virtud que simboliza Dios, sean el crisol social en que algún día se forjen los nuevos hondureños.

En el pasado, los políticos y los gobiernos han mostrado poco respeto por los compromisos que asumieron frente a los electores y el pueblo hondureño. La consecuencia que ahora observamos es que ambos –electores y pueblo- reflejan esta actitud y devuelven poco respeto a los políticos y el gobierno. Una cosa ha llevado a la otra. Así, disminuye el espacio para la maniobra de la clase política, mientras crece el movimiento hacia la participación ciudadana plena.

Es un hecho reconocido internacionalmente el resurgimiento –con nuevo brillo y resulto brío- de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en la época post-Mitch.

Se muestra en este fenómeno social el "espíritu de la transformación": sacar de una experiencia mala enseñanzas buenas, aprender a convertir las crisis en desafíos y en oportunidades. En el balance es una garantía, pero evidencia además que los hondureños hemos asumido un compromiso con la transformación de Honduras.

Una buena lectura de esta circunstancia feliz, pero apenas damos los primeros pasos. En el plano de los más próximos es menester el accionar de las organizaciones políticas y sociales en varias direcciones y dimensiones concurrentes en una meta nacional a lograr en el corto plazo: el cumplimiento cabal de todos los compromisos contraídos en el entorno del proceso político electoral de 2001 y lo que va de la etapa inicial del gobierno electo en dicho proceso.

Todo ello dentro de marco de respeto mutuo entre el gobierno y los partidos, de una parte, y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de otra parte. Así de simple, así de complicado.

Quienes creemos y militamos en el trabajo de la organización, presencia, representación, participación e incidencia de la sociedad civil estamos comprometidos y dispuestos a cooperar con los partidos políticos y el gobierno en el cumplimiento de los acuerdos, pactos y compromisos contraídos, esperando de ellos una voluntad recíproca en correspondencia con el espíritu que anima tales acuerdos, pactos y compromisos. Todo sea por los grandes intereses de la nación.

Fuente: Ferrera, 2002: 42.

tea un gran desafío a la democracia en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los hondureños y en proporcionar mayores oportunidades de acceso a la adquisición de capacidades y destrezas de una gran mayoría de la población, así como de las minorías y los grupos vulnerables (recuadro 1.1).

Honduras en el contexto mundial del desarrollo humano

Todos los países centroamericanos se ubican en un contexto de desarrollo medio, según la medición mundial del Índice de Desarrollo Humano, con la excepción de Costa Rica que se ubica en la posición No. 43 del mundo entre los países con alto desarrollo humano. De tal forma, Honduras se encuentra en la posición 116 (de un total de 173 países) que ubica en Centroamérica está por debajo de Panamá y El Salvador y por encima de Nicaragua y Guatemala (véase el cuadro 1.1).

Las diferencias fundamentales que separan a Honduras en relación con los países líderes de Centroamérica en materia de desarrollo humano lo constituyen un bajo nivel de ingreso por habitante medido por el Índice denominado Paridad de Poder Aquisitivo (US$ 2,453 PPA con relación a los US$ 8,650 PPA de Costa Rica) y la esperanza de vida de la población hondureña que, según los nuevos cálculos, se sitúa en 65.7 años de vida, considerablemente inferior a los 76.4 de Costa Rica y a los 74.0 de Panamá.

En materia educativa, los rezagos son de mayor magnitud comparados con los países lideres en Centroamérica registrando tasas de alfabetismo considerablemente inferiores a las reveladas por Costa Rica y Panamá. El atraso también se registra en materia de años de escolaridad, donde Honduras apenas se aproxima a los cinco años de escolaridad promedio por habitante (Secretaría de Educación, 2001).

Asimismo, el país se encuentra en niveles inferiores respecto al promedio de Centroamérica y a los promedios de los países latinoamericanos tanto en el Índice de Desarrollo Humano como en los componentes que se muestran en el cuadro 1.1 en el apartado respectivo. De manera ilustrativa se puede citar que Honduras dista del promedio latinoamericano en 13.7 puntos porcentuales en relación con la tasa de alfabetización de su población y en 13.0 puntos porcentuales en relación con la tasa bruta de matriculación. Mayor distancia se marca en el ingreso promedio por habitante expresado a través del PPA en dólares estadounidenses donde el ingreso por habitante de América Latina es de US$ 7,234 mientras que el de Honduras es de US$ 2,453.

Continua el patrón diferenciador por departamento

El análisis por departamento pone en evidencia el patrón diferenciador del desarrollo nacional, en el que los departamentos costeros, sobre todo del norte del país y aquéllos donde se ubican los centros urbanos más grandes, presentan los mayores logros. Por el contrario, los departamentos que presentan menores progresos en desarrollo humano son generalmente aquéllos sin acceso a las costas, montañosos y fronterizos.

Las razones por las que podría estar sucediendo este fenómeno deberían ser estudiadas con mayor profundidad para atacar sus probables causas y posibilitar una intervención para su eliminación. En todo caso, será necesario estudiar si los aumentos registrados en los gastos sociales están siendo asignados para disminuir la brecha de pobreza y desarrollo, asimismo si las inversiones en infraestructura vial, en telecomunicaciones y en energía no están haciendo más que agudizar el patrón diferenciador en el desarrollo regional, departamental, municipal y, en general, de los grupos más vulnerables de la población hondureña.

El IDH departamental sigue revelando las grandes desigualdades y la deuda social que se tiene

CUADRO 1.1

Índice de Desarrollo Humano de los países de Centroamérica, 2002

	Esperanza de vida años	Tasa de alfabetización de adultos	Tasa bruta de matriculación combinada	PIB per cápita (PPA en dólares)	IDH	Posición mundial
Costa Rica	76.4	95.6	67	8,650	0.82	43
Panamá	74.0	91.9	74	6,000	0.787	57
El Salvador	69.7	78.7	63	4,497	0.706	104
Honduras	65.7	74.6	61	2,453	0.638	116
Nicaragua	68.4	66.5	63	2,366	0,635	118
Guatemala	64.8	68.6	49	3,821	0.631	120
Centro América	69.8	79.3	62.8	4631.2	0.597	
América Latina	70.0	88.3	74	7,234	0.767	
Total mundial	66.9	...	65	7,446	0.722	

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2002.

CUADRO 1.2

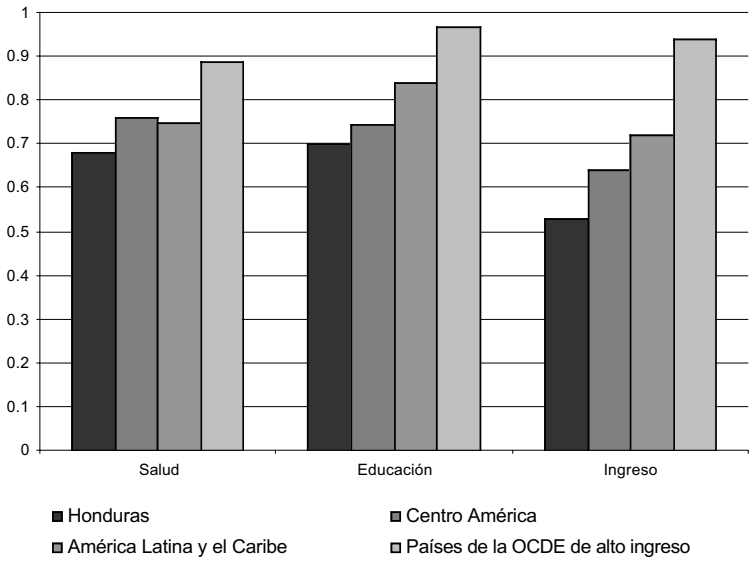
Índice de Desarrollo Humano por departamento, 1998 y 2002

Departamento	IDH 1998	IDH 2002	Diferencia
Gracias a Dios	0.669	0.679	0.010
Francisco Morazán	0.727	0.737	0.010
Atlántida	0.678	0.687	0.009
Copán	0.510	0.519	0.008
Cortés	0.697	0.705	0.008
Choluteca	0.614	0.619	0.005
Islas de la Bahía	0.787	0.791	0.005
La Paz	0.546	0.548	0.003
Yoro	0.634	0.636	0.002
El Paraíso	0.594	0.592	-0.002
Colón	0.651	0.647	-0.004
Olancho	0.612	0.608	-0.004
Santa Bárbara	0.521	0.516	-0.005
Lempira	0.453	0.447	-0.006
Intibucá	0.499	0.491	-0.009
Valle	0.638	0.628	-0.009
Ocotepeque	0.564	0.554	-0.010
Comayagua	0.617	0.604	-0.013
País	**0.634**	**0.638**	**0.004**

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC 1998, INE 2001a y 2001b, PRAF 1996 y 2001, Secretaria de Educación 2000.

GRÁFICO 1.2

Honduras frente a otros grupos de países según logro por dimensión, 2000



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 2002.

con aquellos departamentos que históricamente han mostrado bajos niveles de desarrollo. Tal como puede apreciarse en el cuadro 1.2, la tendencia del IDH se sigue manteniéndose, ya que los departamentos con mayor desarrollo humano son Islas de la Bahía con 0.794; Francisco Morazán 0.736 y Cortés 0.704. Por el contrario los departamentos que revelan un mayor rezago en su desarrollo humano lo constituyen Lempira 0.457, Intibucá 0.495 y Santa Bárbara 0.519.

Las posiciones de los departamentos con mayor y menor desarrollo humano en Honduras no ha cambiado en el 2002 en relación con la situación que se dio en 1998. La brecha interdepartamental sigue ampliándose, ya que los departamentos con mayores niveles de desarrollo humano siguieron avanzando, mientras aquéllos de menor desarrollado registraron un retroceso en su IDH (gráfico 1.3).

Las estimaciones realizadas indican que la población que vive en un nivel bajo de desarrollo humano aumentó tanto en términos absolutos como proporcionales en Lempira, Intibucá y Santa Bárbara (véase el cuadro 1.3).

En 1998, el departamento de Lempira registró 18 municipios con bajo IDH, de un total de 28, lo que representa una población de 154,694 personas, es decir, el 67.8% de la población del departamento. La cifra de personas viviendo en municipios con bajo IDH en Lempira aumentó para el año 2002 a 171,123 para un porcentaje de la población de 68.4%.

En Intibucá, el número de municipios con bajo IDH aumentó de 9 en 1998 a 10 en el 2002, a pesar de que el departamento tiene solamente 17 municipios en total. Esto implica un incremento del porcentaje de la población del departamento viviendo bajo la línea inferior de desarrollo humano, menor a 0.500, que pasó de 56.6% en 1998 a 66.4% en el 2002.

Santa Bárbara presenta una situación similar, en la que han aumentado los municipios con bajo Índice de Desarrollo Humano, 15 en el 2002 de un total de 28 municipios, y se incrementó el valor absoluto de la población viviendo en municipios con bajo IDH, así como el porcentaje, al pasar del 41.5% en 1998 al 43.1% de la población total en el 2002.

Asimismo, es importante destacar que la cantidad de población viviendo en municipios con bajo desarrollo humano ha aumentado no sólo en los departamentos mencionados sino en otros departamentos del país. De manera más general, en Honduras hay 78 municipios con bajo desarrollo humano, de un total de 298 municipios, es decir, municipios que presentan condiciones de vida para sus habitantes que los sitúan en una posición similar a naciones africanas como Níger, Burkina Faso o Burundi. Se estima que estos municipios tienen una población de 781,244 personas.

De este hecho surge una interrogante fundamental en relación con la representación política y

CUADRO 1.3

Municipios con desarrollo humano bajo (menor a 0.500) por departamento, 1998 y 2002.

		1998					2002			
		No. de municipios	No. de municipios con IDH bajo	Población del departamento	Población con IDH bajo	Población con IDH bajo (%)	No. de municipios con IDH bajo	Población del departamento	Población con IDH bajo	
01	Atlántida	8		311,343		-		344,099		-
02	Colón	10		225,290		-		246,708		-
03	Comayagua	21		318,584		-	2	352,881	26,968	7.6
04	Copán	23	15	264,174	160,741	60.8	13	288,766	158,398	54.9
05	Cortés	12		1,080,997		-		1,202,510		-
06	Choluteca	16		358,717		-		390,805		-
07	El Paraíso	19	2	319,988	15,315	4.8	2	350,054	17,073	4.9
08	Francisco Morazán	28	3	1,073,844	34,417	3.2	2	1,180,676	31,205	2.6
09	Gracias a Dios	6		60,675		-		67,384		-
10	Intibucá	17	9	163,357	92,487	56.6	10	179,862	119,487	66.4
11	Islas de la Bahía	4		34,805		-		38,073		-
12	La Paz	19	8	142,084	59,172	41.6	8	156,560	66,979	42.8
13	Lempira	28	18	228,274	154,694	67.8	19	250,067	173,966	69.6
14	Ocotepeque	16	5	98,385	23,568	24.0	6	108,029	32,550	30.1
15	Olancho	23	5	376,059	35,766	9.5	5	419,561	42,834	10.2
16	Santa Bárbara	28	14	313,526	130,041	41.5	16	342,054	160,401	46.9
17	Valle	9		140,110		-		151,841		-
18	Yoro	11		420,432		-		465,414		-
	Total	**298**	**79**	**5,930,644**	**706,200**	**11.9**	**83**	**6,535,344**	**829,861**	**12.7**

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC 1998, INE 2001a y 2001b, PRAF 1996 y 2001, Secretaria de Educación 2000.

social no sólo de los departamentos y regiones del país postergados sino de los municipios y de esa gran cantidad de población a la que no se le dan opciones para el acceso a bienes y servicios que les permitan desarrollar capacidades y habilidades para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias.

En el gráfico 1.4 se puede apreciar que la mayor parte de la población del país reside en municipios con un IDH intermedio, es decir, con un IDH mayor a 0.500 y menor a 0.800, equivalente al 87.2% de la población para precisarlo en términos porcentuales.

La mayor preocupación debe ser en torno a la población que vive en municipios con IDH bajo (menor a 0.500) que constituye un 12.7% del país, que se ubican generalmente en las regiones y departamentos con menor desarrollo.

Se mejora la educación pero disminuye el ingreso

Las variables utilizadas para la construcción del Índice de Desarrollo Humano han variado de acuerdo con la disponibilidad, confiabilidad y oportunidad de la información en el período en que se elaboraron los informes. Con el objeto de medir el progreso del desarrollo humano en Honduras desde la elaboración del primer Informe en 1998, se ha procedido a emplear una metodología consistente en términos del uso de las variables para hacerlo comparable con el año 2002.

En el cuadro 1.4 se muestran los tres componentes del Indice de Desarrollo Humano y el cambio ocurrido de 1998 al 2002. Para calcular estos componentes se utilizaron los siguientes indicadores:

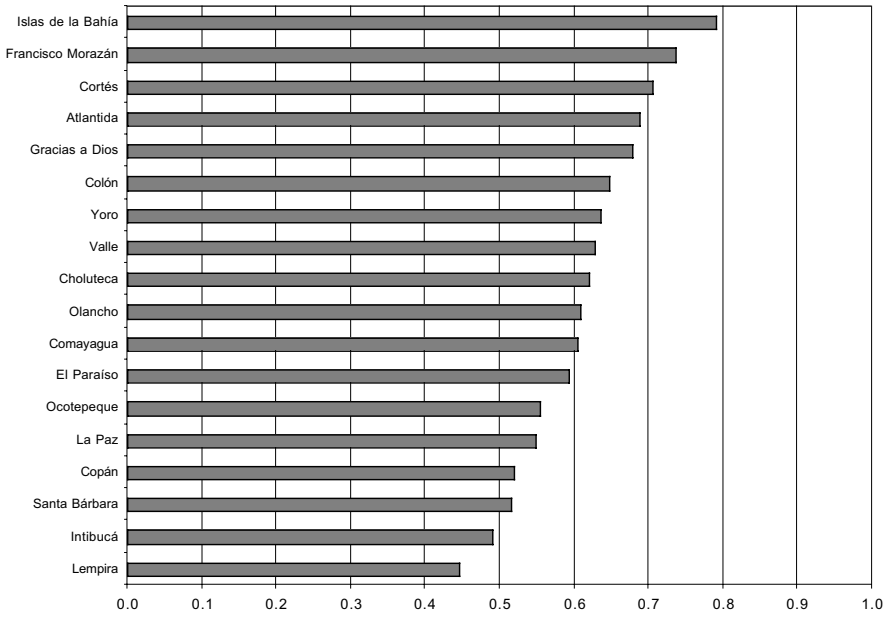
Para educación lo constituyen la tasa de matriculación combinada y la tasa de alfabetismo. Para el componente de salud se usó el indicador de desnutrición infantil y para el ingreso se hizo uso del PPA en dólares estadounidenses per cápita del hogar, a través de las Encuestas de Hogares de Propósito Múltiple realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Tal como se observa tanto en el gráfico 1.5 como en el cuadro 1.4, el componente que refleja un mayor rezago en la conformación del IDH lo constituye el ingreso promedio por persona de los hogares. Las razones por las que Honduras presenta un bajo nivel de ingreso son diversas, entre las que destacan una economía basada en la producción de bienes en sectores tradicionales de baja productividad, con una gran proporción de fuerza laboral en estas actividades, una ratio alta de dependientes por trabajador como resultado de la composición demográfica y otros elementos de carácter estructural. Así como el subempleo que no permite mejorar el nivel de ingreso.

Por su parte, el componente educativo reflejó una leve mejoría en el 2002, en relación con los niveles de 1998. Esto ha sido el resultado de pequeños progresos, pero sostenidos, en la alfabetización de la población, cuya proporción aumentó de 72% en 1998 a 74.6% en el 2001.

GRÁFICO 1.3

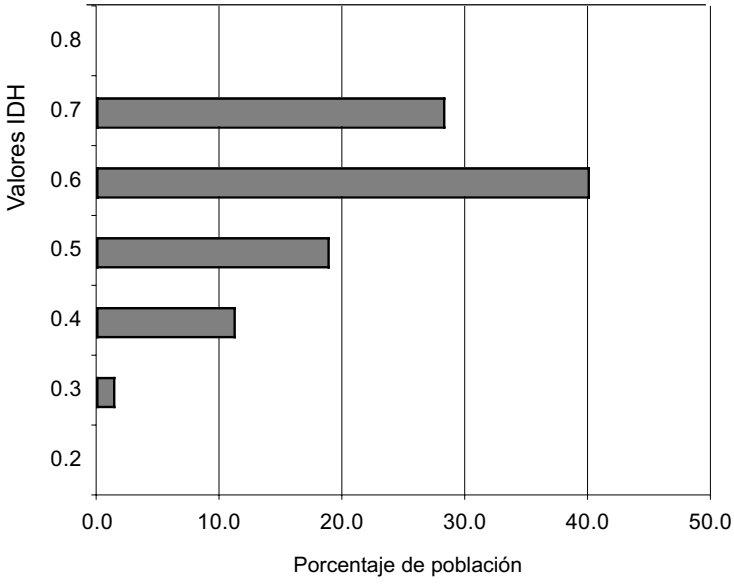
Índice de Desarrollo Humano por departamento, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

GRÁFICO 1.4

Porcentaje de población según rango del IDH 2002 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

Finalmente, el componente de salud, constituido por el porcentaje de desnutrición infantil, que prácticamente no ha variado en los años transcurridos, refleja una paralización en los logros de esta área, tan importante para el presente y futuro de la sociedad hondureña.

Evolución de los componentes por departamento

Tal como se hizo evidente para todo el país, el componente de ingreso del IDH es el que muestra menor desarrollo en todos los departamentos y, para agravar aún más el panorama, el componente de ingreso del IDH muestra una caída en 16 de 18 departamentos del país en el 2002 en relación a su valor de 1998 (cuadro 1.4). Los únicos departamentos que mostraron un incremento en el índice de ingreso lo constituyeron Cortés y Francisco Morazán.

El componente del IDH en materia educativa revela una tendencia favorable en 14 departamentos del país con la marcada excepción de Intibucá, Ocotepeque, Santa Bárbara y Valle, cuyos logros educativos caen en el 2002 en relación con los de 1998.

Once de los departamentos registraron una mejoría en el componente de salud del IDH en el 2002, respecto a su nivel de 1998. Entre los siete departamentos que registraron un retroceso en este índice se encuentran Intibucá, La Paz, Ocotepeque y Valle.

CUADRO 1.4

Componentes del Índice de Desarrollo Humano, 1998 y 2002

Departamento	Índice educacón 1998	Índice educación 2002	Índice salud 1998	Índice salud 2002	Índice PIB 1998	Índice PIB 2002
Atlantida	0.739	0.755	0.780	0.796	0.516	0.511
Colón	0.675	0.693	0.783	0.767	0.496	0.482
Comayagua	0.666	0.666	0.687	0.669	0.499	0.477
Copán	0.517	0.559	0.533	0.533	0.481	0.464
Cortés	0.760	0.774	0.806	0.807	0.524	0.533
Choluteca	0.611	0.638	0.743	0.745	0.490	0.475
El Paraíso	0.581	0.584	0.716	0.726	0.485	0.467
Francisco Morazán	0.791	0.807	0.851	0.853	0.539	0.552
Gracias a Dios	0.673	0.690	0.832	0.853	0.501	0.494
Intibucá	0.589	0.583	0.423	0.418	0.486	0.471
Islas de la Bahía	0.861	0.879	0.970	0.972	0.529	0.522
La Paz	0.646	0.666	0.499	0.497	0.492	0.482
Lempira	0.454	0.477	0.430	0.430	0.474	0.434
Ocotepeque	0.593	0.576	0.616	0.613	0.484	0.472
Olancho	0.579	0.594	0.771	0.767	0.488	0.464
Santa Bárbara	0.470	0.462	0.602	0.604	0.492	0.483
Valle	0.650	0.636	0.776	0.765	0.487	0.484
Yoro	0.666	0.691	0.737	0.740	0.499	0.478
País	**0.667**	**0.682**	**0.730**	**0.732**	**0.503**	**0.500**

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC 1998, INE 2001a y 2001b, PRAF 1996 y 2001, Secretaria de Educación 2000.

CUADRO 1.5

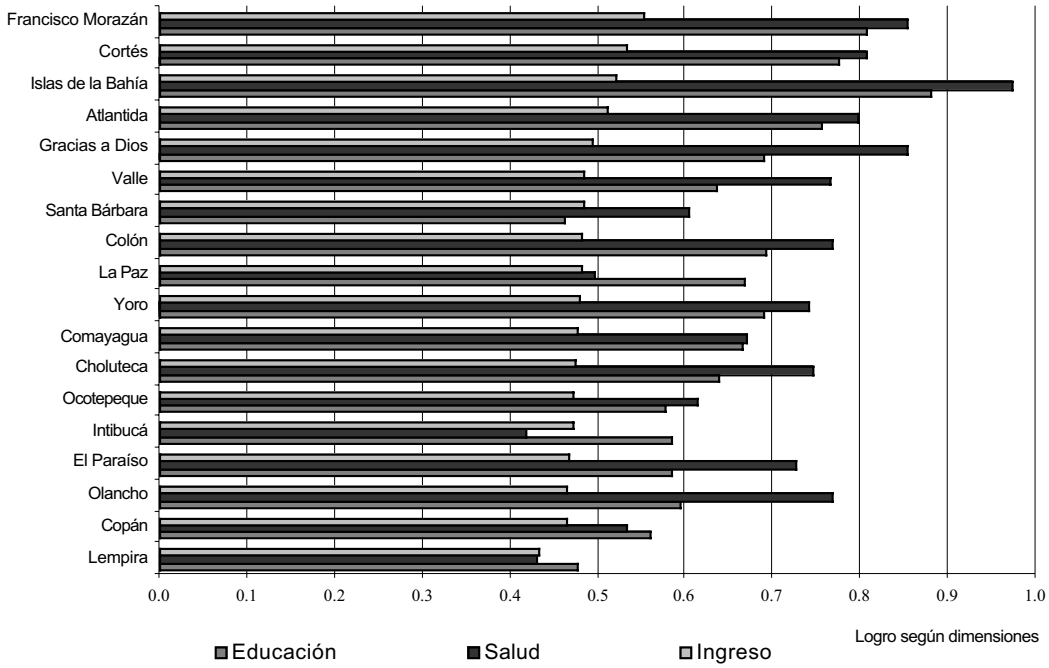
Brecha entre municipios con alto y bajo desarrollo humano, 2002

Departamento	Municipio de IDH más alto	Valor IDH	Municipio de IDH más bajo	Valor IDH	Distancia entre el IDH mayor y menor (%)
Atlantida	La Ceiba	0.772	Jutiapa	0.555	21.7
Colón	Saba	0.718	Balfate	0.587	13.1
Comayagua	Lamani	0.686	San Jose de Comayagua	0.496	19.0
Copán	Santa Rosa de Copan	0.634	San Agustin	0.406	22.8
Cortés	La Lima	0.767	San Antonio de Cortes	0.527	24.0
Choluteca	Choluteca	0.671	Concepcion de Maria	0.545	12.6
El Paraíso	Jacaleapa	0.699	San Lucas	0.457	24.2
Francisco Morazán	Distrito Central	0.774	Curaren	0.473	30.1
Gracias a Dios	Brus Laguna	0.741	Ahuas	0.635	10.6
Intibucá	La Esperanza	0.663	San Marco de Sierra	0.333	33.0
Islas de la Bahía	Jose Santos Guardiola	0.810	Utila	0.761	4.9
La Paz	Cane	0.705	Yarula	0.425	28.0
Lempira	Valladolid	0.585	San Manuel Colohete	0.290	29.6
Ocotepeque	Ocotepeque	0.678	Dolores Merendon	0.384	29.4
Olancho	Santa Maria del Real	0.669	Guayape	0.414	25.5
Santa Bárbara	Santa Barbara	0.616	Proteccion	0.402	21.4
Valle	Alianza	0.681	San Francisco de Coray	0.540	14.1
Yoro	Olanchito	0.689	Yorito	0.523	16.6
País	**Jose Santos Guardiola (Islas de la Bahía)**	**0.810**	**San Manuel Colohete (Lempira)**	**0.290**	**52.0**

Fuente: Elaboración propia con base en INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

GRÁFICO 1.5

Dimensiones del desarrollo humano por departamento, 2002



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

Llama poderosamente la atención que departamentos que ya se encontraban en una situación precaria como Intibucá revelen un caída en los valores de los índices para todos sus componentes, agravando la situación de desarrollo humano de su población y ampliando la brecha de desigualdad con los departamentos de mayor desarrollo del país. No se puede olvidar que el desarrollo de los departamentos se ve afectado por el fenómeno migratorio.

Brechas de desarrollo humano entre los municipios

A partir de la estimación de los valores del Índice de Desarrollo Humano a nivel municipal, se realizó el cálculo de las brechas de disparidad del desarrollo humano dentro de los distintos departamentos del país. El ejercicio ha resultado de mucho interés ya que pone en evidencia las disparidades en el desarrollo no sólo nacional sino departamental, revelando las necesidades de trabajar en la reversión del patrón diferenciador en el desarrollo humano a que se ven sometidos los municipios de las diferentes regiones del país.

El ejercicio de estimación de la brecha en el desarrollo humano municipal muestra a José Santos Guardiola de las Islas de la Bahía como el municipio con mayores logros en términos de desarrollo humano (0.810), ubicado como un municipio de desarrollo humano alto en condiciones similares a países como Emiratos Arabes o Estonia.

Mientras tanto San Manuel de Colohete, en el departamento de Lempira, es el que registra el menor nivel en el Índice de Desarrollo Humano del país a nivel municipal (0.290). Esto implica la convivencia en el país de un mundo desarrollado con las privaciones y carencias de las regiones menos adelantadas del globo.

A nivel departamental, la mayor brecha de desarrollo humano la registra Intibucá entre su cabecera departamental, La Esperanza (0.663), y el municipio de San Marcos de la Sierra (0.333). Francisco Morazán registra la segunda mayor brecha entre municipios en el desarrollo humano departamental al marcarse una gran diferencia entre el IDH del Distrito Central (0.774) y el de Curarén (0.473). Como tercer dato se puede citar al departamento de Lempira, en donde el municipio de Valladolid registra un IDH de 0.585, mientras que en San Manuel de Colohete el índice es de 0.290.

Como puede colegirse del cuadro 1.5, los diferentes departamentos del país tienden a presentar diferencias de desarrollo humano profundas, que generalmente tienen lugar entre las cabeceras departamentales y los municipios. Las cabeceras son depositarias del poder político y centro de las posibilidades de cabildeo nacionales, por tanto, cuentan con apoyo en infraestructura y en otros gastos sociales, mientras que los municipios pequeños y alejados tienen escasa posibilidad de ejercer influencia en los mecanismos de toma de decisiones departamentales y nacionales.

Entre los departamentos del país que presentan

un desarrollo más homogéneo se encuentran Islas de la Bahía, ya que la diferencia entre el municipio de mayor desarrollo humano y el de menor es de apenas 4.9 puntos. Por otra parte, el departamento de Gracias a Dios muestra la mayor diferencia entre Brus Laguna y Ahuas, pues es de 10.6 puntos en el IDH.

La igualdad de oportunidades

Para evaluar los progresos realizados por Honduras en materia de género se ha calculado tanto el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) como el Índice de Potenciación de Género (IPG). El IDG se construye a partir de las mismas variables que permiten la elaboración del IDH, pero incorporando las desigualdades de los logros entre hombres y mujeres.

El IDG puede tomar valores en el rango entre 0 y 1, donde un valor cercano a 1 significa que hay una menor desigualdad en el desarrollo relativo al género y cuanto más se aproxima a 0 implica una mayor desigualdad entre hombres y mujeres.

El país registró una mejora relativa del Índice de Desarrollo relativo al Género al pasar de 0.600 en 1998 a 0.633 en el 2002, evidenciando un tránsito hacia la reducción entre hombres y mujeres. Sin embargo, a pesar de la mejoría en el índice, se observó un retroceso de dos posiciones en la clasificación mundial del IDG al ubicarse Honduras en la posición No. 98, de un total de 146 países, sólo por encima de Guatemala en el área centroamericana.

Las mejoras registradas por Honduras en el IDG presentan un comportamiento muy similar a la de muchos otros países del mundo, ya que los principales progresos se registran por los mayores logros de las mujeres en el área de la salud, la educación y el principal retraso se revela en la disparidad de los ingresos entre ambos sexos (PNUD, 1998 y 2002).

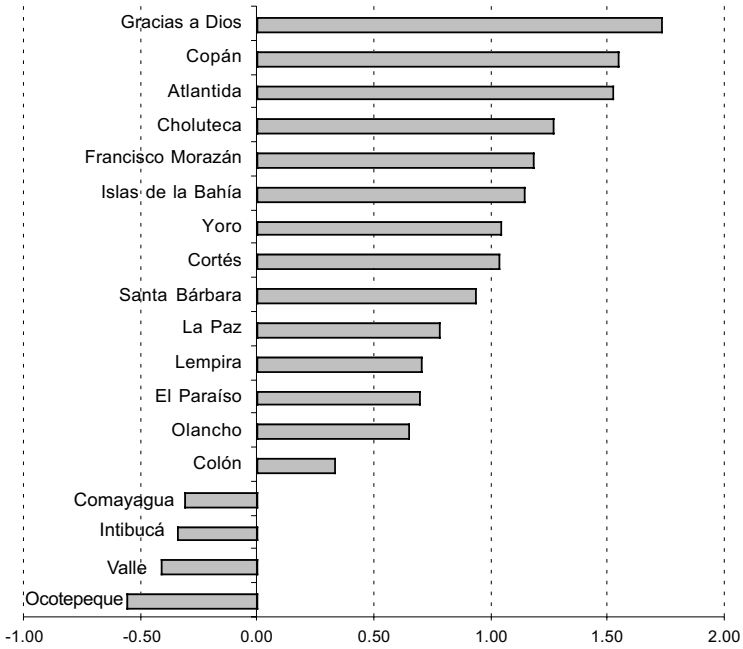
Los departamentos que evidencian una mejor calificación en el IDG son Islas de la Bahía 0.786, Francisco Morazán 0.734 y Cortés 0.703; lo que no es de extrañar considerando que el IDG es una variante del IDH y se le ha incorporado un ajuste que registra las diferencias de género.

Por su parte, Lempira 0.433, Intibucá 0.485 y Santa Bárbara 0.507 son los departamentos que reflejan mayor disparidad en el desarrollo entre géneros. Como puede colegirse del cuadro 1.6 son, en general, los departamentos que conforman la región occidental del país los que presentan mayor rezago en el índice y, por tanto, tienen una mayor brecha en el desarrollo entre géneros.

En cuanto a la dinámica departamental del desarrollo de género, la mayor parte de los departamentos muestran una tendencia al mejoramiento de la equidad entre hombres y mujeres. Los progresos más destacados para el período en consideración lo muestran Gracias a Dios, Atlántida, Copán y Choluteca. Por el contrario, los departamentos que evidenciaron un retroceso en la equidad entre géneros, por lo menos la expresión en este índice, fueron Ocotepeque, Valle, Comayagua e Intibucá (véase el gráfico 1.6 y el cuadro 1.6).

GRÁFICO 1.6

Diferencia en IDG entre 1998 y el 2002, por departamento*



Fuente: Elaboración propia con base en DGEC 1998, INE 2001a y 2001b, PRAF 1996 y 2001, Secretaria de Educación 2000.

* El gráfico representa la diferencia entre el año 2002 y el 1998, y se multiplica por 100 para una mayor visualización.

Los progresos registrados en la equidad de género en el país así como en sus diferentes departamentos están asociados a un aumento en la escolaridad de las mujeres, a un incremento de su participación en la fuerza laboral y al aumento en los ingresos por trabajo, entre otras causas.

Brechas intradepartamentales y municipales del IDG

El país sigue mostrando una gran disparidad en los niveles de indicadores claves del desarrollo, el Índice de Desarrollo relativo al Género no es una excepción (cuadro 1.7). El municipio con mayor desarrollo relativo al género lo constituye Guanaja cuyo índice se sitúa en 0.776, mientras que el municipio del país que registra menor IDG es San Marcos de la Sierra en Intibucá (0.299). De nuevo, la polarización del desarrollo se hace evidente entre las zonas de mayor desarrollo relativo del país y aquéllas con menor acceso a infraestructura de comunicaciones y lejanas a los corredores de desarrollo del país.

En el interior de los departamentos, la mayor inequidad en el desarrollo de género la muestra Intibucá con una diferencia de 29.7 puntos porcentuales en el IDG entre los municipios de Magdale-

CUADRO 1.6

Índice de desarrollo relativo al género por departamento, 1998 y 2002

	Departamento	IDG 1998	IDG 2002	Diferencia
1	Atlántida	0.667	0.682	0.015
2	Colón	0.638	0.641	0.003
3	Comayagua	0.598	0.595	-0.003
4	Copán	0.496	0.511	0.015
5	Cortés	0.692	0.703	0.010
6	Choluteca	0.600	0.612	0.013
7	El Paraíso	0.578	0.585	0.007
8	Francisco Morazán	0.723	0.734	0.012
9	Gracias a Dios	0.654	0.672	0.017
10	Intibucá	0.488	0.458	-0.003
11	Islas de la Bahía	0.775	0.786	0.011
12	La Paz	0.535	0.542	0.008
13	Lempira	0.426	0.433	0.007
14	Ocotepeque	0.554	0.548	-0.006
15	Olancho	0.593	0.600	0.006
16	Santa Bárbara	0.497	0.507	0.009
17	Valle	0.628	0.623	-0.044
18	Yoro	0.618	0.629	0.010
	País	**0.600**	**0.633**	**0.033**

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC 1998, INE 2001a y 2001b, PRAF 1996 y 2001, Secretaria de Educación 2000.

na (0.596) y San Marcos de la Sierra (0.299) (cuadro 1.7). Francisco Morazán presenta la segunda mayor desigualdad intradepartamental con una diferencia de 28.8 entre el Distrito Central (0.744) y el municipio de Curarén (0.456). El tercer departamento del país que revela mayor disparidad en el desarrollo de género es La Paz con una brecha de 28.3 puntos en el IDG entre los municipios de Cane (0.676) y Yarula (0.393).

Por su parte, las menores diferencias intradepartamentales en desarrollo de género las revelan Islas de la Bahía con una diferencia de apenas 2.3 puntos del IDG entre Guanaja y Roatán. Asimismo, el departamento de Atlántida registra la segunda menor diferencia entre sus municipios extremos (10.7 puntos del IDG) La Ceiba (0.724) y Jutiapa (0.572).

La participación política de las mujeres

El índice de potenciación de género (IPG) constituye un indicador del grado de apertura, en un país o en un espacio geográfico dado, para la participación de la mujer en la toma de decisiones políticas y sociales. Es decir, el IPG permite observar el grado de participación activa de las mujeres en la vida económica y política de una nación.

En el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2002, Honduras ocupa la posición No. 60 en la clasificación mundial en base al IPG, de 66 países considerados. En el año 2001, el país se situaba en la posición 47 de un total de 64 países considerados. Esta caída posicional pone en evidencia que otros países están logrando progresos a un ritmo más acelerado, haciendo aumentar la brecha con Honduras en el acceso que tienen la mujeres a la toma de decisiones políticas y sociales.

En el cuadro 1.8, se hacen explícitos los componentes de base del Índice de Potenciación de Género a nivel departamental. Contrario a lo que sucede con el IDH en el IDG, es el departamento de Santa Bárbara el que presenta un mayor valor del IPG en el país (0.592), le siguen en orden de magnitud El Paraíso (0.501), Cortés (0.484), Comayagua (0.474) y Francisco Morazán (0.472), para solo citar los cinco primeros. Por el contrario, los departamentos que registran menor valor en el IPG son Valle (0.284), Copán (0.289) y Olancho (0.301).

El progreso de Honduras en materia de potenciación de género viene dado especialmente por los mayores porcentajes de participación de las mujeres en puestos administrativos y educativos, así como en puestos profesionales y técnicos. Sin embargo, las mujeres todavía tienen una escasa participación en el Congreso Nacional, donde, en términos porcentuales, apenas tienen una representación del 8.6%.

Por otra parte, tal como lo reflejan muchos países del mundo, los mayores desequilibrios se presentan en el ingreso percibido por las mujeres en relación con los hombres. Es así que el ingreso Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) de las mujeres representa solamente un 37.6% respecto al de los hombres a nivel nacional. Las situaciones más desiguales en términos de ingreso PPA se presentan en los departamentos Lempira, Olancho y Comayagua, como puede verse en el cuadro 1.8. Mientras que las menores inequidades en términos de Ingreso PPA entre mujeres y hombres tienen lugar en los departamentos de Cortés, Francisco Morazán y Santa Bárbara.

Este panorama plantea el reto de caminar en la senda que conduce hacia el logro de la igualdad de oportunidades entre géneros, haciendo énfasis en la necesidad de representación política de la mujer y en la equiparación de las oportunidades para el logro de ingresos más equitativos.

La pobreza como desafío a la democracía

El Índice de Pobreza Humana refleja el porcentaje de población que vive con carencias externas en aspectos esenciales para el desarrollo de la vida humana (PNUD 200c). Este índice puede tomar valores en un rango entre 0 y 100%, donde los valores más cercanos a 100% evidencian mayores niveles de carencias.

En el cuadro 1.9 se puede destacar que el IPH para todo el país es de 23.1%. Esto significa que casi un millón y medio de hondureños se encuentran bajo pobreza humana, careciendo de elementos esenciales para lograr el desarrollo de sus capacidades como seres humanos. En términos de gé-

CUADRO 1.7

Municipios con alto y bajo índice de desarrollo humano relativo al género, según departamento, 2002.

Departamentos	Municipio de IDG más alto	Valor IDG	Municipio de IDG más bajo	Valor IDG	Distancia entre el IDG mayor y menor (%)
Atlantida	La Ceiba	0,724	Jutiapa	0,572	15,2
Colón	Saba	0,695	Balfate	0,588	10,7
Comayagua	Lamani	0,678	San Jose de Comayagua	0,470	20,8
Copán	Nueva Arcadia	0,583	Concepción	0,416	16,7
Cortés	La Lima	0,732	San Antonio de Cortes	0,510	22,2
Choluteca	San Isidro	0,661	Concepcion de Maria	0,543	11,8
El Paraíso	Jacaleapa	0,684	San Lucas	0,466	21,8
Francisco Morazán	Distrito Central	0,744	Curaren	0,456	28,8
Gracias a Dios	Ramón V. Morales	0,726	Ahuas	0,610	11,6
Intibucá	Magdalena	0,596	San Marco de Sierra	0,299	29,7
Islas de la Bahía	Guanaja	0,776	Roatan	0,753	2,3
La Paz	Cane	0,676	Yarula	0,393	28,3
Lempira	La Virtud	0,555	San Manuel Colohete	0,312	24,3
Ocotepeque	Ocotepeque	0,650	Belen Gualcho	0,370	28,0
Olancho	Juticalpa	0,658	Guayape	0,416	24,2
Santa Bárbara	Santa Barbara	0,608	Proteccion	0,249	35,9
Valle	Alianza	0,674	San Francisco de Coray	0,553	12,1
Yoro	El Progreso	0,653	Yorito	0,501	15,2
País	**Guanaja (Islas de la Bahía)**	**0,776**	**San Marco de Sierra (Intibucá)**	**0,299**	**47,7**

Fuente: Elaboración propia con base en INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

CUADRO 1.8

Componentes del Índice de Potenciación de Género (IPG)

Departamento	Indice de potenciación de género 2002	Participación parlamentaria (%) 2001		Puesto administrativos y ejecutivos (%) 2001		Puestos profesionales y técnicos (%) 2001		Ingreso PIB (PPA) 2001	
		H	M	H	M	H	M	H	M
Atlántida	0.458	88.9	11.1	34.9	65.0	60.0	40.0	3,541	1,319
Colón	0.330	100.0	-	35.3	64.6	55.5	44.5	3,030	1,065
Comayagua	0.482	87.5	12.5	47.4	52.6	61.0	38.9	3,285	930
Copán	0.296	100.0	-	44.2	55.8	23.7	76.3	2,726	962
Cortés	0.497	87.0	13.0	56.3	43.6	46.8	53.2	3,349	1,808
Choluteca	0.324	100.0	-	45.7	54.3	67.6	32.4	2,996	1,002
El Paraíso	0.509	83.3	16.7	44.8	55.2	32.7	67.2	2,917	922
Francisco Morazán	0.486	88.5	11.5	46.3	53.7	45.4	54.6	3,844	1,996
Gracias a Dios	0.344	100.0	-	43.3	56.6	46.7	53.3	3,176	1,174
Intibucá	0.338	100.0	-	44.1	55.8	59.4	40.6	2,639	1,081
Islas de la Bahía	0.347	100.0	-	43.3	56.6	46.7	55.3	3,752	1,388
La Paz	0.335	100.0	-	48.4	51.5	36.5	63.5	2,816	1,153
Lempira	0.339	100.0	-	46.4	53.5	45.1	54.9	2,779	652
Ocotepeque	0.344	100.0	-	48.4	51.5	44.3	55.7	2,589	1,113
Olancho	0.308	100.0	-	29.4	70.5	39.0	61.0	3,043	859
Santa Bárbara	0.601	75.0	25.0	54.4	45.6	52.7	47.3	2,688	1,155
Valle	0.293	100.0	-	26.4	73.6	33.0	67.0	2,851	1,164
Yoro	0.337	100.0	-	38.5	61.5	48.1	51.9	3,130	992
País	**0.449**	**91.4**	**8.6**	**45.6**	**54.4**	**43.4**	**56.6**	**3,207**	**1,347**

Fuente: Elaboración propia con base en Congreso Nacional 2002. INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

CUADRO 1.9

Índice de Pobreza Humana (IPH) por departamento según sexo, 2002

	Departamento	Hombres	Mujeres	Total
01	Atlántida	20,5	17,9	19,2
02	Colón	25,4	23,1	24,2
03	Comayagua	24,9	19,5	22,2
04	Copán	33,3	27,7	30,5
05	Cortés	19,6	18,2	18,9
06	Choluteca	27,0	22,6	24,8
07	El Paraíso	29,7	26,7	28,2
08	Francisco Morazán	16,6	13,6	15,1
10	Intibucá	28,7	35,5	32,1
12	La Paz	25,0	27,7	26,3
13	Lempira	37,1	36,2	36,6
14	Ocotepeque	34,2	29,9	32,1
15	Olancho	27,3	25,5	26,4
16	Santa Bárbara	31,1	45,6	38,3
17	Valle	30,0	25,7	27,9
18	Yoro	22,6	20,4	21,5
	Total	**23,9**	**22,2**	**23,1**

Fuente: Elaboración propia con base en INE 2001a y 2001b, PRAF 2001, Secretaria de Educación 2000.

nero, este índice es superior en los hombres (23.9%) que en las mujeres (22.2%).

En la clasificación mundial del IPH de PNUD del 2002, Honduras ocupa la posición No. 36 de un total de 88 países, debajo de Costa Rica (2) y El Salvador (32) y por encima de Guatemala (40) y Nicaragua (41).

Como puede apreciarse en el cuadro 1.9, los departamentos con mayores privaciones humanas son Santa Bárbara (38.3%), Lempira (36.6%), Ocotepeque (32.1%), Intibucá (32.1%) y Copán (30.5%), todos de la región occidental del país. El enfoque de género del IPH muestra a Santa Bárbara con una mayor incidencia de privaciones en la mujeres (45.6%), así como Intibucá (35.5%).

A pesar del desarrollo y la profundización de la democracia en Honduras, en las dos últimas décadas, el examen del progreso en materia de desarrollo humano muestra que sigue pendiente el desafío de reducir la pobreza que aflige al 64.4% de los hogares del país (INE, 20001a) y la superación de los escasos logros de muchos departamentos y municipios del país.

La reducción de la pobreza y la apertura de oportunidades para la población, para los grupos vulnerables y para las minorías no podrá lograrse sino a través del incremento de su participación en los espacios de toma de decisiones que aún siguen cerrados o son insuficientes para avanzar en la consecución de estos logros.

Por otra parte, la visión de la sociedad desde la perspectiva de género muestra que el acceso a los espacios de participación de la mujer en la toma de decisiones políticas y sociales así como recibir una remuneración equitativa, sigue siendo asimétrico. Por lo que un gran reto para la democracia hondureña consiste en avanzar hacia el logro de la igualdad de oportunidades de participación para ambos sexos. En este sentido es importante retomar el consenso democrático, facilitado por el Foro de Fortalecimiento a la Democracía (FFD) y el Foro de Convergencia Nacional (FONAC), en torno al desarrollo para el siglo XXI (recuadro 1.2).

RECUADRO 1.2

Acuerdo nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI

Los cinco partidos políticos de Honduras y las organizaciones de la Sociedad Civil representativas de los diversos sectores del país, pronuncian ante la sociedad hondureña, su voluntad y convicción de suscribir el presente *Acuerdo nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI*, de cara a las grandes metas, desafíos, amenazas y oportunidades que tiene el país.

En este contexto, el presente acuerdo derivado de la consulta con los sectores políticos, económicos y sociales: "***Hacia una Visión de País***" ha sido preparado con la participación y el esfuerzo de un equipo técnico y político integrado por representantes designados por cada partido político y más de treinta organizaciones de la Sociedad Civil. La Comisión trabajó durante los últimos meses con apoyo del Foro de Fortalecimiento a la Democracia (FFD), Foro Nacional de Convergencia (FONAC) y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil (CPSC), como parte de un proceso de consenso en torno a un Proyecto de Visión de País.

El presente documento contiene una serie de acuerdos fundamentales que señalan la vía que debe seguirse para encontrar respuesta a las necesidades y demandas más urgentes de la sociedad hondureña, las cuales deben ser realizadas en el corto y mediano plazo.

Capítulo primero
La necesidad de acuerdos para la transformación nacional y el desarrollo

Reconocemos que desde hace algún tiempo diferentes sectores de la sociedad hondureña como los aglutinados en el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), el sector social de la economía, los intelectuales, las Iglesias, los partidos políticos, han planteado iniciativas y propuestas concretas y acordes con la realidad del país y los retos futuros. En este quehacer, el Foro de Fortalecimiento a la Democracia (FFD) ha facilitado los procesos de trabajo y sugerido prioridades.

Estamos conscientes que, de cara a este nuevo siglo, un cambio importante se opera en la sociedad hondureña. Este cambio está relacionado con un nuevo rol de los partidos políticos y, al mismo tiempo, un creciente protagonismo de la sociedad civil, lo que hace posible que exista un espacio de diálogo para la convergencia en torno a iniciativas que permitan perfilar una *visión estratégica sobre la nueva Honduras* a la que se aspira.

El presente *Acuerdo Nacional* se inscribe en el más estricto respeto a la Constitución de la República y la conciencia histórica de quienes nos han precedido, como José Cecilio del Valle, Francisco Morazán, Ramón Rosa, Marco Aurelio Soto, Froylán Turcios, Alfonso Guillén Zelaya, Juan Manuel Gálvez y Ramón Villeda Morales, que han contribuido en la construcción de una visión de país.

No obstante los logros alcanzados en el proceso de consolidación de la nación, hasta ahora, se ha carecido de una *visión estratégica integral de largo plazo acordada por consensos*. Ello ha incidido en la carencia de verdaderos objetivos nacionales, en la falta de continuidad de las políticas públicas y en la calidad de la gestión pública.

Hoy día, como sociedad, hemos alcanzado mayores niveles de tolerancia, pluralismo, participación y consenso, principios en los cuales, sin lugar a dudas, nos fundamos para construir una estrategia de *transformación nacional* para el desarrollo humano sostenible, que continúe y profundice los esfuerzos hasta ahora realizados.

Reconocemos la presencia en la sociedad de distintos actores, que es preciso considerar y tomar en cuenta a fin de producir un ambiente en el cual todos sean protagonistas. En ese sentido, vemos necesario ampliar y fortalecer la participación ciudadana, especialmente de aquellos grupos humanos históricamente excluidos de estos procesos, tales como los pueblos indígenas, la población negra, las mujeres, los jóvenes, los niños y ciudadanos de la tercera edad, como también el fortalecimiento de las instituciones de estos sectores.

Capítulo segundo
Condiciones favorables para avanzar en estos acuerdos

Honduras tiene grandes problemas, pero asimismo cuenta con amplios recursos y potencialidades. La tendencia a la fragmentación de la sociedad y la ausencia histórica de la capacidad de dar visión y dirección al país está en la base del problema de la inestabilidad política y la discontinuidad en la acción y gestión que hemos padecido. Por ello, estamos conscientes que es urgente generar acuerdos y fortalecer la capacidad de los hondureños para el diálogo y la búsqueda de soluciones concertadas.

Como producto de esa exigencia, se han constituido diversas instancias de participación, tanto las que han surgido por iniciativa de la sociedad civil como las que han sido creadas con el apoyo del Estado. Honduras ha logrado acumular importantes resultados en la construcción de un Estado de Derecho, en un esfuerzo combinado entre acciones de gobierno, iniciativas desde la sociedad civil y el respaldo de la cooperación externa, especialmente después del huracán Mitch.

En este proceso se han dado avances importantes en cuanto a gobernabilidad, logrando administrar en muchos casos el disenso y el conflicto. Sin embargo, subsisten problemas y desafíos que todavía deben resolverse: reducción de la pobreza, seguridad de las personas y bienes, igualdad de género, elevar la participación ciudadana efectiva, el combate a la corrupción, reducir las brechas de equidad, la vigencia plena de los derechos humanos, bajo nivel educativo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Es importante destacar que como partidos políticos y sociedad civil, manifestamos nuestro interés en temas fundamentales, tales como género, administración de la justicia, reforma económica y privatización, políticas y planes para el avance de las mujeres, reforma judicial y reforma política, este último, sobre el cual ya se ha firmado un compromiso histórico.

Mención especial merece el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), creado mediante una Ley Especial desde la década pasada, constituido por todas las organizaciones fundamentales de la sociedad civil de Honduras, con la función de debatir y sugerir soluciones a los problemas nacionales y articular un proyecto de país.

Existe una diversidad de instancias y de redes de la sociedad civil para la atención de temas globales y sectoriales en el ámbito local, regional y nacional. Asimismo, se ha fortalecido el rol de los municipios, principalmente en los procesos de consolidación democrática y en la gestión territorial. De hecho, se han sentado las bases de lo que en el futuro puede ser el Sistema Nacional de Convergencia.

Los procesos de concertación en torno a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el Plan Maestro de la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN) y los esfuerzos de la cooperación internacional por medio del G-14, orientados a la reconstrucción y transformación en el marco de la Declaración de Estocolmo,

son positivos y han contribuido a un mayor nivel de coordinación entre los diversos actores, como gobierno, sociedad civil y la propia comunidad internacional.

Dentro del marco de la concertación, es importante señalar el surgimiento del Foro de Fortalecimiento a la Democracia (FFD) en octubre del año 2000, como una instancia nacional que, con el apoyo de la comunidad internacional y la participación de la sociedad civil, ha venido a fortalecer los procesos y ampliar los espacios de generación de diálogo incluyente en torno a los temas de desarrollo y democracia.

Capítulo tercero
Acuerdos nacionales

Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil hemos acordado los siguientes compromisos que expresan prioridades de la sociedad hondureña, con la convicción y esperanza de que estas demandas, expresadas en acuerdos, se traducirán en una *estrategia de transformación nacional para el desarrollo humano en el siglo XXI*, con políticas de Estado y prácticas ciudadanas integrales y de largo plazo.

Reconocemos que cada compromiso tiene su propia dinámica y naturaleza; sin embargo, lo esencial es que el avance, sustentabilidad y cumplimiento de cada uno de ellos nos acerque más a la posibilidad de una nación diferente con una *visión estratégica*, en la cual el esfuerzo compartido y consistente de todos evidencie la madurez de nuestra sociedad, como primera señal de que la transformación es posible si se cuenta con objetivos y metas nacionales.

Estos acuerdos deben entenderse como consensos mínimos, en la perspectiva de alcanzar los consensos máximos, para construir una visión de desarrollo bajo la idea de procesos históricos y coherentes para impactar positivamente en la mejoría de la calidad de vida de la población.

1. Construcción de una visión de país

Nos comprometemos a la formulación de una *visión de país y transformación nacional para el desarrollo humano sostenible*, fundamentada en el respeto a la Constitución y bajo los siguientes principios: nacional, respeto a los derechos y a la vida humana, histórica, estructural, participativa, democrática, integral, incluyente, de largo plazo, pluralista, equitativa, tolerante, cívica y ética, diseñada como un conjunto coherente e integrado de estrategias y políticas de Estado.

Un elemento central en esta visión de país es el compromiso de que los poderes del Estado actúen en armónica coordinación e interdependencia, pero respetando su propia autonomía y facilitando una eficiente gestión pública. La filosofía central radica en fortalecer un diálogo social que favorezca la plena participación ciudadana en todos los asuntos de interés general para lograr que este proceso se concrete en un Proyecto de **Visión de País al 2020**, por iniciarse en el primer trimestre de 2002 bajo el liderazgo del gobierno, FONAC y el FFD.

2. Procesos de acción inmediata

Los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil reconocemos que en el contexto amplio de demandas sociales y económicas, prevalecen algunas con carácter de urgencia. Bajo esa premisa acordamos trabajar conjuntamente en el corto plazo en los siguientes planes y compromisos:

- **Plan de Seguridad Integral de las Personas y Bienes**, diseñado y coordinado por el gobierno con la incorporación plena de la sociedad civil, el cual considere los diversos aspectos de la seguridad ciudadana y responda a un enfoque integral en un ámbito local, regional y nacional.
- **Plan de Seguridad Alimentaria Integral**, que sea sustentable, procurando la autosuficiencia e incorporando los siguientes aspectos: recursos naturales, sistemas de riego, uso de energía, cambio climático, uso y tenencia de la tierra, nutrición, la alimentación de la población; con un enfoque inmediato, pero articulado a una visión de mediano y largo plazo, con políticas, instrumentos y mecanismos concretos en el ámbito local y regional.
- **Plan Nacional de Empleo y Productividad**, que fomente la inversión y generación de empleo bien remunerado, asegurando tanto la calidad del empleo como la educación y capacitación para el trabajo en un ámbito local, regional y nacional.
- **Compromiso de los Partidos Políticos sobre la Situación Fiscal**, consideramos importante que la sociedad hondureña conozca la información oficial sobre el estado de la economía, los compromisos contraídos y los planteamientos de solución para enfrentar la situación. Asimismo, reiteramos nuestro compromiso para un uso racional de los recursos, eficiente, responsable y transparente en la administración fiscal del país.

3. Alianza nacional de combate contra la pobreza

Nos comprometemos a establecer una **alianza nacional**, con estrategias de reducción de la pobreza, programas y proyectos en los ámbitos nacional, regional, departamental y local, fundamentadas en la transformación productiva, el aprovechamiento sostenible de los recursos, la democracia económica y el desarrollo rural y urbano, orientadas a los sectores más vulnerables e históricamente excluidos, como los grupos étnicos, mujeres y jóvenes. Asimismo, acordamos establecer mecanismos de eficiencia de la inversión social, asegurando la asignación de los recursos con criterios de desarrollo, responsabilidad, trasparencia y rendición de cuentas. En ese contexto, el principal instrumento será el Presupuesto General de la República y el Fondo contra la Pobreza generado por la iniciativa HIPC.

4. Crecimiento económico para el desarrollo humano sostenible

Acordamos orientar el crecimiento económico hacia el Desarrollo Humano Sostenible bajo la equidad y la participación. Para ello, se buscará fortalecer la eficiencia del sistema tributario en la recaudación fiscal y la asignación de recursos, evaluando los impactos de la política económica y social y diseñando e implementando políticas económicas focalizadas hacia los grupos más vulnerables de la sociedad, enfatizando el componente de educación y productividad.

5. Acuerdo para la transformación educativa

Expresamos nuestra disposición para ejecutar la transformación educativa del país con base en la propuesta consultada y coordinada por el FONAC, entendiendo que la educación es la base para alcanzar el desarrollo humano de Honduras. Es importante la promulgación de una Nueva Ley de Educación y la elaboración de un **Plan de Transformación Educativa para el Siglo XXI** que aspire a formar un nuevo hondureño como fin del desarrollo, con la participación del gobierno, sociedad civil, universidades y sistema de educación formal y no formal.

6. Alianza por la familia

Nos comprometemos a fortalecer la integración familiar por medio de las políticas e instituciones del Estado y de la sociedad y el desarrollo de programas especiales para las mujeres, jóvenes y niños. Asimismo, a asegurar y propiciar la consolidación de la cultura de valores y principios éticos, centrada en la familia como fundamento de la sociedad bajo un enfoque integral, participativo, incluyente, dinámico, de equidad y de no violencia, a respetar las alianzas internas de los pueblos indígenas y negros. Asimismo, a establecer instrumentos y mecanismos de aplicación y seguimiento del Código de la Familia. Nos pronunciamos a favor de diseñar una **Política Social de la Familia**, con la participación de las entidades especializadas del Estado, la sociedad civil y especialmente las Iglesias, bajo el lema: **Un Hogar para Todos**.

7. Acuerdo de apoyo a los procesos de equidad de género

Acordamos ampliar la participación de la mujer y promover la equidad de género en los procesos de desarrollo y democratización. Para ello, nos comprometemos a aplicar y armonizar la legislación vigente en materia de género, considerando La Ley Contra la Violencia Doméstica (Decreto No. 132-97), Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto No. 34-2000), así como impulsar la Política para la Equidad de Género en el agro hondureño y la Política Nacional para la Mujer, elaboradas en un proceso ampliamente concertado. Igualmente, haremos un buen uso de las capacidades de los organismos internacionales en materia de derechos de la mujer.

8. Acuerdo de apoyo al pacto ciudadano por la juventud

Acordamos apoyar el marco jurídico-institucional para formular, facilitar y supervisar la **Política Nacional de la Juventud** a fin de favorecer la participación de los jóvenes en los procesos de desarrollo y democracia del país, mediante la organización juvenil y el fomento del voluntariado, definiendo espacios y oportunidades para los jóvenes y asegurando la participación plena y proactiva en el ámbito nacional, regional y local, con el apoyo de las diversas organizaciones de jóvenes.

9. Estrategia para el desarrollo integral de las zonas fronterizas

Nos comprometemos a diseñar e implementar una **Estrategia Nacional de Zonas Fronterizas** orientada a la integración de las comunidades en todas las zonas adyacentes a los límites fronterizos del país para fomentar los valores patrios y ciudadanos y resguardar como prioridad la soberanía nacional. Además, que incluya en una forma preferente a los grupos étnicos, en el marco del convenio 169 de la OIT, ordenamiento territorial, educación multicultural y bilingüe, con un enfoque integral, continuo y participativo.

10. Apoyo a una estrategia de transformación agroforestal y de protección del medio ambiente

Acordamos impulsar la transformación agroforestal del país bajo un enfoque de crecimiento, equidad y sostenibilidad. Partiremos del proceso de concertación agroforestal y ambiental iniciado por el FONAC, a fin de diseñar e implementar una **Estrategia Agroforestal** concertada que incluya la gestión de riesgo, la seguridad de la tenencia de la tierra, la agroindustria, y que impulse la capacidad productiva, generación de empleo e ingreso y protección del medio ambiente. Por consiguiente, deberá incluir aspectos de riesgo y prevención de desastres y contingencia, cuyo producto será diseñar e implementar una **Estrategia Nacional de Gestión de Riesgo a escala local, regional y nacional**.

11. Compromiso para la modernización del Estado

Nos comprometemos a continuar y profundizar el **proceso de modernización del Estado** apoyando el diseño de una reforma integral para que el Estado responda eficazmente a las necesidades y desafíos del nuevo siglo, fundamentándose en el accionar del desarrollo humano, asegurando la gobernabilidad democrática y la generación de riqueza para la sociedad. La reforma y modernización incluirá aspectos centrales de la reforma judicial, administrativa y la descentralización, que nos garantice un Estado pequeño, normativo y regulador. Además nos comprometemos a establecer un servicio civil moderno y centrado en un sistema de méritos, el cual deberá ser la piedra angular de la administración pública, así como a realizar una gestión pública fundamentada en el diseño e implementación de políticas publicas con enfoques prospectivos.

12. Ratificación y compromiso con el manifiesto de reforma política

Ratificamos y nos comprometemos con el **Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo de Honduras**, firmado el 4 de septiembre recién pasado, cuyas principales propuestas son: Reforma al Registro Nacional de las Personas y al Tribunal Nacional de Elecciones, incorporación Constitucional del Plebiscito y del Referéndum, reducción de las campañas políticas, realizar programas de educación ciudadana a cargo del Estado, autorizar la formación de las alianzas políticas totales o parciales, informe de financiamiento de las campañas, estudiar la elección de diputados, estudiar la figura de los designados presidenciales, reforma de la ley electoral y las organizaciones políticas, con la participación de los representantes debidamente acreditados de los partidos políticos.

13. Apoyo al proceso de reforma y modernización del sistema de justicia

Nos comprometemos a la **modernización del sector judicial con transparencia y eficiencia**, bajo la realización de las siguientes acciones: Ratificación de la enmienda constitucional para reformar el proceso de elección de los magistrados a la Corte Suprema, promulgación de la Ley de la Junta Nominadora, aprobación y aplicación de la Ley de la Cámara de Justicia y puesta en marcha del Código de Procedimientos Penales, con la participación de la Corte Suprema de Justicia, partidos políticos y sociedad civil, a fin de hacer posible la modernización y reforma del sector judicial.

14. Apoyo a la descentralización y desarrollo municipal

Acordamos fortalecer la **gestión de los gobiernos locales y las políticas de descentralización administrativa**, como instancias claves en el fortalecimiento y profundización del proceso democrático y participación ciudadana, potenciando sus recursos en forma eficiente y con equidad social, tomando en cuenta los siguientes componentes: Formular y consolidar una propuesta de **Política Estrategia de Fortalecimiento Municipal** y de cohesión territorial del conjunto de la gestión publica; complementar ese acuerdo político institucional con una iniciativa para promover y gestionar un desarrollo sustentable y equilibrado, con énfasis en la cobertura general de servicios públicos, que considere el traslado gradual de competencias y funciones vía descentralización de los servicios públicos que se circunscriben en los correspondientes planes mu-

nicipales; acuerdo respecto a las asignaciones de los municipios en el anteproyecto de la Ley del Presupuesto General de los Ingresos y Egresos; apoyo e implementación a las reformas legales pertinentes en las legislaciones sectoriales de los organismos y secretarías de Estado; apoyo a las reformas legislativas que favorezcan el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal por medio, entre otras, de la Ley de Finanzas Locales, Ley de la Carrera Administrativa y Ley Electoral, orientadas a democratizar las estructuras y procedimientos de elección y representación de los municipios; formulación de una política nacional para la función pública de gobierno y administración municipal; implementar el **Plan de Acción 2002 del Programa Nacional de Descentralización**. Asimismo, adquirimos el compromiso de reconceptualizar el papel de los Fondos de Inversión Social, con mira a canalizar los fondos a los gobiernos locales para asegurar una mayor incidencia en la reducción de la pobreza.

15. Alianza para la transparencia y eficiencia de la gestión pública

Nos comprometemos a impulsar y consolidar una **ética práctica** que asegure la transparencia, rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción; a evitar el derroche y el desperdicio en los recursos y los bienes, mediante el apoyo a la **Gestión del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)** y sus acciones principales en torno a la Estrategia Nacional Anticorrupción y su Plan de Acción; reforma de los entes contralores del Estado; revisar el concepto de inmunidad, fortalecer el sistema de rendición de cuentas; simplificación administrativa y limitación de la discrecionalidad de los funcionarios públicos; mejorar la capacidad de la sociedad civil organizada para ejercer las auditorías sociales. Para ello, se integrará una alianza con la participación del gobierno, Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia, Sociedad Civil y el Consejo Nacional Anticorrupción.

16. Hacia una nueva visión de Honduras en Centroamérica y el mundo

Nos comprometemos a diseñar e implementar una **estrategia para la unión de centroamérica y la integración regional y mundial** con un enfoque integral, de largo plazo y democrático, considerando el marco de los acuerdos, convenios y compromisos contraídos en la región, con la participación del gobierno, Congreso Nacional, partidos políticos y la sociedad civil.

Capítulo cuarto
Consideraciones finales

Los miembros de los partidos políticos y la sociedad civil estableceremos una Comisión Especial que se encargará del proceso de seguimiento, el monitoreo y el cumplimiento de los acuerdos y pactos referidos. La Comisión se integrará en el primer trimestre del año 2002. El FONAC, el Foro de Fortalecimiento de la Democracia (FFD) y la CPSC apoyarán este esfuerzo en el nombramiento, instalación y funcionamiento de la Comisión Especial y el cumplimiento de los pactos, acuerdos y compromisos.

Reiteramos el compromiso de iniciar los dieciséis acuerdos en el primer trimestre del 2002, tomando en cuenta que algunos de ellos ya están en marcha y tienen sus propios calendarios, con la convicción de interpretar las aspiraciones del pueblo de Honduras. Asimismo, consideramos importante el fortalecimiento y consolidación de nuestros partidos políticos y de nuestras organizaciones de la sociedad civil como un elemento fundamental para alcanzar una sociedad democrática y pluralista capaz de asegurar el desarrollo humano para el siglo XXI.

Finalmente, en el contexto de este acto trascendental de auténtica unidad nacional, expresamos el firme propósito de mantenernos unidos en el proceso de construcción de visión de país y de trabajar para recuperar y consolidar los valores trascendentes de la persona y de la patria, con la convicción y esperanza de que con la integración de todas y todos los hondureños se logre transformar la realidad actual para progresar hacia una sociedad plena, de derechos y deberes, próspera y democrática, capaz de asegurar a todos los habitantes de Honduras el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social, sueño de nuestros próceres y aspiración de nuestro pueblo.

El Presidente de la República, los candidatos de los partidos políticos a la Presidencia de la República, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones auspiciadoras de este acuerdo firmamos el presente acuerdo el día martes dieciocho de septiembre del año dos mil uno, en la ciudad de Tegucigalpa, M.D.C.

POR LA SECRETARÍA DE ESTADO EN LA GOBERNACIÓN Y JUSTICIA EN REPRESENTACIÓN DEL CIUDADANO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
CIUDADANA VERA SOFIA RUBI A.

Por los Partidos Políticos:

POR EL PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO DE HONDURAS
CIUDADANO MARCO ORLANDO IRIARTE

POR EL PARTIDO INNOVACIÓN Y UNIDAD SOCIAL DEMÓCRATA
CIUDADANO OLBAN VALLADARES

POR EL PARTIDO LIBERAL DE HONDURAS
CIUDADANO RAFAEL PINEDA PONCE

POR EL PARTIDO NACIONAL DE HONDURAS
CIUDADANO RICARDO MADURO

POR EL PARTIDO UNIFICACIÓN DEMOCRATICA
CIUDADANO MATÍAS FÚNEZ

Por las Organizaciones Obreras y Sindicales:

POR LA CENTRAL DE TRABAJADORES DE HONDURAS (CTH)
CIUDADANO JULIO ANTONIO RODRÍGUEZ

POR LA CENTRAL GENERAL DE TRABAJADORES (CGT)
CIUDADANO FELÍCITO ÁVILA

POR LA CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE HONDURAS (CUTH)
CIUDADANO FAUSTO MOLINA

Por las Organizaciones Campesinas:

POR EL CONSEJO COORDINADOR DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS DE HONDURAS (COCOCH)
CIUDADANA MARíA ALICIA CALLES

POR EL CONSEJO NACIONAL CAMPESINO (CNC)
CIUDADANO ANTONIO PINEDA

POR LA CONFEDERACIÓN DE MUJERES CAMPESINAS (CMC)
CIUDADANA MARÍA CONCEPCIÓN BETANCO

Por las Organizaciones Étnicas:

POR LA CONFEDERACIÓN DE PUEBLOS AUTÓCTONOS DE HONDURAS (CONPAH)
CIUDADANO NATAN PRAVIA

POR LA ORGANIZACIÓN FRATERNAL NEGRA DE HONDURAS (OFRANEH)
CIUDADANA GREGORIA FLORES

Por la Empresa Privada:

POR EL CONSEJO HONDUREÑO DE LA EMPRESA PRIVADA (COHEP)
CIUDADANA JULIETTE HANDAL DE CASTILLO

POR LA FEDERACIÓN DE CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA DE HONDURAS (FEDECAMARAS)
CIUDADANO JAVIER CHACÓN

POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE INDUSTRIALES (ANDI)
CIUDADANO ADOLFO FACUSE

POR LA FEDERACIÓN DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE HONDURAS (FENAGH)
CIUDADANO EDWIN SANDOVAL

POR EL CONSEJO HONDUREÑO DEL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMIA (COHDESSE)
CIUDADANO INES FUENTES

POR LA CONFEDERACIÓN HONDUREÑA DE COOPERATIVAS (CHC)
CIUDADANO MARCIAL MURILLO

POR LA ASOCIACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (AMC)
CIUDADANO JOSÉ RAFAEL FERRARI

Por las Organizaciones Educativas y Profesionales:

POR LA FEDERACIÓN DE COLEGIOS PROFESIONALES UNIVERSITARIOS DE HONDURAS (FECOPRUH)
CIUDADANA LUZ AMANDA VALENCIA

POR LA FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES MAGISTERIALES DE HONDURAS (FOMH)
CIUDADANO ARNALDO PINTO

POR EL CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (CES)
CIUDADANA ANA BELEN CASTILLO

Por las Organizaciones Religiosas:

POR LA CONFERENCIA EPISCOPAL DE HONDURAS (CEH)
OSCAR ANDRÉS CARDENAL RODRÍGUEZ

POR LA CONFRATERNIDAD EVANGELICA DE HONDURAS (CEH)
CIUDADANO OSWALDO CANALES

Por las Organizaciones Populares:

POR BLOQUE POPULAR
CIUDADANO CARLOS H. REYES

Por los Foros, Federaciones y Asociaciones:

POR EL FORO NACIONAL DE LA JUVENTUD (FNJ)
CIUDADANO SAMUEL ZELAYA

POR LA FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES PRIVADAS DE DESARROLLO (FOPRIDEH)
CIUDADANO JOSÉ LEON AGUILAR

POR INTERFOROS
CIUDADANO JOSÉ TRINIDAD SÁNCHEZ

POR EL FORO CIUDADANO
CIUDADANO RAMON ROMERO

POR LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE HONDURAS (AMHON)
CIUDADANO GUADALUPE LÓPEZ

POR EL COMITÉ DE FAMILIARES Y DESAPARECIDOS DE HONDURAS (COFADEH)
CIUDADANA BERTA OLIVA DE NATIVI

Organizaciones Convocantes:

POR EL FORO NACIONAL DE CONVERGENCIA (FONAC)
CIUDADANO JUAN FERRERA

POR EL FORO DE FORTALECIMIENTO A LA DEMOCRACIA (FFD)
CARDENAL OSCAR ANDRÉS RODRÍGUEZ

POR LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL (CPSC)
CIUDADANO JOSÉ LEÓN AGUILAR

Ranking según IDH 2002	Clasificación según IDH por municipio, 2002 Municipio	Departamento	desarrollo humano (IDH) 2002
Desarrollo humano alto			
1	Jose Santos Guardiola	Islas de la Bahía	0.810
Desarrollo humano medio			
2	Roatán	Islas de la Bahía	0.791
3	Distrito Central	Francisco Morazán	0.774
4	Guanaja	Islas de la Bahía	0.772
5	La Ceiba	Atlántida	0.772
6	La Lima	Cortés	0.767
7	Utila	Islas de la Bahía	0.761
8	San Pedro Sula	Cortés	0.742
9	Brus Laguna	Gracias a Dios	0.741
10	Sabá	Colón	0.718
11	Puerto Cortés	Cortés	0.710
12	San Buenaventura	Francisco Morazán	0.709
13	San Antonio de Oriente	Francisco Morazán	0.708
14	Cane	La Paz	0.705
15	Santa Lucía	Francisco Morazán	0.700
16	Jacaleapa	El Paraíso	0.699
17	Iriona	Colón	0.694
18	El Porvenir	Atlántida	0.693
19	Ramón Villeda Morales	Gracias a Dios	0.692
20	Olanchito	Yoro	0.689
21	San Manuel	Cortés	0.687
22	Lamaní	Comayagua	0.686
23	Juan Francisco Bulnes	Gracias a Dios	0.685
24	El Progreso	Yoro	0.685
25	Alianza	Valle	0.681
26	Ocotepeque	Ocotepeque	0.678
27	Choloma	Cortés	0.676
28	Valle de Ángeles	Francisco Morazán	0.675
29	San Matías	El Paraíso	0.673
30	Santa Rita	Yoro	0.673
31	Potrerillos	El Paraíso	0.673
32	Choluteca	Choluteca	0.671
33	Talanga	Francisco Morazán	0.671
34	Santa Rosa de Aguán	Colón	0.670
35	Wampusirpi	Gracias a Dios	0.669
36	Santa María del Real	Olancho	0.669
37	Juticalpa	Olancho	0.669
38	Villanueva	Cortés	0.667
39	San Francisco de Yojoa	Cortés	0.667
40	Villa de San Francisco	Francisco Morazán	0.666
41	Villa de San Antonio	Comayagua	0.666
42	San Ignacio	Francisco Morazán	0.664
43	Puerto Lempira	Gracias a Dios	0.664
44	Caridad	Valle	0.664

Ranking según IDH 2002	Clasificación según IDH por municipio, 2002 Municipio	Departamento	desarrollo humano (IDH) 2002
45	La Esperanza	Intibucá	0.663
46	Lejamaní	Comayagua	0.661
47	Aramecina	Valle	0.661
48	Pimienta	Cortés	0.660
49	Trujillo	Colón	0.659
50	La Paz	La Paz	0.658
51	Tela	Atlántida	0.658
52	Arenal	Yoro	0.657
53	San Lorenzo	Valle	0.656
54	San Francisco de Becerra	Olancho	0.654
55	Santa Ana	Francisco Morazán	0.653
56	La Venta	Francisco Morazán	0.653
57	Goascorán	Valle	0.651
58	San Isidro	Choluteca	0.650
59	El Porvenir	Francisco Morazán	0.647
60	Morocelí	El Paraíso	0.647
61	San Francisco	Atlántida	0.647
62	Bonito Oriental	Colón	0.647
63	Yuscarán	El Paraíso	0.647
64	Ajuterique	Comayagua	0.646
65	Nueva Armenia	Francisco Morazán	0.646
66	San Miguelito	Francisco Morazán	0.645
67	Guaimaca	Francisco Morazán	0.645
68	Tocoa	Colón	0.644
69	San Juan de Flores	Francisco Morazán	0.644
70	Limón	Colón	0.643
71	San Sebastián	Comayagua	0.643
72	San Antonio del Norte	La Paz	0.642
73	Patuca	Olancho	0.640
74	Siguatepeque	Comayagua	0.640
75	Silca	Olancho	0.638
76	Comayagua	Comayagua	0.638
77	Omoa	Cortés	0.637
78	Guarizama	Olancho	0.636
79	San Francisco de la Paz	Olancho	0.636
80	Nacaome	Valle	0.635
81	Ahúas	Gracias a Dios	0.635
82	Santa Rosa de Copán	Copán	0.634
83	Cedros	Francisco Morazán	0.633
84	Santa Fé	Colón	0.632
85	Catacamas	Olancho	0.631
86	Sonaguera	Colón	0.629
87	San Marcos	Ocotepeque	0.629
88	San José del Potrero	Comayagua	0.628
89	Minas de Oro	Comayagua	0.626
90	La Unión	Olancho	0.626

Ranking según IDH 2002	Clasificación según IDH por municipio, 2002 Municipio	Departamento	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002
91	Danlì	El Paraíso	0.624
92	Humuya	Comayagua	0.623
93	La Masica	Atlántida	0.623
94	Güinope	El Paraíso	0.623
95	Orica	Francisco Morazán	0.623
96	Pespire	Choluteca	0.622
97	Duyure	Choluteca	0.620
98	Maraita	Francisco Morazán	0.620
99	Yauyupe	El Paraíso	0.617
100	Santa Bárbara	Santa Bárbara	0.616
101	La Labor	Ocotepeque	0.615
102	Marcovia	Choluteca	0.615
103	Manto	Olancho	0.613
104	San Juan	La Paz	0.613
105	San Antonio de Flores	Choluteca	0.611
106	Nueva Arcadia	Copán	0.611
107	San Marcos de Colón	Choluteca	0.611
108	Esparta	Atlántida	0.609
109	Gualaco	Olancho	0.607
110	Campamento	Olancho	0.607
111	Camasca	Intibucá	0.606
112	San Esteban	Olancho	0.605
113	Corquín	Copán	0.603
114	La Libertad	Francisco Morazán	0.603
115	Marcala	La Paz	0.602
116	Magdalena	Intibucá	0.602
117	Yoro	Yoro	0.600
118	Amapala	Valle	0.600
119	Santa Cruz de Yojoa	Cortés	0.598
120	Oropolí	El Paraíso	0.597
121	El Negrito	Yoro	0.597
122	Orocuina	Choluteca	0.596
123	Alauca	El Paraíso	0.595
124	Sulaco	Yoro	0.594
125	Namasigüe	Choluteca	0.593
126	Mercedes de Oriente	La Paz	0.592
127	San Antonio	Intibucá	0.592
128	El Triunfo	Choluteca	0.592
129	Arizona	Atlántida	0.591
130	Ojojona	Francisco Morazán	0.591
131	Sabanagrande	Francisco Morazán	0.591
132	Potrerillos	Cortés	0.588
133	Salamá	Olancho	0.588
134	Balfate	Colón	0.587
135	Valladolid	Lempira	0.585
136	Sinuapa	Ocotepeque	0.585

Ranking según IDH 2002	Clasificación según IDH por municipio, 2002 Municipio	Departamento	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002
137	El Paraíso	El Paraíso	0.584
138	San José del Potrero	Copán	0.584
139	Sensenti	Ocotepeque	0.579
140	San Pedro	Copán	0.577
141	Soledad	El Paraíso	0.577
142	Alubarén	Francisco Morazán	0.577
143	Morolica	Choluteca	0.573
144	Taulabé	Comayagua	0.572
145	Las Lajas	Comayagua	0.572
146	Aguaqueterique	La Paz	0.572
147	Ojo de Agua	Comayagua	0.571
148	La Trinidad	Comayagua	0.571
149	San Pedro de Tutule	La Paz	0.571
150	El Corpus	Choluteca	0.567
151	San José del Potrero	Choluteca	0.565
152	Langue	Valle	0.564
153	Apacilagua	Choluteca	0.562
154	Santa Ana de Yusguare	Choluteca	0.561
155	Concepción	Ocotepeque	0.561
156	San Luis	Comayagua	0.558
157	La Virtud	Lempira	0.557
158	Concepción	Intibucá	0.557
159	Jutiapa	Atlántida	0.555
160	La Libertad	Comayagua	0.554
161	San Antonio de Flores	El Paraíso	0.554
162	Macuelizo	Santa Bárbara	0.553
163	Dulce Nombre de Culmí	Olancho	0.552
164	Guarita	Lempira	0.549
165	Jocón	Yoro	0.546
166	Victoria	Yoro	0.546
167	Tomalá	Lempira	0.545
168	Concepcion de María	Choluteca	0.545
169	Esquías	Comayagua	0.545
170	Quimistán	Santa Bárbara	0.544
171	Las Vegas	Santa Bárbara	0.544
172	Dulce Nombre	Copán	0.543
173	Trojes	El Paraíso	0.541
174	Concordia	Olancho	0.540
175	Santa Fé	Ocotepeque	0.540
176	San Francisco de Coray	Valle	0.540
177	San Francisco del Valle	Ocotepeque	0.540
178	Virginia	Lempira	0.538
179	Meámbar	Comayagua	0.537
180	Texíguat	El Paraíso	0.535
181	Gualala	Santa Bárbara	0.535
182	La Jigua	Copán	0.533

Ranking según IDH 2002	Clasificación según IDH por municipio, 2002 Municipio	Departamento	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002
183	Jesús de Otoro	Intibucá	0.533
184	Santa Rita	Santa Bárbara	0.532
185	Yocón	Olancho	0.531
186	Vallecillos	Francisco Morazán	0.529
187	Morazán	Yoro	0.529
188	Gracias	Lempira	0.529
189	Reitoca	Francisco Morazán	0.528
190	Lauterique	La Paz	0.527
191	San Antonio de Cortés	Cortés	0.527
192	El Rosario	Olancho	0.526
193	Santa Lucía	Intibucá	0.526
194	Guajiquiro	La Paz	0.525
195	San Jerónimo	Comayagua	0.524
196	Yorito	Yoro	0.523
197	Teupasenti	El Paraíso	0.523
198	Trinidad	Santa Bárbara	0.522
199	Vado Ancho	El Paraíso	0.519
200	San Nicolás	Copán	0.517
201	La Encarnación	Ocotepeque	0.516
202	Lucerna	Ocotepeque	0.514
203	San Pedro Zacapa	Santa Bárbara	0.512
204	Azacualpa	Santa Bárbara	0.512
205	Tatumbla	Francisco Morazán	0.511
206	Cabañas	La Paz	0.511
207	San Juan de Opoa	Copán	0.510
208	Chinda	Santa Bárbara	0.508
209	Candelaria	Lempira	0.506
210	Las Flores	Lempira	0.506
211	Marale	Francisco Morazán	0.505
212	Mapulaca	Lempira	0.503
213	San José de Colinas	Santa Bárbara	0.500
214	Ceguaca	Santa Bárbara	0.500
215	Cucuyagua	Copán	0.500
Desarrollo humano bajo			
216	El Rosario	Comayagua	0.499
217	Trinidad de Copán	Copán	0.498
218	Lepaterique	Francisco Morazán	0.497
219	San Juan Guarita	Lempira	0.496
220	San José de Comayagua	Comayagua	0.496
221	Nueva Frontera	Santa Bárbara	0.496
222	Santa Ana	La Paz	0.496
223	Colomoncagua	Intibucá	0.496
224	Concepción del Sur	Santa Bárbara	0.493
225	El Níspero	Santa Bárbara	0.493
226	Petoa	Santa Bárbara	0.493
227	Mercedes	Ocotepeque	0.492

Ranking según IDH 2002	Clasificación según IDH por municipio, 2002 Municipio	Departamento	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002
228	Veracruz	Copán	0.492
229	Ilama	Santa Bárbara	0.490
230	Florida	Copán	0.488
231	Santiago de Puringla	La Paz	0.487
232	Jano	Olancho	0.484
233	San José	La Paz	0.483
234	Intibucá	Intibucá	0.482
235	Liure	El Paraíso	0.482
236	San Marcos	Santa Bárbara	0.481
237	San Jorge	Ocotepeque	0.478
238	Opatoro	La Paz	0.476
239	Nuevo Celilac	Santa Bárbara	0.476
240	Arada	Santa Bárbara	0.474
241	San Nicolás	Santa Bárbara	0.473
242	Curaren	Francisco Morazán	0.473
243	El Paraíso	Copán	0.473
244	San Francisco	Lempira	0.473
245	La Unión	Copán	0.472
246	San Vicente Centenario	Santa Bárbara	0.472
247	Belén	Lempira	0.471
248	Lepaera	Lempira	0.468
249	Erandique	Lempira	0.467
250	San Miguelito	Intibucá	0.464
251	San Fernando	Ocotepeque	0.463
252	Santa María	La Paz	0.462
253	San Juan	Intibucá	0.462
254	San Luis	Santa Bárbara	0.461
255	Tambla	Lempira	0.461
256	San Jerónimo	Copán	0.459
257	Talgua	Lempira	0.459
258	Chinacla	La Paz	0.459
259	Copán Ruinas	Copán	0.458
260	Mangulile	Olancho	0.458
261	Concepción del Norte	Santa Bárbara	0.457
262	San Lucas	El Paraíso	0.457
263	San Rafael	Lempira	0.453
264	San Marcos de Caiquín	Lempira	0.453
265	Santa Rita	Copán	0.451
266	Guata	Olancho	0.451
267	San Isidro	Intibucá	0.451
268	Santa Elena	La Paz	0.450
269	San Francisco de Ojuera	Santa Bárbara	0.448
270	Dolores	Copán	0.446
271	La Campa	Lempira	0.445
272	San Antonio	Copán	0.444
273	Dolores	Intibucá	0.443

Ranking según IDH 2002	Clasificación según IDH por municipio, 2002 Municipio	Departamento	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002
274	Masaguara	Intibucá	0.443
275	Esquipulas del Norte	Olancho	0.440
276	Concepción	Copán	0.438
277	Cabañas	Copán	0.437
278	Naranjito	Santa Bárbara	0.435
279	Gualcince	Lempira	0.430
280	Fraternidad	Ocotepeque	0.429
281	Yarula	La Paz	0.425
282	Átima	Santa Bárbara	0.415
283	Guayape	Olancho	0.414
284	Belén Gualcho	Ocotepeque	0.411
285	Yamaranguila	Intibucá	0.411
286	San Agustín	Copán	0.406
287	Protección	Santa Bárbara	0.402
288	Dolores Merendón	Ocotepeque	0.384
289	Piraera	Lempira	0.384
290	La Unión	Lempira	0.368
291	San Francisco de Opalaca	Intibucá	0.362
292	Cololaca	Lempira	0.361
293	La Iguala	Lempira	0.359
294	San Sebastián	Lempira	0.358
295	Santa Cruz	Lempira	0.338
296	San Marcos de Sierra	Intibucá	0.333
297	San Andrés	Lempira	0.316
298	San Manuel Colohete	Lempira	0.290

Fuente: Elaboración propia con base en INE, Censo de Población y Vivienda, 2001; INE, Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples (EPHPAM), Mayo 2001; Secretaria de Educación, Censo Escolar 2000; PRAF, Censo Nacional de Peso y Talla, 2001.

CAPÍTULO 2

Los desafíos asumidos por la democracia

Para Honduras, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la década de los ochenta - sin perjuicio de sus sombras por el estallido de una crisis económica y la sistemática violación de los derechos fundamentales- significó el retorno al orden constitucional y a la formación de gobiernos mediante elecciones formales. Este hecho ubicó al país en el contexto de una transición democrática, entendida como el intervalo entre un régimen político y otro. La transición no se culmina simplemente con pasar a un orden político formal distinto, sino que se va alcanzando conforme se va dirimiendo la lucha entre los actores políticos estratégicos por redefinir las reglas de juego político a corto y largo plazo. Esta redefinición pasa por la creación de marcos jurídicos e institucionales, los cuales, a su vez, para gozar de legitimidad, requieren ser aceptados y ejercidos por los diferentes actores sociales.

En el Informe nacional sobre Desarrollo Humano de 1998, se expresaba que el retorno al orden constitucional coincidió con un agotamiento del régimen militar y con cambios en la geopolítica centroamericana respecto al papel que esta región desempeñaba en el contexto de la guerra fría.

Después de aproximadamente 18 años del interregno militar, un hito importante de esta vuelta a la democracia fue la celebración de las elecciones de abril de 1980 para elegir una Asamblea Nacional Constituyente, la que tuvo como mandato principal la elaboración de una nueva Constitución Política. La Asamblea Nacional Constituyente también preparó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que sirvió como base para las elecciones generales del 25 de noviembre de 1981, con las que se marca el inicio del período más largo de democracia representativa que el país ha tenido desde su fundación como república (Posas, 2002).

Desde los comicios de noviembre de 1981, se han sucedido seis elecciones generales, que han significado cinco traspasos presidenciales de forma pacífica. Por otra parte, pese a las resistencias de la década de los ochenta, las fuerzas militares fueron subordinándose de manera paulatina al poder civil, con lo que la democratización ha sido sinónimo de desmilitarización del poder político. Asimismo, desde 1981 al 2002 se ha creado un entramado jurídico-institucional para la democracia y el para Estado de derecho sin precedentes en la historia del país. No obstante, y sin perjuicio de reconocer el valor de estos avances trascendentales, la democracia en Honduras sigue presentando considerables desafíos a la satisfacción adecuada de los derechos fundamentales y a la ampliación progresiva de las opciones y libertades que posibilitan el desarrollo humano.

De manera general, el reto más importante pasa por cimentar bases firmes que permitan su consolidación, no sólo como régimen político formal, sino que como satisfactor de la calidad de vida de la ciudadanía, aspecto fundamental.

El afianzamiento de la democracia electoral

Actualmente, las elecciones populares se realizan en cuatro niveles: el presidencial, el legislativo, el Parlamento Centroamericano y los gobiernos locales. Las cuatro se realizan el mismo día cada cuatro años, el último domingo del mes de noviembre. No existe la opción de reelección inmediata ni alterna para el cargo en el nivel presidencial; en cambio no existen restricciones para la reelección inmediata o alterna de diputados y de alcaldes y regidores.

Desde 1981, el país ha avanzando notablemente en la formalización de las reglas electorales. Asimismo, se han logrado importantes avances en la tecnificación del proceso de empadronamiento electoral, en el proceso de identificación personal y en la depuración del censo.

Antes de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (de 1977 y la de 1981), las alcaldías municipales eran las encargadas de conceder la acreditación electoral, la que consistía en un documento provisional y sin fotografía. Esto se prestó a muchas irregularidades por la falta de control sobre el empadronamiento y el proceso de votación. A partir de las elecciones de 1980, se cuenta con un ente gubernamental - El Registro Nacional de las Personas- que centraliza el proceso de inscripción y el otorgamiento de la credencial de votación y, además, lo hace con una mayor depuración técnica. En Honduras, el documento exigido para ejercer el

CUADRO 2.1

Honduras: niveles de elección y partidos políticos ganadores, 1980-2001

Año de la elección	Niveles de elección	Partido que gana el Ejecutivo	Partido que gana la mayoría absoluta del Legislativo	Distribución de Alcaldías
1980	Asamblea Nacional Constituyente	Interinamente lo ejercía el Jefe de las FF.AA.	Partido Liberal	
1981	Presidencial y Legislativo	Partido Liberal	Partido Liberal	
1985	Presidencial y Legislativo	Partido Liberal	Partido Liberal	
1989	Presidencial y Legislativo	Partido Nacional	Partido Nacional	
1993	Presidencial, Legislativo y Municipal. *	Partido Liberal	Partido Liberal	Part. Lib. **174** Part. Nac. 117
1997	Presidencial, Legislativo y Municipal. **	Partido Liberal	Partido Liberal	Part. Lib. **188** Part. Nac. 107 PUDH 1
2001	Presidencial, Legislativo y Municipal	Partido Nacional	Ningún partido obtuvo mayoría absoluta. ***	Part. Nac. **149** Part. Lib. 146 PDCH 3

* El voto en estas elecciones se separa en la misma papeleta en dos casillas: para el nivel presidencial y legislativo, en una sola, y para el nivel municipal, en la otra.
** El voto se separa en los tres niveles y, además, en papeleta separada.
*** El Partido Nacional resultó ser la primera mayoría con 61 de los 128 escaños, frente a 55 del Partido liberal y 12 escaños repartidos entre los otros tres partidos.

Fuente: Elaboración propia con base en TNE 1980-2002.

sufragio es la tarjeta de identidad, que, sin perjuicio de los incidentes de manipulación que han existido, ha venido a garantizar de mejor manera el ejercicio del sufragio.

Aún así, todavía existe ingerencia política de los partidos, pues éstos se reparten los registros civiles municipales, que, aunque adscritos al Registro Nacional de las Personas, sufren directamente la ingerencia político partidaria, generando algunos incidentes de corrupción que aún no han sido debidamente corregidos.

Se han reducido notablemente los incidentes de amenazas o intimidación para ejercer el voto, aunque persiste -sobre todo en algunas comunidades rurales- la práctica de comprar o congelar el voto. El congelamiento del voto consiste en que los activistas de un determinado partido le pagan una cantidad de dinero a un ciudadano (simpatizante del partido contrario) para que le deje en depósito su tarjeta de identidad y así no pueda ir a las urnas el día de la elección. En general, a pesar de todo, se puede decir que las elecciones se han convertido en una fiesta cívica, que desafortunadamente no encuentra complemento idóneo, una vez que los candidatos ganadores pasan a desempeñar los cargos públicos.

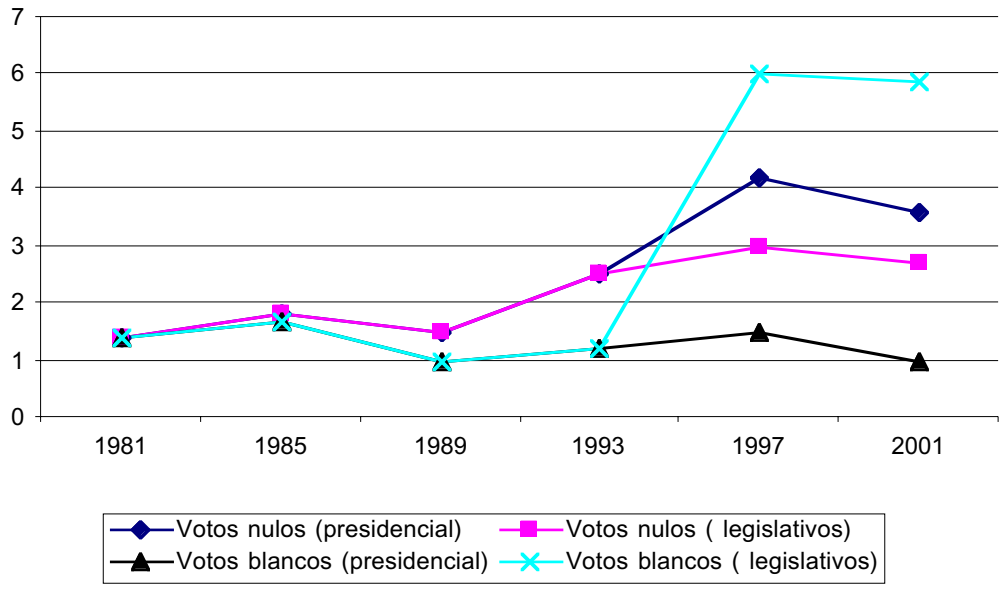
Otro hecho rescatable es la celebración de elecciones internas en los partidos mayoritarios, no así en los nuevos partidos.[1] El Partido Liberal realizó sus primeras elecciones internas en 1988; el Partido Nacional en 1993.

Se han observado también algunos cambios valiosos en la cultura política-electoral. Un ambiente cívico caracterizó los diferentes eventos eleccionarios sucedidos desde 1980, en contraste con el ambiente de confrontación, a las persecuciones y los enfrentamientos armados que eran la regla general durante el siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. Ha ido aumentando el nivel de tolerancia hacia el adversario político. Se va haciendo costumbre el hecho de que los simpatizantes de un partido político puedan exhibir sus banderas y otros símbolos de su militancia frente a los simpatizantes de otro partido político sin recibir expresiones de violencia o burla como ocurría en el pasado.

El hacer más accesible el ejercicio del sufragio para la ciudadanía resaltó en 1997 con la aplicación

GRAFICO 2.1

Honduras: comportamiento porcentual del voto inválido (nulos y blancos) en las elecciones generales, 1981-2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TNE, 1981-2001.

del voto domiciliario, que facilitó el acceso de los electores a las urnas; contrario a los anteriores comicios en los que el votante tenía que desplazarse hasta su lugar de nacimiento para ejercer el sufragio. Además, con el voto domiciliario se le confirió al ciudadano una mayor autonomía en el ejercicio de este deber público, ya que antes el transporte durante el día de las elecciones estaba casi acaparado por los partidos políticos mayoritarios, lo que, de alguna manera, ejercía una presión sobre los ciudadanos. Ahora las urnas están ubicadas en locales públicos -generalmente instituciones educativas- en el barrio, aldea o colonia de residencia de cada ciudadano (Cálix, 2001a).

En suma, desde 1981 se han realizado seis elecciones generales de manera consecutiva. Esta sucesión ininterrumpida de comicios electorales es algo inédito en la historia política del país. La transición de un régimen político a otro fue una de las cosas más difíciles en la historia política hondureña. En este contexto, fueron comunes los regímenes políticos impuestos por el gobierno de turno, las elecciones fraudulentas, la guerra civil y, más recientemente, el golpe de Estado militar.

La separación del voto y los cambios en el comportamiento electoral

Las dos últimas elecciones se han practicado con voto separado para el nivel ejecutivo, legislativo y municipal. Este avance comienza formalmente en 1993 con la puesta en práctica del voto separado en papeleta única, con el que se pudo diferenciar las elecciones municipales respecto a la presidencial-legislativa. En 1997, se llegó a su punto de culminación cuando se separó el voto para tres de los cuatro niveles de elección (únicamente persiste sin separar el nivel legislativo con la elección de los diputados al Parlamento Centroamericano).

Además de separar el voto en 1997, ese mismo año también se puso en práctica el voto en papeleta separada, sustituyéndose así la tradicional boleta única. Con estas medidas, se han dado los primeros pasos para tratar de dotar de más legitimidad propia a cada nivel de elección y ponerlas a salvo del efecto de arrastre que provoca la candidatura presidencial sobre la elección legislativa y la de los gobiernos locales.

En las elecciones comprendidas entre 1981 y 1993, el ganador del nivel presidencial automáticamente ganaba el nivel legislativo, ya que era el mismo voto para los dos niveles. Sin embargo, con la separación del voto, desde 1997 es posible -técnicamente- que un partido distinto al ganador del nivel presidencial pueda obtener la mayoría le-

gislativa. Eso no ha pasado aún, pero ya en las elecciones de 2001, si bien no hubo un partido distinto al ganador del ejecutivo que obtuviera la mayoría absoluta legislativa, tampoco lo logró el Partido Nacional -como ganador del ejecutivo-, por lo que este partido necesitara formar alianzas con los otros partidos durante el período de gobierno 2002-2006, para la toma de decisiones ordinarias y extraordinarias (véase el cuadro 2.1).

Esta diferenciación del voto permite apreciar que ya, a partir de las elecciones de 1997, existe una brecha en la comparación con el caudal de votos que los dos partidos mayoritarios obtienen en el nivel presidencial y el legislativo. Esta diferencia se encuentra destinada a un aumento del caudal de votos de los tres partidos pequeños y los votos inválidos (nulos y blancos) en el nivel legislativo (gráfico 2.1). Es así que, para las dos últimas elecciones, los dos partidos grandes suman en promedio el 90% de los votos emitidos en el nivel presidencial, mientras que en el nivel legislativo este caudal se reduce al 81%, aproximadamente (Cálix, 2001a).

El abstencionismo electoral

Durante los procesos electorales de la década del 80, el porcentaje de abstencionismo fue relativamente bajo. En esos años, mantuvo un promedio de 20.0%. En los últimos procesos electorales, el nivel de abstencionismo ha sido relativamente alto. Ha mantenido un promedio del 27.6%. El mayor nivel de abstencionismo ocurrió en las elecciones de 1993. Durante ese proceso electoral, el abstencionismo fue del 36.0%. El proceso electoral de 2001 registró un porcentaje de abstención electoral del 33.5%, el segundo más alto desde l981. Sin embargo, comparados con otros países de la región la cantidad de electores que acude a los procesos electorales es, todavía, relativamente alta (Posas, 2002). En todo caso debe reconocerse que en la segunda década de democracia electoral, ésta ya no despierta para los votantes el mismo entusiasmo que se percibía en el primer decenio. De ahí que, teniendo como base el censo electoral, la abstención representa en las últimas tres elecciones una proporción parecida a la de los dos partidos mayoritarios (gráfico 2.2).

Los avances anteriores deben ser matizados con algunos problemas actuales que limitan la consolidación política electoral, entre los que sobresale la necesidad de revisar y regular adecuadamente aspectos tales como: a) la despolitización partidaria de los órganos electorales y registrales; b) la búsqueda de una modalidad de elección de diputados que estreche los vínculos entre elector y representado, pero sin menoscabar el principio de proporcionalidad; c) el financiamiento público y privado de los partidos; d) la duración y forma de las campañas políticas; e) las posibilidades reales de inscripción de nuevos partidos, candidaturas independientes y otros mecanismos de participación; y f) la formación de alianzas y coaliciones entre los partidos, así como la democratización interna de los mismos.

Los compromisos de reforma político-electoral

En septiembre de 2001, se marcó un hito trascendental al firmarse un manifiesto político por los cinco partidos inscritos, en el que sus candidatos presidenciales se comprometían a:

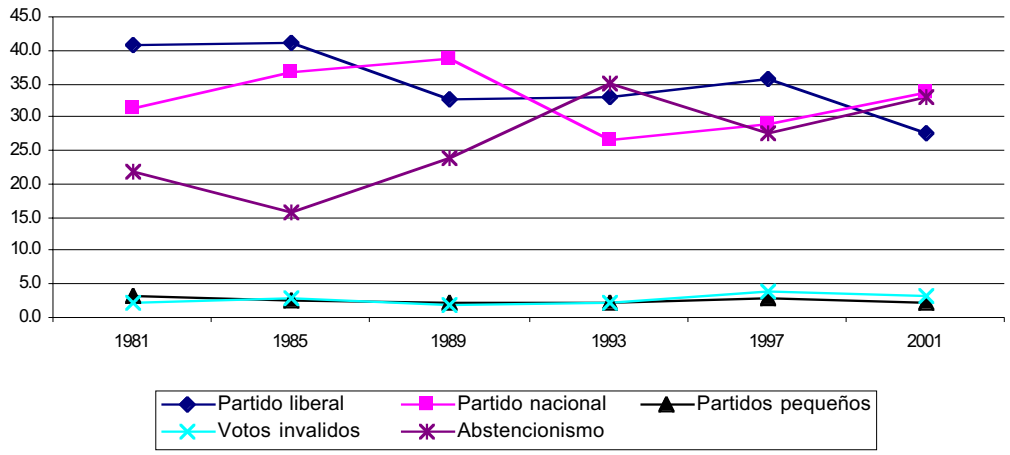
- Separar al órgano encargado de otorgar la tarjeta de identidad personal del Tribunal Nacional de Elecciones.
- Garantizar la autonomía del Tribunal Nacional de Elecciones.
- Incorporar en la Constitución de la República las figuras del plebiscito y el referéndum, excluyendo de dicha consulta la reelección presidencial.
- Reducir la duración de las campañas políticas a 45 días para las elecciones internas y 90 días para las generales.
- Autorizar la formación de alianzas totales o parciales entre dos o más partidos, sin que éstos pierdan su representación en los niveles donde no actúan coaligadamente.
- Exigir a los candidatos y a los partidos el informe sobre ingresos y egresos, que deberá ser presentado al Tribunal Electoral.
- Estudiar mejores formas para la elección de los diputados por distritos electorales y su posible combinación con listas nacionales.

En los primeros meses de 2002, los partidos políticos retomaron los acuerdos de compromiso y llegaron al consenso de aprobar en el corto plazo algunas de las medidas anteriores, y se agregaron las de: a) prohibir el lanzamiento como candidato presidencial a la persona que ejerza la presidencia del Congreso, mientras esté a cargo de éstas funciones; y b) la revisión a la regulación de las inmunidades de los funcionarios públicos.

Hasta septiembre de 2002, los únicos acuerdos aprobados y vigentes son: la prohibición de ser candidato presidencial para el titular del Congreso y, aunque de manera un tanto mediática, la redefinición legal de las inmunidades. En general, los compromisos han sufrido más bien un postergamiento, debido a los conflictos que en otros temas legislativos han tenido las bancadas de los dos partidos mayoritarios. Es prioritario, en este sentido, que los partidos políticos den la debida consideración a estas medidas de reforma a fin de adecuar el sistema político-electoral a las necesidades de una democracia transparente e incluyente. La sociedad civil tiene aquí un importante papel como instancia de presión y de colaboración para que estas reformas se discutan abiertamente y se logren aprobar finalmente.

GRAFICO 2.2

Honduras: comparación entre el caudal electoral de los partidos grandes, partidos pequeños, los votos no válidos y el abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1981-2001



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TNE, 1981-2001.

Es importante destacar que, aunque no figura en las medidas de reforma anunciadas un aspecto importante que debe revisarse es la factibilidad y necesidad de adecuación de la Ley de Igualdad de Oportunidades del año 2000, en lo que concierne a la participación política de las mujeres. A pesar de que esta Ley les otorga una participación mínima del 30% en los cargos de elección popular, imprecisiones y vacíos de la norma han provocado que, paradójicamente a la existencia de esta ley y al hecho de que las mujeres representan poco más de la mitad del electorado, éstas vieron más bien disminuida su representación en el Congreso Nacional, al pasar de un 9% en 1997 a un 5% en 2001.

En síntesis, se puede decir con relación a los procesos electorales, que han mejorado notablemente en el país. Ya no cabe aquel viejo calificativo de "elecciones estilo Honduras", caracterizadas por el fraude y el uso de la violencia. Las elecciones se han depurado técnicamente y existe una plena aceptación de los resultados; sin embargo, la sustancia de la política sigue sin profundizarse. La calidad de las propuestas de los candidatos sigue siendo superficial y demagógica. El gobierno se divorcia del electorado nacional. Los mecanismos formalizados y efectivos de participación, que excedan el ejercicio del voto, se observan a cuenta gotas.

Para revertir esta tendencia no basta con las reformas técnicas y administrativas del sistema electoral, es necesario también que los partidos políticos se modernicen, pero no sólo en el "marketing" electoral, sino que sobre todo como institutos capaces de agregar y procesar demandas bajo formas horizontales y no cooptativas de relación con la diversidad de actores sociales.

La subordinación de las fuerzas militares al poder civil

Durante la primera mitad de los ochenta, la transición de regímenes militares a gobiernos electos popularmente no alcanzó mayor consistencia, puesto que, en la práctica, las nuevas instituciones, así como sus representantes, siguieron subordinados a los mandatos oficiales de las Fuerzas Armadas (FF.AA.).

En ese período, la democratización en Honduras se vio limitada al ámbito electoral, lo que generó un proceso de estancamiento en lo que compete al desarrollo de formas de participación sustentadas en el pluralismo, el debate y la tolerancia.

Aunque en la segunda mitad de los ochenta, el protagonismo político tendió a disminuir significativamente, no sería sino hasta en los noventa, en el contexto de la postguerra fría, cuando se generó una mayor presión de la sociedad civil para la desmilitarización del Estado. Esta iniciativa de la sociedad civil se combinó favorablemente con las nuevas condicionalidades del escenario internacional que presionaban también por el fortalecimiento de las instituciones civiles y el repliegue de las Fuerzas Armadas a las funciones que deberían desempeñar en el nuevo contexto.

Estos dos factores señalados se constituyeron

RECUADRO 2.1

El balance entre lo civil y lo militar: una década de fortalecimiento democrático. El caso de Honduras

Avances

Entre los principales avances de una década respecto del balance entre civiles y militares, se pueden mencionar los siguientes:

- En los noventas, los militares pasaron de una dinámica ofensiva a una defensa beligerante, finalizando con una discreta visibilidad y una concentración interna de los conflictos que antes se manifestaban en el ámbito político.
- La sociedad civil evidenció un salto cualitativo de la pasividad al dinamismo en el tema militar, pese a la concentración coyuntural de sus acciones y a la tradición de delegar estas iniciativas a la clase política.
- Los partidos políticos se vieron obligados a despojarse de su prudente silencio con respecto del tema militar y convertirlo parcialmente en un componente del discurso electoral. Propiciaron cambios substanciales en torno al mismo, empujados por circunstancias y el cálculo político más que convencidos de su necesidad política y social.
- Los medios de comunicación jugaron un papel determinante en la transición cultural hacia la democracia, en materia de relaciones civiles-militares.
- Los funcionarios de los poderes del Estado oscilaron entre la satisfacción del interés nacional y la negociación político-partidaria, retardando a veces la culminación del proceso o pasando desapercibidos algunos aspectos centrales de la transición.
- Se experimentaron muchos e importantes cambios en la cultura política, de los valores, actitudes y creencias, expresados en torno al tema militar. De manera gradual y creciente se fue recuperando cierto sentido de la «civilidad» y cierta sensación de primacía sobre los militares, lo que permitió acelerar los cambios que propiciaba la democracia.
- Los empresarios, preocupados por el ajuste estructural, la modernización del Estado y el incremento de la inseguridad pública, clamaron con entusiasmo por sustitución de militares por policías y pidieron la reducción presupuestaria de los gastos militares.
- El contexto internacional propició la distensión, la paz y la democracia. Se fue desmilitarizando el concepto de democracia y las ideas de participación, pluralismo, tolerancia y debate fueron desplazando las viejas ideas de exclusión, intolerancia y represión.
- Los organismos de derechos humanos desarrollaron una intensa labor hasta lograr modificar la conciencia ciudadana en la redefinición de relaciones civiles-militares. A ellos corresponde, en mucho, el avance logrado hasta ahora.
- Los elementos anteriores permiten comprender el giro substancial en materia de construcción democrática. La idea de democracia, asociada con una mayor apertura del sistema y más oportunidad para la crítica y el debate, fue abriéndose paso y facilitó el protagonismo civil en la redefinición de sus relaciones con los militares. La década de los noventas se ha encargado de validar la afirmación de que a mayor fortalecimiento de la democracia, menor protagonismo de los militares.

Retos

No obstante, la reforma militar quedó inconclusa y los faltantes aseguran la permanencia de un serio peligro para la institucionalidad militar, un punto de tensión ante el espíritu contralor de la sociedad civil. Entre los retos pendientes se pueden citar los siguientes:

- **La redefinición del papel de los militares en la democracia**. Se relaciona con la capacidad de los militares para elaborar un perfil profesional más acorde con el proceso político que se vive y también con la capacidad de los civiles para decidir el tipo de institución y la cuantía necesaria para asegurar un mínimo de requerimientos de seguridad. El reto más importante es asegurar el apego irrestricto del Estado de Derecho.

- **La construcción de una nueva identidad para las Fuerzas Armadas**. La institución armada debe superar la crisis de identidad, provocada por la transición política y cultural del autoritarismo a la democracia, y establecer con claridad su identidad como institución del Estado, subordinada a la institucionalidad civil y con una presencia más profesional en el escenario público.

- **La legitimación de las Fuerzas Armadas ante la sociedad.** Ello es fundamental para impulsar cualquier proyecto de redefinición institucional y les permitirá motivar una mayor afluencia de aspirantes a soldados, a través del servicio militar voluntario. La institución militar fue la más perjudicada con su involucramiento político e ideológico en un ámbito de preferencia civil. Si esos errores sirven de lección, las Fuerzas Armadas podrán reencontrarse con la sociedad en condiciones más ventajosas para ambos.

- **La capacitación civil en temas de defensa**. Los miembros de la sociedad civil deben superar debilidades en falta de conocimiento y habilidades respecto de los temas militares. Esto obedece tanto al monopolio castrense sobre estos temas, como al desentendimiento de los civiles, y atenta contra la supremacía civil ante los militares.

- **El fortalecimiento del Ministerio de Defensa**. Las funciones de la Jefatura de las Fuerzas Armadas, cargo que fue suprimido luego de 41 años de vigencia, fueron trasladadas en la reciente reforma constitucional al Ministerio de Defensa. El reto más importante, por lo tanto, es el montaje de una institución estatal que ejerza su papel ante los militares y que le imprima el dinamismo del que ha carecido. De ello dependerá la trascendencia del primer civil nombrado al frente del cargo.

- **La revisión de la reforma militar.** La reforma adoleció de dejar en poder de las Fuerzas Armadas el manejo directo de la Pagaduría, con lo cual debilita el control del manejo presupuestario y, además, mantiene inalterable el funcionamiento del Instituto de Previsión Militar, fuente ambos de corrupción y deformación. El Congreso deberá enmendar el error cometido y modificar una situación irregular que es rechazada desde dentro y fuera de la institución.

- **La necesidad de acentuar la condición civil en los políticos y en los funcionarios públicos.** La militarización de la cultura política tiene sus raíces en el proceso político hondureño. Asumir la condición civil significa desechar la tentación autoritaria, resistir la inclinación obsesiva por el poder y rechazar la sutil imposición de la lógica castrense.

- **La urgencia de desmilitarizar la conciencia ciudadana.** La creciente indefensión de los ciudadanos ante el incremento de la inseguridad los hace ver con nostalgia el empeño represivo de los militares. Este fenómeno evidencia un fuerte rezago autoritario que puede trasladarse sutilmente al ámbito político, constituyendo un serio peligro de involución.

- **El fortalecimiento del espíritu colectivo de vigilancia sobre las Fuerzas Armadas.** La sociedad civil debe vigilar y controlar el avance institucional en la redefinición de las relaciones civiles-militares para evitar una recomposición del poderío militar en el ámbito político. Se debe impedir la militarización de lo político, pero también la partidización de lo militar, que se manifiesta, por ejemplo, en la concentración de poder en el Presidente, situación que se acepta muy bien en las democracias más consolidadas, pero que se mira con recelo y desconfianza en las sociedades que comienzan a erradicar los vestigios autoritarios.

- **La separación funcional, cultural e institucional entre las Fuerzas Armadas y la policía.** Una delimitación clara entre los ámbitos de seguridad interna y externa ayuda a evitar la confusión funcional del pasado que tanto daño le hizo a ambas instituciones. Esto conducirá a las Fuerzas Armadas a circunscribirse en su papel, a profesionalizarse en el mismo y a desideologizar la seguridad interna.

Balance

La finalización del siglo XX deja un saldo positivo en las relaciones civiles-militares en Honduras y la llegada del nuevo siglo permite ver con optimismo esas relaciones y sentir que el pasado autoritario está llegando a su fin. Esto sugiere que el fortalecimiento de la democracia trae consigo el fortalecimiento de la institucionalidad civil, lo que supone una percepción diferente de los militares. La voluntad política para enfrentar los retos y la disposición ciudadana para vigilar los procesos se convierten en requisitos fundamentales para la culminación del proceso. Los riesgos de la militarización de lo político y de partidización de los militar pueden llegar a constituir el inicio de un círculo vicioso más devastador que el que se ha vivido. De la sociedad civil depende que esto no ocurra.

Fuente: Salomón, 1999.

como la piedra angular de las reformas en las relaciones cívico-militares que han dado lugar a un proceso de subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas al poder civil.

Si bien, en un principio la coyuntura influía para que las demandas no fuesen más allá que la vigencia de las garantías básicas, sucedió que, con la pérdida de centralidad del conflicto Este-Oeste, se abrió un nuevo espacio para que las demandas se extendieran a proponer reformas políticas que redujesen el poder detentado por las FFAA.

En ese sentido, la primera mitad de la década de los noventa fue halagadora. En un primer momento se creó la figura del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y el Ministerio Público.

En 1994 aparece el primer informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, que tiene como propósito central presentar la desclasificación de archivos oficiales sobre la desaparición, la detención ilegal y la tortura sufrida por ciudadanos de Honduras y de otras nacionalidades, cometidas por los organismos militares y policiales del país.

La creación del Comisionado y del Ministerio Público marca el punto de inicio de un cambio en la dinámica político-institucional del país, en el sentido de que, por vez primera, el Estado cuenta con entes propios para investigar las violaciones de los derechos humanos perpetrados por las fuerzas represivas oficiales y paramilitares. Y, pese a los problemas políticos y financieros que estos dos organismos han sufrido, han sido dos columnas importantes para la nueva institucionalidad democrática.

La creación del Ministerio Público surgió como una respuesta al creciente descontento generado por el involucramiento de los cuerpos policiales del Estado en actividades delictivas. Así, en marzo de 1993, se creó una Comisión *ad- hoc* de alto nivel encargada de plantear un conjunto de medidas encaminadas a reestructurar la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI) y la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), que estaban bajo jurisdicción de los militares. La Comisión ad-hoc quedó integrada por representantes de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia Católica y de los partidos políticos legalmente inscritos. En el informe final de esta Comisión ad-hoc se recomendó la eliminación de la DNI, la intervención de la FUSEP y la creación del Ministerio Público.

En diciembre de 1993, el Congreso Nacional de la República aprobó la creación del Ministerio Público y autorizó la creación de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), que, además, debería ser dirigida por un ciudadano civil. La DNI fue finalmente clausurada en junio de 1994, y su lugar fue ocupado, a partir de entonces, por la Dirección de Investigación Criminal (DIC), que quedó en ese momento bajo la jurisdicción del Ministerio Público.

La reforma constitucional que eliminó el servicio militar obligatorio y autorizó el servicio militar voluntario, aprobada por el Congreso Nacional en mayo de 1994, fue otro suceso transcendental en el proceso de redefinición de las Fuerzas Armadas. Bajo presión de varias organizaciones de la sociedad civil, agrupadas en el Movimiento Civil, Cristiano y Popular, el entonces Presidente de la República se vio inducido a enviar de emergencia al Congreso Nacional el texto de una enmienda constitucional para eliminar el servicio militar obligatorio. El servicio militar obligatorio era una de las prácticas más temidas por diversos grupos de la población, ya que el reclutamiento se había convertido en una suerte de cacería de jóvenes de los sectores de bajos ingresos de la sociedad.

Por otra parte, quedaba aún pendiente separar la policía de las Fuerzas Armadas, para ser sustituida por una Policía Nacional de obediencia civil. En diciembre de 1995, se reformaron los artículos 272, 273, 291 y 293 de la Constitución de la República a fin de que la seguridad de la ciudadanía estuviera a cargo de una nueva Policía Nacional de obediencia civil[2]. Un año más tarde, en diciembre de 1996, el Congreso, en segunda legislatura, ratificó por unanimidad tal reforma constitucional. Finalmente, fue en 1998 cuando se creó el Ministerio de Seguridad para dirigir técnica y administrativamente a los cuerpos policiales. Ese mismo año se aprobó la Ley Orgánica de la Policía para concretar la reforma constitucional precedente. Quizás el punto más debatido con respecto a ésta Ley es que dispone separar a la Dirección de Investigación Criminal (DIC) del Ministerio Público, para transformarla en la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), adscrita al Ministerio de Seguridad. Dicha separación ha generado hasta ahora diversos problemas para el Ministerio Público, debido a la dificultad en coordinar adecuadamente con la DGIC la función de investigación de los delitos.

Luego, en 1999, se dio otro paso histórico en el proceso de subordinación de las fuerzas militares al poder civil. En ese año el Congreso Nacional ratificó la reforma constitucional que suprimía la figura del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y se creó la Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional bajo la que estarán subordinadas todas las instancias militares.

Este paulatino, pero sostenido proceso, ha permitido que las fuerzas militares no sólo hayan tenido que subordinarse al poder civil, sino que han dejado de ser visualizadas como lo fueron durante varias décadas, como la alternativa inmediata a las falencias que presentan los partidos políticos tradicionales en el ejercicio del gobierno. A diferencia del pasado, en que se les buscaba como mediadores o amables componedores de conflictos sociales, cada vez menos actores sociales estarían dispuestos a buscar el apoyo de los militares para presionar a funcionarios del gabinete gubernamental y resolver conflictos sociales. En el imaginario popular, se ha ido debilitando la idea fortalecida por los golpes de estado de la década del 50, del 60 y de inicios de la década del 70, que los que realmente gobernaban en el país eran los militares.

La subordinación de los militares al poder civil, característico de las democracias modernas, es, por primera vez, una realidad en Honduras. Este hecho, a su vez, puede posibilitar que las fuerzas militares puedan finalmente cumplir con dignidad las funciones que requiere de ellos un Estado democrático de derecho. De ahí que la década de los noventa, pese a los evidentes problemas de funcionamiento, haya significado para el país un avance notable en lo que se refiere a legitimidad de la forma democrática (véase el recuadro 2.1).

La modernización del Estado

Para el caso de los países de Centroamérica, algunos analistas plantean que los intentos de desmantelamiento de la administración pública no es sino un enfrentamiento contra una metáfora de Estado, al que se le endilgaron connotaciones hiperbólicas que en realidad quizás nunca llegó a alcanzar (Sojo, 2000).

En Honduras, al igual que en el resto de países centroamericanos, el programa de reformas para la modernización estatal se originó en un diagnóstico que centraba su atención en una ineficiente y excesiva actividad pública, que debe de ser corregida mediante la reducción del Estado. Sin perjuicio de los evidentes ejemplos de ineficiencia pública en varias áreas de acción, aún sigue siendo discutible que en el país el Estado realmente haya tenido la presencia omnímoda que se le señala. Es decir, existen argumentos para fundamentar que el Estado de Honduras ni siquiera llegó a alcanzar realmente una sólida presencia nacional. Sin embargo, los diagnósticos se centraron en los defectos de la gestión pública y no tanto en sus obstáculos, potencialidades y desafíos.

En ese sentido, la situación de Honduras se parece más a la de un país antes de la primera revolución burocrática. El problema primordial no parece una falta de flexibilidad de su aparato estatal sino que un déficit de regularidad, de confiabilidad y de un apto control de los procesos (Bredehoeft, 2002).

Lo anterior no se menciona para justificar el intervensionismo estatal en todas las áreas de la vida social, pero sí para matizar que hizo falta un análisis que discerniera de mejor manera la tónica que debería seguir la recomposición del Estado de Honduras, siendo notoria la ausencia de un estudio que partiera de lo que había sido realmente el proceso de construcción estatal, junto con el análisis de su desempeño (véase el recuadro 2.2).

Es por ello que, en su esencia, el origen del proceso de modernización del Estado hondureño en la década del noventa no nació ligado necesariamente al esfuerzo de profundizar la democracia, ni tampoco a un firme anhelo de procurar la transparencia, la rendición de cuentas ni mucho menos de promover la participación ciudadana. El motivo más bien parecía encontrarse en la estabilización de la economía y la mejora de la gestión de gobierno a inicios de la década del 90 (Cosenza, 1999). En general no obedece a un proceso de transformación nacional.

No obstante, más allá del sesgo economicista que se le imprimió en sus inicios, debe de reconocerse también como fuente de medidas de reforma estatal, el impulso que ha recibido desde las diversas iniciativas políticas que se han planteado para el afianzamiento de la democracia. De manera que ambos factores, el económico y el político, se han imbricado finalmente en la dinámica de modernización del Estado, con notorios signos de avances en algunas áreas, pero de estancamiento en muchas otras.

De manera formal, para la coordinación del proceso, mediante el Decreto Legislativo 190-91, se creó la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), que se define como un órgano colegiado, responsable de la formulación y estudio y diseño de las políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado, así como para la elaboración de programas y proyectos especializados y de la evaluación periódica de resultados. La Comisión está dirigida por el Presidente de la República y consta de una Secretaría Ejecutiva y del Pleno o Asamblea.

En rigor, y por las razones que explicamos antes, la labor de la CPME no abarca todos los aspectos de modernización que en realidad se están sucediendo en el país, tales como el proceso de descentralización y la modernización del sistema de justicia. En el primer caso, existe desde inicios de la década anterior una Comisión Ejecutiva para la Descentralización de Estado (CEDE), -que también se ha reunido muy poco y que, incluso, estuvo inactiva durante casi dos años-, y no fue sino a raíz de los acontecimientos posteriores al huracán *Mitch* que fue parcialmente reactivada. En el caso de la modernización de la justicia, se conformó durante el gobierno anterior una comisión de notables con el propósito de que propusieran líneas de reforma en este ámbito a fin de garantizar una justicia pronta e imparcial que, entre otros resultados, ha culminado hasta ahora con las reformas constitucionales del Poder Judicial, especialmente en lo que tiene que ver con la selección, organización y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia. También merece destacarse, en lo que al sector justicia concierne, la aprobación del Código de Procedimientos Penales que entró en plena vigencia en enero de 2002.

Retomando el proceso formal de lo que el Estado asume oficialmente como proceso de modernización, se aprecia que éste se ha decantado -al menos durante el período 1998-2001 - por ciertas reformas en el sector público, con énfasis en las siguientes áreas:

- Reformas en el manejo de servicios públicos, mediante procesos de concesionamiento a la iniciativa privada en el área de telecomunicaciones, electricidad, servicios portuarios, agua potable y correo, entre otros. Los procesos han sido lentos y

los mayores avances en esta estrategia se han observado en el sector de correos, aeroportuario y, en cierta medida, en telecomunicaciones. La estrategia del Estado en este sentido pretende diferenciar tres ámbitos: el ente normador, el ente supervisor y el ente ejecutor.

- Reformas institucionales a las secretarías de Estado que incluyen medidas para la simplificación administrativa del Estado, la promoción de un sistema de eficiencia y transparencia en las compras estatales.

En lo que compete a la CPME, las líneas de acción seguidas en materia de modernización pueden subsumirse en los objetivos de la privatización y concesionamiento de los servicios públicos, especialmente telecomunicaciones, energía y aeropuertos; reformas administrativas, especialmente en los sectores de educación y salud y, en las reformas a la administración pública orientadas principalmente a la racionalización del empleo, la mejor administración de recursos y la adopción de un Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI).

De manera de manera general, incluyendo otras áreas distintas a las que maneja la CPME, las prioridades de modernización del presente gobierno pueden ser resumidas en los campos: regulación y concesionamiento de servicios públicos; reformas para facilitar la gestión de las instituciones del gobierno central; la descentralización municipal, sobre todo por la presión internacional y de la asociación de municipalidades después del Mitch, y las reformas del sistema de administración de justicia.

Debe resaltarse que en el Congreso Nacional ha sido un sector poco considerado en las iniciativas de modernización. A nivel de propuesta, el actual gobierno ha planteado la intención de que se fortalezcan las capacidades técnicas para el proceso de formulación y aprobación de las leyes, la modernización del sistema de cómputo de presencia y votación y la creación de un sistema de seguimiento de expedientes parlamentarios. Pero hasta ahora no existen pasos concretos en esa dirección, aunque puede destacarse el apoyo que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está dando al Congreso Nacional, a través de asistencia técnica al Centro de Informática y Estudios Legislativos (CIEL). En el año 2002 dio comienzo un proyecto de apoyo directo a la modernización legislativa con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La política de descentralización

Los esfuerzos descentralizadores y la reforma del Estado Central surgieron en Latinoamérica justo después de la década de las ochenta, la época de conflictos y gran inestabilidad política, pero también de regímenes autoritarios y la política neoliberal, que se prolonga hasta los noventa y que todavía alimenta e influye en el proceso de la globalización. En los ajustes estructurales promovidos por los organismos internacionales en Honduras (a partir de 1987) y en otros países de Latinoamérica se planteaba la privatización de los servicios públicos y la reducción de los rendimientos del Estado. El Estado, como consecuencia, parecía todavía débil en cuanto a asumir los desafíos del mercado internacionalizado y cada vez menos capaz de reaccionar ante las necesidades sociales que resultan del desequilibrio económico en Honduras y en el mundo. En esta época, la disminución de los recursos no solamente afectaba el Estado Central sino también los gobiernos municipales.

El Estado desarrollista, motor económico y social, había entrado en una profunda crisis por un incremento del déficit público, por la insatisfacción de las demandas sociales, por la devaluación de la moneda y por una alta inflación. Pero su pareja neoliberal, el Estado reducido mínimalizado, estabilizador del entorno económico pero negligente en un desarrollo equitativo, tampoco tenía una respuesta apta a los asuntos virulentos del presente (Amaro, 1994: 82)

A partir de los noventa las fuerzas para una modernización del Estado destacaron las posibilidades de mejorar la Administración Pública y promover los mecanismos democráticos a través de conceptos de gobernabilidad y de la descentralización. En este marco, nació en Honduras el Plan de Reforma y Modernización del Estado (SECPLAN y Secretaria de Gobernación y Justicia, 1994), con los objetivos siguientes:

- Profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones.
- Fortalecer el Estado de derecho.
- Redimensionar y modernizar el campo de acción del Estado en función del reordenamiento económico y de su intervención en el campo social.
- Mejorar la equidad, la eficiencia y la participación en la provisión de servicios sociales a cargo del Estado, con énfasis en el combate de la pobreza.
- Acelerar el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico en la sociedad.

Se planteaba una reforma profunda en participación y modificación de los tres ramos estatales, es decir, reformas político-legislativas, judiciales y ejecutivas.

Hay que destacar que todos estos impulsos reformadores se despliegan en el trasfondo de una disminución anterior y una redimensión significativa del Estado en un nivel de recursos disponibles y de servicios públicos suministrados muy escasos. La reforma ahora no busca enfatizar la trascendencia del Estado a través de un aumento de su rango de actuación sino que pretende efectuar su operabilidad y habilidad de resolver los problemas del presente con los escasos recursos disponibles.

Uno de los principios más enfatizados por el

RECUADRO 2.2

La modernización del Estado entendida como mejora de capacidades

El problema de la modernización del Estado puede captarse mejor sobre la base del examen de la evolución de sus capacidades, entendiendo por tales, los medios fiscales, los arreglos institucionales y los recursos políticos de que dispone para la mediación, satisfacción o supresión de demandas de la sociedad. Grindle reconoce cuatro niveles de capacidades que pueden servir de punto de partida para este análisis: a) las institucionales relacionadas con la formación de reglas de juego claras para la toma de decisiones y la relación entre los individuos; b) las técnicas relacionadas con la calidad del control macroeconómico; c) las administrativas, referidas a la prestación de servicios y d) las políticas relacionadas con los mecanismos para el ejercicio pleno de la representación de intereses colectivos, el arbitraje y la resolución de conflictos. Aspectos relacionados con la descentralización y la desconcentración administrativa tienen por ejemplo más incidencia sobre las capacidades c) y d) que las a) y b) que aparecen más claramente asociadas a gestiones de aparatos centralizados.

Este proceso de transformación de capacidades depende mucho de la evolución de las demandas sociales. Por ello, a modo de contexto, hay que proponer elementos relacionados con la dinámica de los antagonismos sociales y la capacidad de movilización de recursos políticos para la agregación de demandas susceptibles de procesamiento público. Este factor es especialmente importante, debido a la existencia de una prescripción común sobre el "deber ser" de las capacidades del Estado ante circunstancias históricas altamente diferenciadas.

Fuente: Sojo, 2002.

presente gobierno, en el contexto de la privatización y la participación de la sociedad civil, es la concentración de los recursos públicos en los que el Estado como actor principal cumple un papel indispensable. En los proyectos principales de esa área en Honduras, en teoría, la privatización de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel) y de la Empresa Nacional de Energía (ENEE) no significa la retirada completa del Estado ni la pérdida de influencia política de los electores a gran escala, ni tampoco que el Estado dejará de desempeñar su función reglamentaria y controladora para garantizar el acceso de la población a estos servicios.

Como consecuencia, Hondutel se encuentra sometido a la regulación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) por la Ley Marco de Telecomunicaciones y la Ley Orgánica de Hondutel y la formulación de la política sectorial queda a cargo de la Secretaría de Finanzas. La ENEE contó desde el principio con una participación mayoritaria del Estado, que además, se reserva la conducción de la operación del sistema de transmisión.

En el mismo contexto, la promoción de la participación de la sociedad civil tanto a nivel nacional como local no significa una disminución significativa de los gastos públicos en el ámbito social y en la infraestructura (PNUD 1999:54). Como en la privatización de las empresas nacionales se busca una concentración de los recursos disponibles y una coordinación de los actores capaces, siempre en el trasfondo de una crisis financiera severa del Estado y un muy bajo nivel de los servicios actualmente proveídos. Como las posibilidades de aumentar los fondos parecen limitadas y podría resultar perjudicial en la interferencia del mercado internacional, un buen manejo de los recursos disponibles y una concentración en las tareas más importantes, es decir, una activación del potencial fuera del ámbito estatal al parecer no tiene alternativa obvia. En todo caso, los resultados de la política de la modernización del Estado también depende de los matices y del enfoque perseguido en la política económica y social del gobierno.

En el contexto de la modernización del Estado, también se aprobó la Ley de Municipalidades (1990); en la que se establece algunos organismos de colaboración entre el Estado Central y los municipios y se formula la primera vez un programa de descentralización con los siguientes objetivos:

- Reducir el centralismo del Estado, mejoran do así la eficiencia de los servicios públicos.
- Ejecutar eficazmente la Ley de Municipalidades.
- Definir con mas precisión los niveles de responsabilidad gubernamental y establecer mecanismos de articulación territorial, institucional y económica entre el Gobierno Central y los municipios.
- Profundizar en las comunidades locales el ejercicio de la democracia y ampliar la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como formar la solidaridad, la autoorganización y el sentido de corresponsabilidad en el desarrollo.
- Fortalecer el desarrollo local al ampliar los recursos, competencias y capacidad de decisión de los municipios, mejorando de esta manera sus condiciones para realizar

programas y actividades relacionadas con la satisfacción de sus necesidades más inmediatas.

- Ayudar a eliminar o reducir las brechas regionales existentes por la disparidad en los niveles de desarrollo de los municipios (Latorre, 2002)

Este programa se comenzó a implementar a partir de la creación de la Comisión Nacional de Descentralización, en donde se integran los principales actores relacionados con el proceso como la Asociación de Municipios de Honduras (Amhon) y la Secretaria de Gobernación y Justicia.

Aunque desde entonces han pasado varios gobiernos insistiendo en la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los municipios como tema de gran importancia, de hecho parece que cada cinco años se enfrenta nuevos desafíos y el progreso se realiza de manera fragmentaria e irregular. Todavía hace falta una transmisión de competencias de arriba hacia abajo, con atribuciones claras y una base financiera real, así como una delimitación del rango de actuación entre los municipios y la administración del Estado Central. Pese al establecimiento de varios elementos participativos en el nivel municipal y en toda la administración estatal, no se ha producido una cultura de participación con los resultados esperados.

Pero sí se nota un avance significativo desde el comienzo del último siglo hasta el presente con la nueva Ley de Municipalidades (1990), que abarca amplias competencias para los municipios y incorpora alguna visión de participación ciudadana. Además se creó un comité de descentralización y su unidad técnica, dentro de la secretaría de Gobernación, que reúne representantes de los actores decisivos para el proceso como otras secretarías, del Fondo de Inversión de Honduras (FHIS) por parte del Estado Central y la Asociación de Municipios de Honduras (Amhon) por parte de los municipios. También se ha logrado iniciar un dialogo con la sociedad civil y los cooperantes internacionales a nivel nacional, institucionalizado en la mesa sectoral y en la coordinación de las actividades entre los cooperantes y la secretaría de Gobernación.

Es así como ha surgido en el marco del nuevo gobierno de la república, una nueva propuesta orientada a afianzar el proceso de descentralización del Estado de Honduras denominada: Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL).

Pero no ha sido sino hasta este año que se ha lanzado el PRODDEL, como plan integral de conjuntar todos los esfuerzos hacia una descentralización efectiva y vigente y de realizar un ajuste coherente de la organización estatal y un fortalecimiento de los municipios.

El PRODDEL todavía no se ha transformado en políticas concretas, así que en este momento se está elaborando un diagnóstico de la situación actual por equipos de consultores externos y por talleres de cascada en diferentes niveles de los ministerios (PRODDEL, 2002). Ya se puede visualizar el lineamiento fundamental de la política y de las actividades previstas.

Un hecho significtivo es la reactivación de la Comisión de Ejecución de la Descentralización Estatal (CEDE) y su unidad técnica en la Secretaría de Gobernación y Justicia que ha desarrollado una agenda orientada a retomar el proceso de descentralización en el país (cuadro 2.2).

Sobre la descentralización municipal, es importante resaltar que se han hecho varias reformas a la Ley de Municipalidades de 1990, especialmente mediante los Decretos 171-98 y 125-2000. Entre los principales aspectos de la reforma, se contemplan cambios en los mecanismos para la constitución de un municipio, basados sobre todo en el criterio de la capacidad de sostenibilidad del nuevo municipio y de la jurisdicción de la que se desprende. La reforma induce también a los municipios con poblaciones contiguas a establecer mecanismos de planificación por la vía de la mancomunidad. También incluye reformas de disposiciones relativas a las funciones del alcalde, alcaldes auxiliares, al concepto de hacienda municipal y al fomento de patronatos comunales. Asimismo, se ha introducido la figura del Vicealcalde y la del Comisionado Municipal.

En lo referente a las transferencias presupuestarias a los municipios, la Ley de Municipalidades estipula que el 5% del presupuesto nacional deberá ser trasladado a los municipios. Sin embargo, según la Amhon, en la práctica las municipalidades estarían recibiendo en estos momentos sólo el 1.9%, pero se han firmado en el 2002 varios acuerdos que pueden permitir que esta cifra alcance en un futuro cercano lo que estipula la Ley.

La posición de la Amhon no se centra únicamente en lograr la transferencia completa del 5%, pues tan importante como ésta consideran también es la adecuación del marco legal para la descentralización y el fortalecimiento de la capacidad administrativa y de gobernabilidad de las municipalidades.

Existe un consenso general acerca de que la modernización del Estado es prioritaria para el país. Sin embargo, para algunos analistas, funcionarios de gobierno y miembros de la sociedad civil, el proceso actual no ha sido desarrollado debidamente ni apropiado por parte del gobierno ni la ciudadanía en general, y se percibe que dicho proceso viene más bien dado por la presión de los organismos internacionales de financiamiento. Para muchos, la reforma del Estado, planteada en los términos formales, se ha reducido a una reforma administrativa y tecnocrática, bajo la forma de la privatización y de la modernización de la burocracia estatal, y que, incluso, en estos temas no se ha evidenciado la suficiente capacidad en la conducción del proceso.

La reforma del Estado debe ser un proceso global, que incluya la reforma administrativa y las privatizaciones, pero también debe incluir la reforma del poder legislativo, la reforma fiscal, la des-

CUADRO 2.2

La cooperación de la CEDE y el gobierno central en el marco de descentralización

Compromisos

· Completar las acciones de descentralización existentes.
· Preparar el camino y sentar las bases para un proceso de descentralización de mayor alcance.
· Volver este proceso irreversible.
· Fortalecimiento de las capacidades locales.
· Descentralización fiscal y administrativa.
· Desarrollo regional y ordenamiento territorial.
· Gobernabilidad y transparencia.

Objetivos

· Fortalecer la democracia participativa.
· Acelerar el desarrollo económico local.
· Combatir la pobreza.
· Ampliar la cobertura, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
· Fortalecer la fiscalidad municipal.
· Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión publica local.
· Racionalizar el aparato estatal y redistribuir de mejor forma los ingresos públicos para corregir desigualdades territoriales.

Principios

· La viabilidad del traslado de competencias de acuerdo con las capacidades locales.
· La relevancia de las decisiones sobre los proyectos por la comunidad según las necesidades prioritarias.
· La sustentabilidad de la inversión pública en el sentido de que los ciudadanos adoptan los proyectos como propios.
· La subsidiariedad de la asignación de competencias para que las municipalidades solamente asuman aquellas funciones cuya ejecución pueden optimizar.
· Funciones bien definidas entre los diferentes niveles.
· La gradualidad del proceso.
· Su transversalidad, es decir, que la descentralización afecta todos los sectores de la administración.
· Equidad y eficiencia en la corrección de las desigualdades territoriales.
· La transparencia del proceso y la promoción de una cultura de rendición de cuentas y de auditoria social.
· La participación de los actores locales, regionales o departamentales en el proceso.

Fuente: Elaboración propia con base en PRODDEL, 2002.

centralización, la modernización del sistema de justicia y la conexión en general con la reforma política y electoral (Mir, 1999).

Ahora bien, más allá de lo que se está considerando formalmente como modernización del Estado, puede decirse, sin embargo, que hasta la fecha se han dado avances importantes en diversos ámbitos del aparato estatal, lo que, aparejado con las constantes medidas para subordinar el poder militar al poder civil, ha ido fortaleciendo sin duda la constitución del Estado de Derecho. Hoy como nunca se cuenta con un marco institucional que, aunque incipiente, en cuanto a coordinación y eficiencia, es una piedra angular para el soporte de un Estado democrático moderno.

Actualmente, uno de los retos prioritarios es promover la legitimación de esta infraestructura jurídica-institucional para, porteriormente, continuarla y potenciarla con el objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de este país. Algo que no debe pasar desapercibido es el ritmo con el que deben producirse los cambios: no se puede forzar las situaciones a costa de sacrificar la legitimidad del proceso, pero tampoco puede ser tan lenta, y dejar de tomar en cuenta las precarias condiciones en que le toca desenvolverse a la democracia formal. Por otra parte, no debe descuidarse el sentido de continuidad del proceso para evitar lo que algunos llaman el *eterno recomenzar* a causa de los cambios coyunturales que se da en cada administración. En síntesis, la modernización del Estado debe plasmarse en las políticas estatales más que reducirse a políticas de gobierno.

En ese sentido, los distintos esfuerzos de modernización que se observan hoy día deben ser articulados e integrados en una visión y proyecto de país, para lo que se requiere una firme voluntad política de ampliar el alcance de la modernización, someterla a un mayor nivel de discusión con los distintos actores sociales y priorizar conjuntamen-

te los cambios o reformas a impulsar a corto, mediano y largo plazo.

En suma, el proceso debe estar orientado a encarar al menos los siguientes retos:

- La globalización y la inserción adecuada del país en el contexto político y económico regional y mundial.
- La descentralización, entendida bajo los parámetros del principio eficiencia y equidad en la asignación de funciones a los actores públicos y privados. En el caso concreto de la descentralización municipal, el reto estriba en actuar bajo el principio de subsidiariedad y de articulación virtuosa entre lo local y lo nacional, en contraposición a una simple fragmentación del Estado nacional.
- La gobernabilidad democrática, que es sin duda el reto principal, por cuanto implica dotar de eficacia y legitimidad al régimen político, asumiendo de partida el combate a la arbitrariedad, a la negligencia y a la corrupción de la institucionalidad pública, así como la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.
- La administración y el manejo del riesgo para garantizar la seguridad humana frente a las amenazas crónicas de la desigualdad social y de la vulnerabilidad.
- Como corolario de los anteriores, la orientación estatal hacia el logro de una democracia incluyente y un desarrollo humano sostenible que asegure la creación de oportunidades y capacidades para todos los sectores de la población con respeto a sus especifidades.

El papel de la sociedad civil en la democratización del país

En Honduras, para comprender el surgimiento insospechado de una arena pública no estatal y plural, habría que remitirse a los cambios societales que ocurrieron en Latinoamérica desde mediados de los años setenta. Siguiendo a Leonardo Avritzer (1999), se puede reconocer que estos cambios se evidenciaron tanto en la ruptura del modelo homogeneizador de acción colectiva como en el aumento del ritmo de constitución de asociaciones civiles.

Algunos de los fenómenos que caracterizan este cambio en el modelo de acción colectiva: a) la reducción significativa de la vida sindical en las formas de acción colectiva; b) la construcción paulatina de solidaridades locales, expresada en formas de autoayuda sobre la base de una idea de comunidades autónomas y solidarias frente al centralismo autoritario de los regímenes no democráticos; y, c) el surgimiento de asociaciones-temáticas (*"single issue" association*), primero en derredor de los derechos humanos básicos, después de los grupos ecologistas y de los grupos que trabajan sobre la cuestión del género y, luego, la aparición de otra variedad de temas más o menos especializados. Este último fenómeno produjo que la acción colectiva no sólo apuntara hacia la pluralización de los actores sociales sino también hacia la multiplicación de los temas articuladores de dicha acción (Avritzer, 1999).

Estos tres aspectos parecen corresponderse con lo que sucedió en el país durante las últimas décadas. Aunque quizá haya que relativizar el segundo aspecto, ya que faltan elementos de rigor para aseverar qué tan autónomas se concebían las solidaridades locales en tiempos de las dictaduras militares. Ahora bien, el primero y el tercer inciso se ajustan a la descripción histórica de los movimientos y actores sociales hondureños a partir de los setenta.

La emergencia de la sociedad civil en la época de la transición

Durante los años ochenta, ya comenzaron a surgir nuevos grupos y movimientos sociales. En los años ochenta, nacieron varios en la lucha contra las violaciones recurrentes de los derechos humanos al tenor de la funesta Doctrina de la Seguridad Nacional. Con el fin de la guerra fría, surgió la condicionalidad internacional para que los gobiernos centroamericanos impulsaron reformas tendientes a subordinar a las Fuerzas Armadas bajo el poder civil. A esta presión externa, se sumó la ejercida por la red de ONG pro derechos humanos que habían surgido a comienzos de los ochenta. Así, el terreno había sido preparado para que los años noventa se convirtieran en escenario de importantes cambios en la estructura político-institucional. En esta dirección, es importante resaltar que una vez avanzado el proceso de subordinación militar, algunos sectores beligerantes de la sociedad civil comienzan a ejercer su influencia hacia otras áreas del fortalecimiento general del Estado de Derecho y de la institucionalidad democrática.

Las desigualdades sociales, basadas en la explicación de la lucha de clases, habían reportado un mayor protagonismo de los *clivajes* patronos frente a obreros, terratenientes frente a campesinos y, finalmente, Ejercito y poder conservador frente a sectores de izquierda o afines a ésta. Pero la deconstrucción del conflicto ideológico bipolar facilitó la emergencia de una serie de actores e identidades sociales hasta entonces invisibilizadas en el espacio público. La ampliación de la lucha pro derechos humanos más allá de los derechos civiles y políticos básicos, promovido por ciertas tendencias internacionales, influyó significativamente para que en los noventa se diera un auge de grupos pro derechos de las mujeres, de la niñez y juventud, de la ecología y de los grupos étnicos. Como nunca antes, el país alcanzó a tener un mosaico de actores sociales que trataban de conquistar derechos y garantías que respetasen sus particularidades consustanciales (Cálix, 2001b).

A partir de octubre de 1998, y como consecuencia del impacto del huracán Mitch, se da un punto

de inflexión que aceleró la modificación de las relaciones Estado-sociedad civil, en las que la sociedad civil adquirió un importante protagonismo nacional e internacional para la discusión y el desarrollo del proceso de superación de la crisis. Ahora, en materia de participación ciudadana, la nueva condicionalidad externa apunta a que la sociedad civil debe ser informada y consultada sobre las principales decisiones que adopte el Estado acerca de la reconstrucción y la transformación. De ahí que, a pesar de las resistencias de ciertos grupos al interior del Estado y de la clase política, en estos últimos años se han abierto una serie de espacios institucionales para la consulta y el diálogo entre las autoridades y las organizaciones sociales, los que, aunque limitados, representan un marco mínimo para la participación institucionalizada de la sociedad civil (recuadro 2.3).

Así que, como producto de la severa crisis social generada por el impacto del Mitch, surgió una coyuntura importante que provoca un resurgimiento y reacomodamiento de actores sociales en torno a temas como el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), la Estrategia de la Reducción de la Pobreza (ERP) y la transparencia, anticorrupción y rendición de cuentas.

Una tendencia que comienza a observarse en estos primeros años del siglo XXI es que la sociedad civil ha estado orientando esfuerzos para lograr espacios de participación en entidades del Estado de reciente creación, a tener voz en los procesos de selección de funcionarios del Estado y a exigir rendición de cuentas a los mismos. En este sentido, se puede mencionar como ejemplo la participación de algunos sectores de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Interior (Conasin) del Ministerio de Seguridad, el papel jugado por varias organizaciones sociales en la elaboración de la lista de nominación de candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la incidencia que hacen varias organizaciones para que el nuevo órgano que centralizará la función contralora -El Tribunal Superior de Cuentas-, pueda estar revestido de mecanismos que permitan la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Al nivel de espacios formales de concertación, se tiene al Foro Nacional de Convergencia (FONAC). El FONAC fue creado en noviembre de 1994. Sin embargo, solo comenzó a funcionar en el mes de mayo 1998. El FONAC fue definido como un órgano de consulta inmediata y de intermediación entre el Presidente de la República y la sociedad civil. Su papel es el de contribuir al procesamiento de propuestas, acuerdos y recomendaciones y de darles seguimiento.

Dentro de este marco conceptual, el FONAC se concibe como un espacio para consensuar con la sociedad civil organizada un conjunto de propuestas de contenido social entre las cuales hay que destacar las siguientes: propuesta de bases de una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible para el Plan de Reconstrucción Nacional, propuesta de Estrategia de la Sociedad Civil para la Transformación y Reconstrucción Nacional, propuesta para un nuevo sistema educativo nacional, propuesta de estrategia sobre seguridad de las personas y sus bienes y propuesta de transformación del sector agrario, forestal y ambiental. Además, junto a otras instituciones, el FONAC se encuentra actualmente involucrado en el proceso de construcción de una visión de país. Para diversos sectores sociales, el FONAC requiere aún de mayor voluntad política por parte del gobierno para legitimar la labor de este espacio y conferirle mayores alcances representativos al interior de la sociedad civil.

Es importante destacar dentro de los espacios de concertación el surgimiento del Foro de Fortalecimiento a la Democracia (FFD). Este se conformó el 5 de octubre del año 2000, surge como una iniciativa orientada a fortalecer los procesos y espacios para generar diálogos incluyentes en torno a los temas de desarrollo y democracia en perspectiva de identificar políticas y enfoques que permitan el establecimiento de consensos sociales con una amplia participación social. Tal como expresa la declaración firmada en esa fecha:

Reconociendo que la reducción de la pobreza y la consolidación final de los procesos de transición a niveles más altos de desarrollo son tareas urgentes de todos los hondureños, nosotros, los representantes de países donantes, agencias de cooperación bilateral y además representantes de la comunidad internacional y países amigos expresamos nuestro firme deseo y compromiso de contribuir a promover y facilitar los procesos democráticos necesarios para el logro de esas ingerentes tareas.

En tal sentido, nos comprometemos a apoyar el Foro de Fortalecimiento a la Democracia (FFD), el cual se constituye como una instancia de apoyo y promoción de las iniciativas que conduzcan al logro de consensos sociales entre los diversos sectores de la sociedad y el gobierno para el alcance de compromisos mínimos necesarios para el establecimiento de políticas de largo plazo que coadyuven al fortalecimiento de democracia en el país, a la reducción de la pobreza de manera participativa y al logro de mejores niveles de vida para todos los hondureños.

Esta es una iniciativa nacional que ha contado con el apoyo y la decidida participación de las Agencias de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras, la Comunidad Internacional, los partidos políticos y la sociedad civil hondureña. El fundamento teórico y valórico del FFD es el de coadyuvar a consolidar una democracia incluyente basada en el principio de que el poder político se distribuye y comparte de diversas formas, para proteger a las minorías y para garantizar la participación y la libre expresión de todos los ciudadanos en el marco de un desarrollo humano sostenible.

Como espacio inclusivo y de concertación el FFD

RECUADRO 2.3

La capacidad de propuesta e incidencia en la sociedad civil hondureña

Existe cierta polémica sobre los asuntos que deberían considerarse como prioridades de incidencia en los asuntos públicos. Para algunos sectores, no es viable dedicarle mucho énfasis a temas como los derechos de la niñez o los de los derechos de las mujeres en tanto no se vayan solucionado problemas esenciales como el empleo, el acceso adecuado a la tierra y la generación de ingreso. La justificación para este criterio reside en considerar que, en tanto no se aborden temas considerados como estructurales, cualesquiera otros temas difícilmente podrán ser resueltos. Como reacción a esa posición, los sectores considerados como emergentes expresan que –aunque están muy relacionadas- no todas las desigualdades sociales tienen su origen en las desigualdades económicas, por lo que es factible tratar de atender problemáticas determinadas que devienen por circunstancias culturales y roles sociales que pueden tratarse no sólo simultáneamente sino también con cierta independencia de otros temas.

Esta dificultad de integración de propuestas, más que un argumento para desestimar una esfera pública-heterogénea no estatal, debe asumirse como un desafío, de manera que se pueda ir facilitando condiciones para hacer cada vez más frecuente las experiencias de articulación en la diversidad.

Así, con relación a la articulación sobre cuestiones macro, la coyuntura postmitch ha representado un contexto favorable para el desplazamiento de la participación de algunos sectores de la sociedad civil en torno a dos grandes temas relacionados: el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y la estrategia de reducción de la pobreza. Eso no significa que las experiencias de articulación social se agoten en esos dos temas, pero sí son estos los que han tenido mayor resonancia en la opinión pública. En este escenario resalta el trabajo realizado por *Interforos.*

En temas sectoriales, y de suma trascendencia en la realidad nacional, destaca la labor del *Foro Ciudadano*, particularmente en el proceso que llevó a la subordinación del estamento militar al poder civil, y en la campaña para incidir en la separación de la policía de la jerarquía militar. En el tema de género encontramos la labor realizada por los grupos que conforman el *Colectivo Contra la Violencia*, con especial protagonismo de las organizaciones de mujeres. Este colectivo ha incidido en estos últimos años en acciones que van desde la creación de la Oficina Gubernamental de la Mujer, que posteriormente se lograra convertir en el Instituto Nacional de la Mujer, hasta su influencia decisiva en aprobación de la Ley Contra la Violencia Doméstica y en la reciente Ley de Igualdad de Oportunidades.

En el tema de las reformas de la administración de justicia, se han elaborado diferentes propuestas por la sociedad civil, pero como instancia de incidencia y de seguimiento del proceso, sobresale la denominada *Coalición de Justicia*, que ha tenido una labor relevante.

En la oposición a las privatizaciones y concesionamientos de ciertos servicios públicos, ha adquirido notoriedad la lucha emprendida por la coalición de organizaciones que conforman el *Bloque Popular*.

El tema indígena ha sido un asunto que también ha emergido en el nuevo espectro de actores sociales, particularmente después de que Honduras ratificara en 1994 el Convenio 169 de la OIT. En este contexto, una experiencia de incidencia simbólica la representa la creación en 1994 del municipio lenca, denominado San Francisco de Opalaca (departamento de Intibucá), después de las movilizaciones del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas (COPIN). En cuanto a instancias de participación articulada de los pueblos indígenas y afrodescendientes, uno de los espacios más representativos es actualmente la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), la cual ha sido tomada en cuenta en algunos espacios formales de participación entre Estado y Sociedad Civil.

Como puede observarse en los ejemplos anteriores, son muy variados los campos temáticos en los que están sucediéndose esfuerzos de participación e incidencia política en Honduras. Esto está provocando el desarrollo de nuevas capacidades y liderazgos que son valiosos para la superación de una cultura en la que la relación de los gobernantes con los gobernados, por regla general, se ha caracterizado por ser del tipo jefe-subordinado en lugar de una donde predomine la relación autoridad-ciudadano.

A pesar de lo anterior, se observan debilidades sustanciales en la capacidad de incidencia de la mayoría de las organizaciones sociales. Las limitaciones en la formulación de propuestas es una de ellas, pero no la única. También se advierten falencias en la capacidad de negociación, en la capacidad de organizar y mantener coaliciones y en la formación de redes permanentes. De igual manera, y en el caso de ciertos sectores sociales, existe como debilidad percibida la deficiencia en los niveles de consulta, comunicación y movilización crítica de las bases. Este último aspecto parece ser de gran importancia en la autovaloración que hacen algunos representantes de la sociedad civil, ya que consideran que si las organizaciones no tienen una adecuada representatividad, aunque sus propuestas sean consistentes, corren el riesgo de carecer de legitimidad tanto frente a sus bases como ante las autoridades públicas y, por ende, nada garantiza que serán tomadas en cuenta, sobre todo si plantean aspectos de quiebre o ruptura en las situaciones irregulares defendidas por los grupos de poder.

Es por ello que algunos analistas nacionales perciben que las acciones de apoyo de incidencia a las instancias de la sociedad civil no deben contemplarse como acciones puntuales sino más bien como procesos, que van desde la manera en cómo se fórmula la propuesta, hasta el seguimiento de los acuerdos logrados con los tomadores de decisiones.

Fuente: Cálix, 2001c.

ha desarrollado una estructura organizativa flexible, representativa, y participativa e incluyente de todos los sectores de la sociedad hondureña. Esta ha permitido que en el desarrollo de sus actividades se hayan obtenido logros importantes en sus diferentes líneas de trabajo.

Desafíos para potenciar la participación ciudadana y el papel democratizador de la sociedad civil

La ampliación de una esfera pública no estatal ha sido un fenómeno notable a partir de los noventa y representa quizás uno de los mayores potenciales para la profundización de la democracia en el país. Es sin duda la sociedad civil la principal promotora de demandas y nuevas dinámicas políticas en el país. Esto ha generado un cierto recelo de los partidos políticos, especialmente los dos mayoritarios, que se ven limitados en su poder convocante y sumamente criticados por sus prácticas patrimonialistas y clientelistas. Por otra parte, esta sociedad civil no constituye la mayoría de la población, de hecho sigue siendo una porción minoritaria frente al caudal electoral duro de los partidos tradicionales o, incluso, frente a la porción de ciudadanos que no asumen un papel activo frente a los asuntos públicos. No obstante, esta emergente sociedad civil compensa parcialmente esa desventaja con la producción de opinión pública que -con muchas dificultades- intenta contrapesar el discurso oficial de la elite gobernante.

En relación con la legitimidad de la representación y conexión con la base ciudadana no deben soslayarse los problemas de articulación que se presentan en esta nueva configuración de la arena pública no estatal. El conflicto se identifica especialmente entre las ONG, y entre éstas y algunas organizaciones de base. En principio, y atendiendo a los fundamentos de pluralidad y diversidad de la sociedad civil, ningún grupo debe intentar atribuirse para sí la defensa exclusiva del conjunto de intereses de la sociedad civil, tal pretensión no llevaría sino a la monopolización de la participación ciudadana.

Por otra parte, y sin pretender minimizar su importancia, se debe evitar caer en la tentación de sobredimensionar el papel que desempeña la sociedad civil. Sería peligroso imaginarla como el único pilar en que se puede sustentar el avance democrático. Se estima que se corre un riesgo muy alto si se le resta importancia a la modernización democrática del Estado y de los partidos políticos. El reto primordial apunta a la creación de condiciones propicias para la relación adecuada entre Estado y sociedad civil. Tal desafío exige acciones en diferentes flancos, no sólo en la institucionalidad estatal ni en la sociedad civil

Otro problema relacionado con la participación y la representatividad deviene de las limitaciones que han presentado los partidos políticos para reestructurarse a las necesidades de los tiempos, es decir, en asumir los arreglos institucionales que les permitan representar horizontalmente un conjunto determinado de intereses sociales, agregando y canalizando diferentes tipos de iniciativas e inquietudes de distintos sectores sociales. La modernización democrática es una prioridad para el fortalecimiento de la participación y la representatividad en el país.

Finalmente, en el caso de Honduras, se observa que el tema de las nuevas formas de participación organizada se vincula con el proceso de ampliación de ciudadanía. De modo que, esta arena pública no estatal, en la que se promueven los actores sociales, estaría siendo un terreno estratégico para articular las demandas que reivindican derechos ciudadanos. De ahí que parezca sintomático de lo expresado, la elevada carga de exigencias solicitadas al Estado por parte de las asociaciones civiles. La tendencia no es a demandar menos Estado, sino a reclamarle el cumplimiento de obligaciones para con la población, en el sentido de proveer la garantía de los derechos fundamentales plasmados en la Constitución y en las demás leyes. También, se lucha por la declaración de nuevos derechos, como por ejemplo, aquéllos que persiguen el reconocimiento de las condiciones particulares de los sectores sociales. Ciudadanía, participación y sociedad civil son, así, términos indisociables para comprender la dinámica social del país.

NOTAS

1 La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas exime de la obligación de elecciones primarias a los partidos que no tuvieren en contienda movimientos, corrientes o tendencias; previa notificación de la directiva central del partido al Tribunal Nacional de Elecciones, siempre y cuando dicha notificación no sea impugnada.

2 Desde el golpe de estado del 3 de octubre de 1963, la policía hondureña pasó a ser una de las ramas de las Fuerzas Armadas.

CAPÍTULO 3

Las reformas económicas y la legitimidad de la democracia

Tan sólo hace veinte años seguía abierto el debate sobre cómo la estrategia de substitución 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 económicas 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 el funcionamiento de la democracia en Honduras y, lo que es más preocupante, una falta de legitimidad de la democracia con respecto a aquélla 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 "mucha" 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
Mexico	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.

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 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 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 (%)

	Votos partidos pequeños		Abstencionismo
Años	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

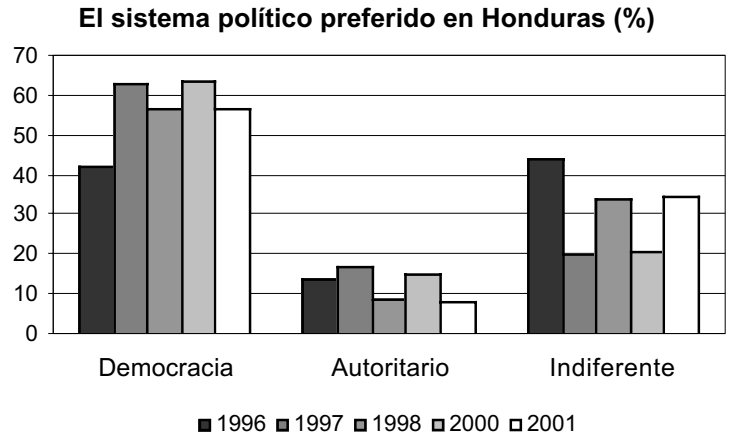
Fuente: Tribunal Nacional de Elecciones, 2002.

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, consideradolo 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 resultados[1], 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).

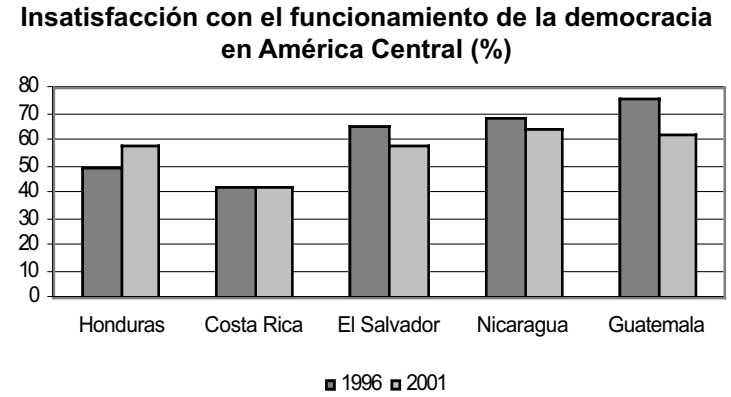
En suma, la insatisfacción que evidencia Honduras parece bastante similar a aquella que se propagó por toda América Latina en la segunda parte de la década de los noventa y que se ha relacionado con el déficit de legitimidad en el proceso de consolidación democrática de la región. En el caso de Honduras,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

GRÁFICO 3.1



Fuente: Latinobarómetro en The Economist, 2001.

GRÁFICO 3.2



Fuente: Latinobarómetro en The Economist, 2001.

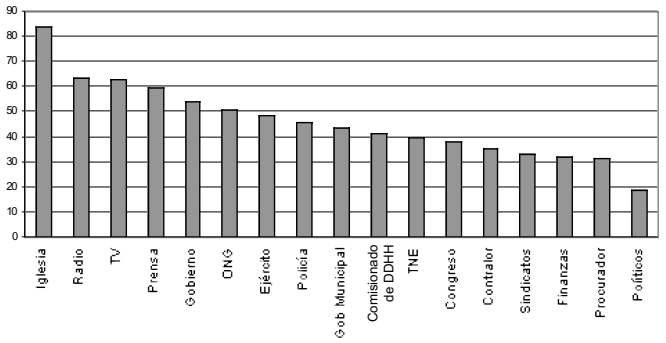
La relación entre las reformas económicas y la legitimidad democrática

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.

GRÁFICO 3.3

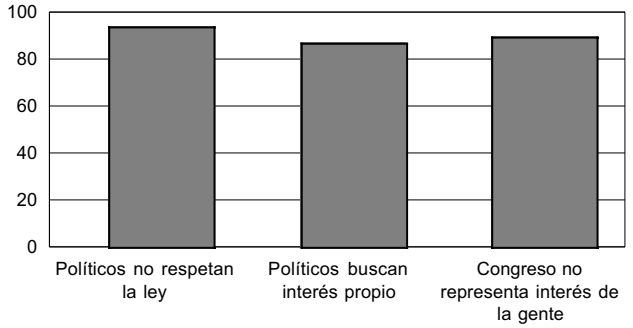
Confianza de los hondureños en sus instituciones, 2001 (%)



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.

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.

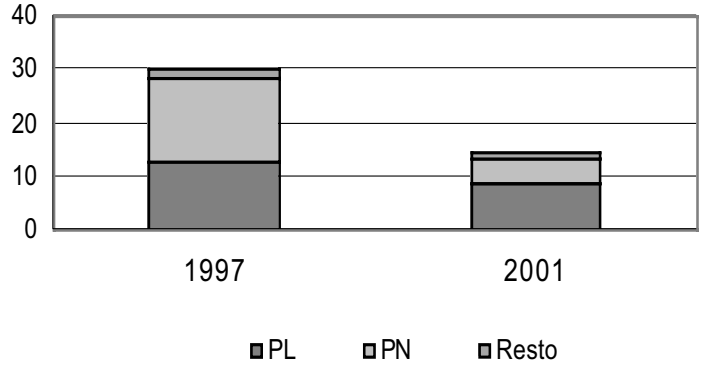
Lo que Hirschman (1979) y Diamond (1989) no terminan de reconocer es que la contradicción de la legitimidad puede también actuar socavando la legitimidad de sistemas políticos legítimos, en conjunción con otros factores como la corrupción. En contextos altamente polarizados, pero todavía legítimos, aquellos 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

(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.

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.

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 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 substitución 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 desligitimización del régimen político. Esto abona el campo a regímenes autoritarios.

Stallings (2002) propone que las reformas neoliberales desligitimizan 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 substitución 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 contradicciones[2].

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 foclaizando 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 crónicas[4] 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 inconclusas[3]

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 síntomas 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-

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:

$$I_{it} = \frac{MAX - IR_{it}}{MAX - MIN}$$

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 período; y MAX, MIN indican los valores máximos y mínimos respectivamente de la reforma para todos los países y todos los períodos.

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 período 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 período 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.

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 energia 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 racaudación fiscal y aplicación de medidas antievasión. 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 Fiscalia General iv) Creación Dpto. de Investigación Criminal (DIC) en substitución 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 delineación, 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.

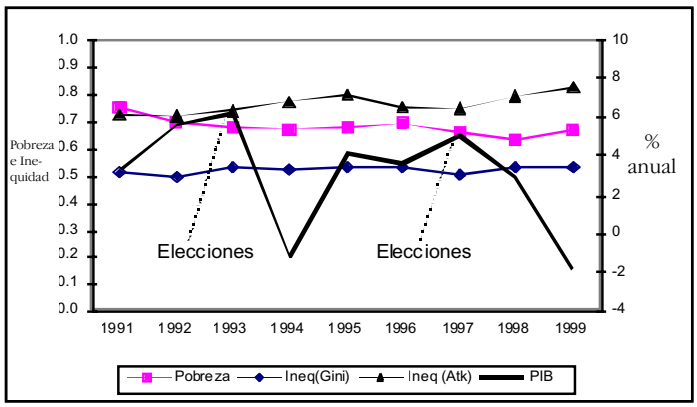
Reformas económicas y exclusión

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 cualificada, 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

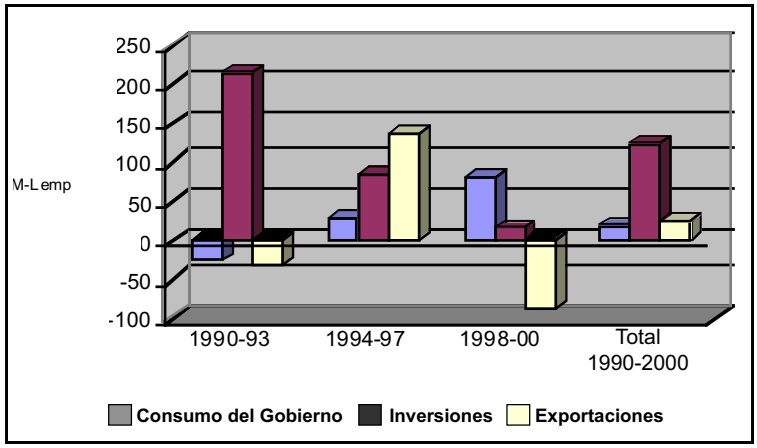
Crecimiento, pobreza y desigualdad en Honduras



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

GRÁFICO 3.7

Descomposición de las fuentes de crecimiento económico



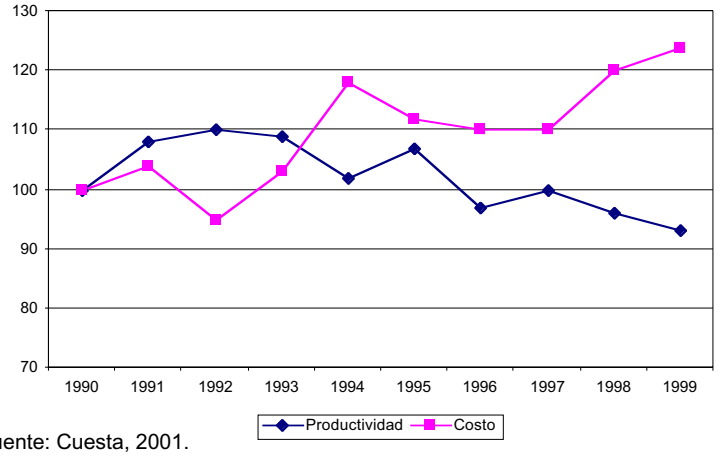
Fuente: Cuesta 2001.

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

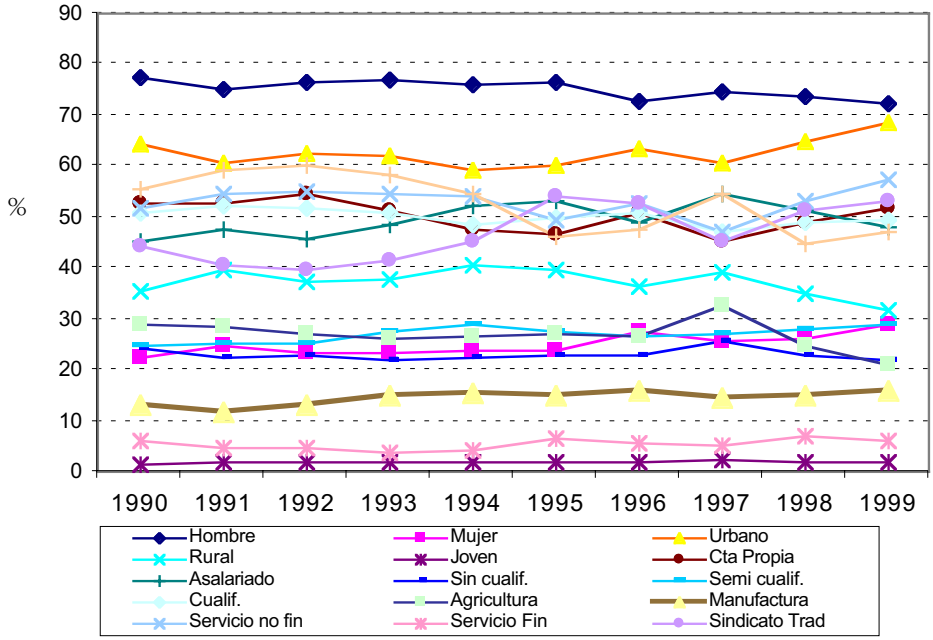
	1990	1994	1997	1998	1999
Fuerza laboral *	1,469	1,746	2,053	2,084	2,212
Empleo*	1,407	1,696	1,985	2,020	2,137
Subempleo (%FL)**	49.5	39.7	40.0	38.0	41.0
Desempleo (%FL)**	4.4	2.9	3.4	3.2	3.5
Participación Hombre (%FL-Hombre)	87.2	85.7	87.6	86.9	87.0
Participación Mujer (%FL-Mujer)	32.3	34.6	41.3	39.2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

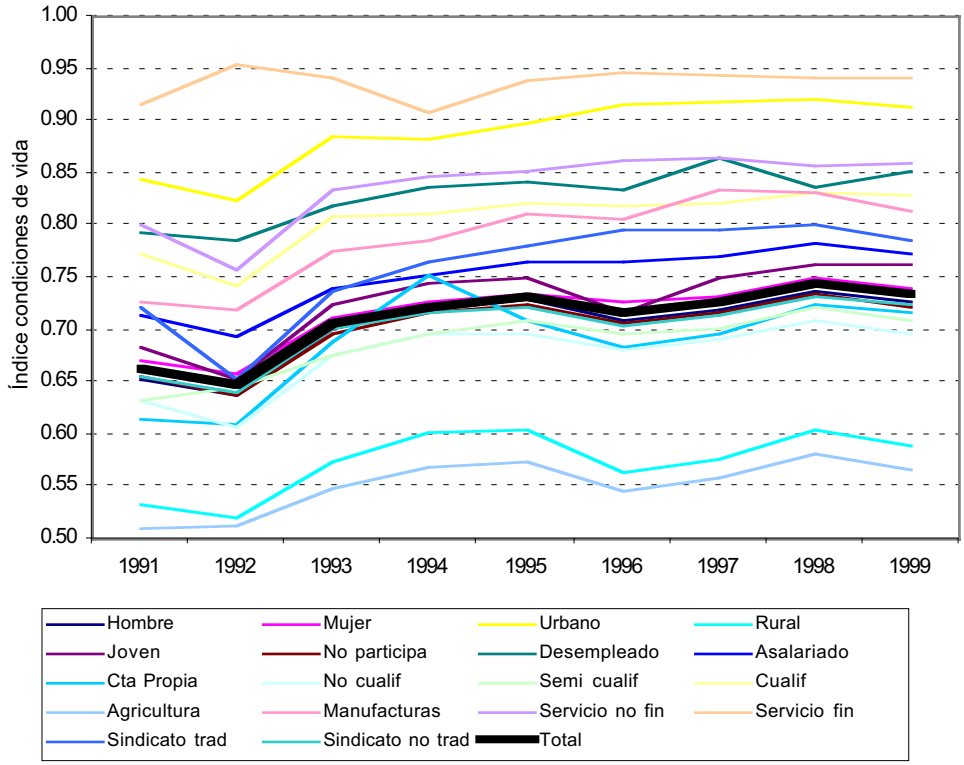
Reformas económicas y las capacidades del Estado

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 de 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.

rrollo 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 ingles) 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.

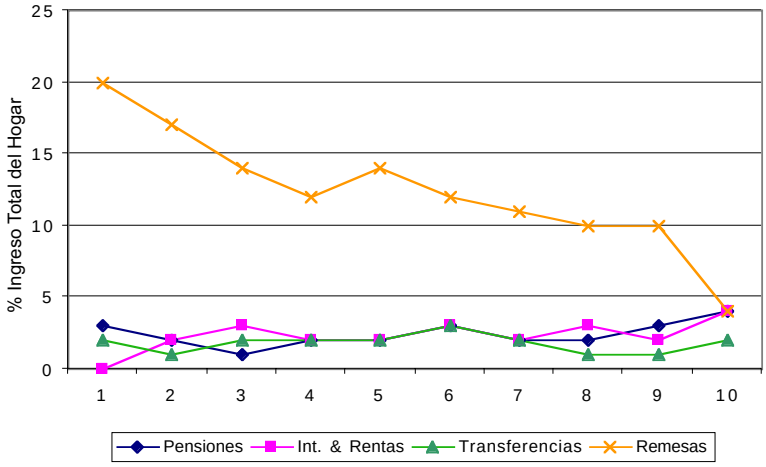
Factores políticos en la erosión de la legitimidad democrática, una transición incompleta de la democracia electoral a la participativa

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 "escaparate 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 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.

GRÁFICO 3.11

Incidencia de los ingresos no laborales por decil de ingreso familiar



Fuente: Banco Central de Honduras, 2000.

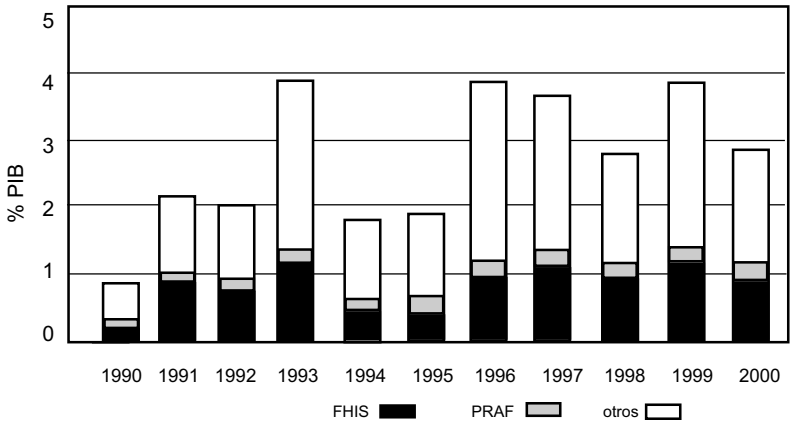
A pesar de los avances, persiste cierta inestabilidad y fragilidad del sistema como características básicas de la política hondureña. Castellanos (2000: 87) señala que esta "inestabilidad constitucional" ha sido una constante histórica del país desde su independencia, como puede apreciarse en la emisión 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.

ciedad 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 democracia[5].

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.

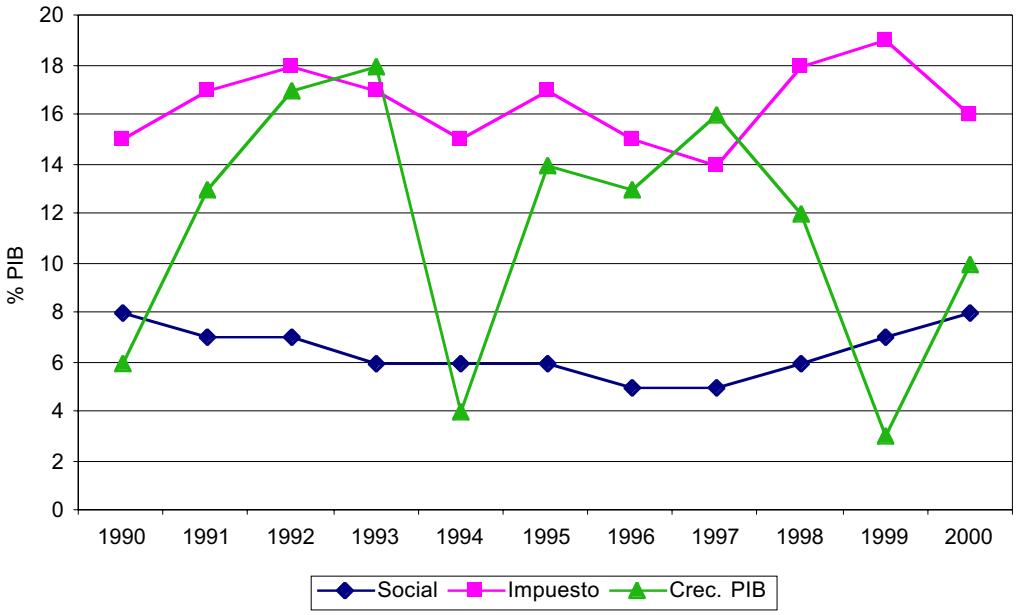
De esta manera se observa que al comienzo de los noventa, los actores tradicionales apuestan firmemente en contra de las reformas económicas que pretende llevar a cabo el Gobierno, esta reacción llevó a una confrontación abierta, liderada por la llamada "*Plataforma de Lucha por la Democratización del 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 acarrearon 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 talvez 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.

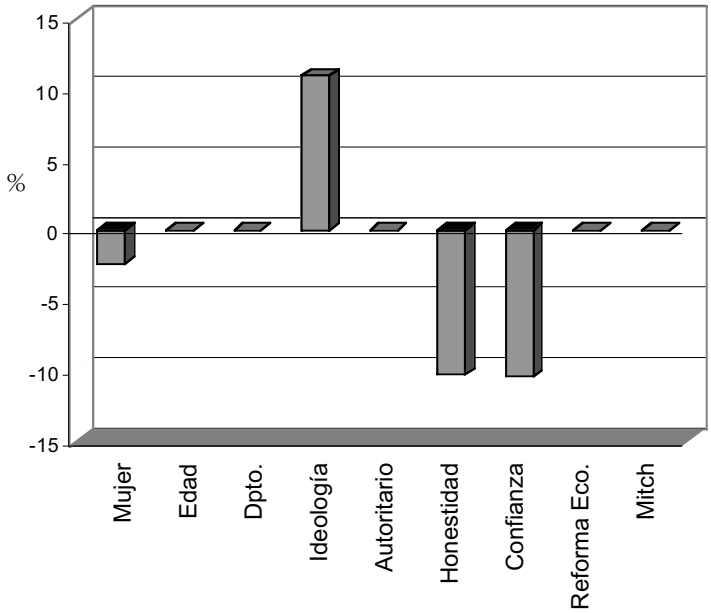
El gráfico 3.14 muestra que la confianza en las instituciones democráticas y la percepción de honestidad en los actores clave de la toma de decisiones en Honduras son los factores más relevantes para explicar la desafección en los partidos políticos. De hecho, cada 10% que disminuye el grado de confianza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

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.

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 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
Indice honestidad	-0,122	-1,88	4,85	(*) -1.080
Indice confianza institucional	-0,153	-2,63	3,70	( )-1,035
Efecto reformas economicas	-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
Log Likelihood	-209,78
LR Chi-2 (10)	31,48
Probabilidad > Chi-2	0,0005
Pseudo R2	6,98

( ) significante a un 95% de confianza
(*) significante a un 90% de confianza
(**) significante a un nivel inferior al 90%

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 intervensionista-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 requiere 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.

CAPÍTULO 4

La justicia como un baluarte de la democracia

Los veinte años de gobiernos constitucionales han hecho posible, aunque a un ritmo todavía lento, un nuevo escenario político-institucional que, de tomarse hoy las decisiones adecuadas, puede concretar muchas de las aspiraciones de justicia sustantiva que la población mantiene latente. En ese sentido, el primer lustro del nuevo milenio pareció decisivo para el rumbo y destino que tendrá la Honduras del siglo XXI. Por ello, en este capítulo se pretende describir de manera general las características, la dinámica y el desempeño del sistema de justicia hondureño, en el entendido de que un adecuado funcionamiento del sistema de justicia es un baluarte para la democracia y el desarrollo humano sostenible.

En los anteriores informes nacionales sobre desarrollo humano, ya se mencionaba los avances que ha logrado el país en materia de fortalecimiento de la institucionalidad estatal, especialmente en la década de los noventa. En el informe de 1998, se señalaba la trascendencia del proceso de subordinación de la esfera militar a la civil, que permitió vislumbrar un nuevo horizonte en materia de reforma institucional. En el informe de 1999, se enfatizaba en que, a pesar de los avances, aún resultaba evidente la debilidad del Estado en el aseguramiento de los derechos personales, situación que se apreciaba claramente en la brecha entre la declaración de derechos y las garantías reales de su ejercicio. Por otra parte, dicho informe hacía mención a la baja credibilidad del sistema de justicia, tanto por la falta de rectitud en la aplicación del derecho como por la débil presencia institucional del sistema de justicia.

En el informe del 2000, se advertía de los principales retos para la construcción real de un Estado democrático de derecho. Entre tales desafíos, se señalaba como prioritario el fortalecimiento de la independencia de los poderes, especialmente del Poder Judicial. Tales observaciones concordaban con los retos que se planteaban en los informes mundiales de desarrollo humano, en especial el del 2000, que establecía diez puntos cruciales para avanzar hacia la instauración de democracias incluyentes (véase el recuadro 4.1).

La legitimidad del sistema de justicia

El nivel de eficiencia y credibilidad de las instituciones del sistema de justicia es el pilar sobre el que descansa la construcción democrática. Un inadecuado funcionamiento de este sistema socava los alcances de la declaración de principios entre los que destacan: que "todos los ciudadanos somos iguales ante la ley", la separación y no subordinación de poderes y la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía. La misma construcción de ciudadanía se ve lesionada por el mal desempeño del sistema de justicia puesto que, al ser debilitada la aspiración de aplicación general de las leyes, surgen y se reproducen sistemas extralegales de índole personalista que, para efectos de la conquista y goce de beneficios sociales, suprimen el estatus de ciudadano por el del grupo o "casta" a la que está adherida una persona.

La ineficiencia de la justicia suele implicar también un aumento de la desconfianza de los individuos a instituciones como el Poder Judicial, la Policía, el Ministerio Público, el sistema penitenciario, organismos contralores y el Tribunal Electoral. Esta desconfianza, a su vez, puede degenerar en falta de apoyo activo a la forma de gobierno, lo que sería peligroso en un país que intenta consolidar su democracia. Desde la esencia del lenguaje democrático, este ambiente desfavorable tiende a ser propicio para confundir la aplicación firme de la ley con la expresión *mano dura contra la corrupción y la inseguridad ciudadana*. La primera expresión tiene plena acogida dentro de la democracia porque se refiere a la existencia de instituciones que cuentan con la legitimidad y legalidad para cumplir y hacer cumplir las leyes. En tanto que la segunda puede oscilar peligrosamente hacia ejercicios autoritarios que, en nombre del orden, justifican el empleo de medios y estados de excepción que impliquen retrocesos y lesiones de los derechos ciudadanos y de la convivencia democrática.

En los regímenes democráticos, el sistema de justicia, y en particular el Poder Judicial, debe cumplir una importante labor en asegurar la máxima eficiencia posible para resolver los conflictos entre particulares o entre particulares y los órganos del Estado, pero también debe cumplir una labor rele-

RECUADRO 4.1

La importancia del sistema de justicia para fortalecer una democracia incluyente

Un poder judicial independiente es el pilar de un sistema de controles y equilibrios contra el poder arbitrario. Los nombramientos judiciales, la capacitación y el sistema de tribunales tienen que frenar la autoridad ejecutiva, no sucumbir a ella. El hecho de que las organizaciones populares puedan recurrir directamente al sistema judicial mediante litigios de interés público también ayuda a proteger los derechos.

La reforma de la policía tiene dos dimensiones. Es necesario proteger a la policía contra órdenes arbitrarias del sistema político y es necesario proteger a la población contra las violaciones de derechos perpetradas por la policía. Para ello se requiere vigilar la actuación de la policía y otras medidas para promover las normas de derechos humanos en la fuerza de la policía.

Fuente: PNUD, 2000c.

vante para servir de contrapeso de los otros poderes públicos y ser garante de la correcta aplicación de las normas constitucionales. Si se menoscaba la confianza en el poder judicial, el sistema de justicia democrático está en grave riesgo de legitimidad, lo que puede redundar en la pérdida de confianza de las personas naturales y jurídicas para celebrar actos y contratos al amparo de las leyes; propiciando así el hábito de actuar al margen de la ley, lo cual crea caldos de cultivo para la corrupción y la impunidad, con los consecuentes perjuicios que tal situación provoca en el desarrollo de la sociedad.

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, esta situación acarrea repercusiones sobre la generación de capital social, ya que la ineficiencia de la justicia lesiona la confianza de la ciudadanía para interactuar socialmente, como puede observarse de manera particular en el ámbito de las relaciones económicas (véase el capítulo 6). En general, este daño al tejido social repercute a su vez en los niveles de seguridad humana, ya que, bajo un orden de cosas no previsible, los derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales) pueden ser conculcados en cualquier momento. Asimismo, una incorrecta impartición de justicia afecta la equidad que propugna el paradigma del desarrollo humano sostenible, puesto que, si a la hora de aplicar las leyes existen privilegios, moral y legalmente ilícitos, se amplían las brechas de desigualdad entre la ciudadanía. Además, la ineficiencia de la justicia puede relacionarse también con la limitación de la participación de las personas con respecto a un bien público como lo es el derecho a la justicia. El acceso universal a la justicia y la obtención de un servicio expedito e imparcial son indicadores de la participación de la ciudadanía en el conjunto de oportunidades y beneficios sociales, inherentes al desarrollo humano.

En Honduras, debido a los deficientes niveles de crecimiento económico (véase el capítulo 3), resaltan los efectos que la carencia de una justicia efectiva provoca en los niveles de seguridad jurídica y, en consecuencia, sobre el clima de inversiones y emprendimientos económicos virtuosos. En este sentido, han sido varios los llamamientos hechos por autoridades de los organismos internacionales y potenciales inversionistas, para advertir que, si el país no mejora en la seguridad jurídica, no se puede fomentar la atracción de inversiones. Por supuesto que esta falta de imparcialidad y previsibilidad de las leyes afecta no sólo a la inversión extranjera, sino también al tejido económico interno del país.

Se han cumplido en Honduras veinte años de democracia formal. Durante este período se ha logrado superar algunos retos de la transición política, otros apenas se han esbozado en el discurso. Quizás el ritmo ha sido más lento de lo que los tiempos y las circunstancias exigen, pero no cabe duda de que, desde el punto de vista jurídico-institucional, el país no es el mismo que se observaba a comienzos de la década de los ochenta. Abona a estos cambios el hecho de que cada vez existe mayor reconocimiento social de la necesidad de avanzar en el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Este reconocimiento está ampliamente expresado por las autoridades públicas, los partidos políticos, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil. Pocos son los que se atreven a señalar públicamente que para resolver los problemas se debe quebrantar el ordenamiento legal democrático; de manera que, en ese sentido, la legitimación de origen de la democracia descansa en una relativa tranquilidad. Sin embargo, es la legitimidad del ejercicio - es decir, la manera en cómo se están desempeñando los funcionarios y las instituciones públicas- la que no termina de consolidarse, por el contrario, el desencanto parece ir en aumento.

En cuanto a las reformas del sistema de justicia, la atención no puede ponerse únicamente en el poder judicial. Las reformas de este poder del Estado no se pueden lograr en el vacío, sino que deben prever también cambios en los distintos elementos que conforman al sistema de justicia, que, además del poder judicial, comprende en *strictu sensu* al Ministerio Público, los cuerpos policiales y el sistema penitenciario; es decir, que la reforma al sistema de justicia tiene que ser integral para que se establezcan contextos favorables en la interacción de sus operadores.

Para el país es urgente la necesidad de reducir los niveles de inseguridad jurídica, que se alimenta con la venalidad del poder judicial y la impunidad de las violaciones a los derechos humanos, afectando con creces el crecimiento económico, ya que la falta de garantías en el cumplimiento de los contratos y la inseguridad de las personas tienden a desalentar las inversiones productivas. Esencialmen-

te, hay que decir que, mientras la confianza en la impartición de justicia presente un umbral bajo, la propia legitimidad democrática está en riesgo.

El logro de mejores estadios de desarrollo humano sostenible pasa por la consolidación de la democracia, pues la democracia supone un espacio de libertades y autonomía de los sujetos, que, desde el paradigma del desarrollo humano, es irrenunciable e imprescindible para potenciar las capacidades y oportunidades de los individuos, tanto en la dimensión social y económica como en la política y cultural. Bajo esta perspectiva, el tema de la justicia está ligado íntimamente con la concepción de un Estado de Derecho que sea visto más allá de la sujeción formal a las leyes y que, más bien, sea considerado como condición *sine qua non* para la legitimidad de un sistema democrático.

Desde el punto de vista del paradigma del desarrollo humano, el avance de un sistema legal-judicial no puede ser visto únicamente en función de la producción legislativa general, sino más bien con base en los instrumentos concretos para desarrollar capacidades y libertades efectivas. Es por eso que, desde este paradigma, el Estado de derecho no puede ser considerado como un valor esencialmente jurídico o ligado a reformas de orden legal, puesto que, "un Estado de Derecho para el desarrollo humano está especialmente interesado por las consecuencias económicas, sociales y políticas de sus arreglos institucionales" y, para ello, añade que es prioritario "lograr un entendimiento más certero de las condiciones políticas y sociales que hacen posible un Estado de Derecho más eficaz, reconocido y eficiente" (Burgos 2001).

Esta eficacia del Estado de Derecho no pasa sólo por el reconocimiento legal, sino también por la garantía efectiva de los derechos fundamentales, especialmente los que tienen que ver con las libertades. Aquí de nuevo aparece la conexión con el espacio teórico del desarrollo humano, por cuanto éste tiene como finalidad la expansión de las libertades reales de las que gozan los individuos. El sistema judicial, como parte del ordenamiento legal, será efectivo en la medida en que la ciudadanía pueda activar la tutela judicial y obtener un servicio de justicia pronta e imparcial. Por lo contrario, si las personas no pueden activar de manera adecuada la tutela judicial, lo que se obtiene es la denegación de justicia, que, por sí misma, es una limitación de las libertades fundamentales de los ciudadanos.

Para el caso de Honduras conviene hacerse la pregunta: ¿hasta qué punto se aplican las leyes sin hacer distinción de clase o estatus y, por lo tanto, hasta qué punto es predecible que, en iguales circunstancias, la aplicación de la norma a un caso concreto arroje resultados parecidos? Todo privilegio injustificado en la aplicación de las leyes se convierte en una violación de la igualdad que promueven las declaraciones democráticas constitucionales. De manera que, utilizar las leyes sólo para reprimir al débil tanto como torcerla para aliviar a los privilegiados, son dos caras de la misma moneda: la injusticia, manifestada en dos fenómenos estrechamente vinculados, la opresión (a los débiles) y la impunidad (de los privilegiados).

En el país, una muestra de ello se observa al revisar el perfil socioeconómico de las personas privadas de libertad -la mayoría con bajo nivel educativo y escasos ingresos- panorama ante el cual, alguien despistado diría que en el país sólo los pobres delinquen. Sin embargo, una leve aproximación a la temática bastaría para caer en la cuenta de que lo que existe en realidad es una aplicación selectiva de la ley y que, ya sea por favoritismos o por presiones de diversa índole, existen miembros de ciertos grupos o estamentos que logran evadir la acción efectiva de la justicia.

Una sociedad que demanda el mejoramiento del sistema de justicia

En Honduras, la recuperación democrática ha ido aparejada a una tendencia creciente de los niveles de desconfianza ciudadana sobre el desempeño de las instituciones del sistema de justicia. Existe la percepción general de que la corrupción y la ineficiencia son rasgos comunes de la mayoría de los operadores del sistema de justicia. En el caso particular del Poder Judicial, se señala con frecuencia que los criterios político-partidarios tienen mucha ingerencia en la impartición de la justicia. En el caso de la policía, han sido la arbitrariedad y la falta de preparación los principales aspectos imputados. La creación de la oficina del Comisionado de los Derechos Humanos y del Ministerio Público, ambos como instancias de representación de la ciudadanía ante el sistema de justicia, fueron dos hechos relevantes que atenuaron un poco la desconfianza en la primera mitad de la década del noventa; pero, en términos generales, los desafíos de mejoramiento continúan pendientes.

La sociedad civil y las reformas del sistema de justicia

De manera particular, la reforma judicial se convirtió en una demanda varias veces postergada por la falta de voluntad política; no obstante, cuanto más se aplazaba, parecía que mayor peso iba adquiriendo dentro de las reivindicaciones planteadas por varios sectores de la sociedad civil.

Desde la segunda mitad de la década del ochenta, se insinuaron procesos de reforma desde la perspectiva estatal, articulados a través de lo que se conoció como la Comisión para la Reforma del Sistema Judicial. Esta Comisión impulsó en un primer momento reformas significativas (véase el recuadro 4.2).

En los inicios de la década del noventa, la reforma de la administración de justicia fue planteada expresamente como uno de los ejes del programa de modernización del Estado. Dicho programa contemplaba en 1992 las siguientes propuestas de re-

RECUADRO 4.2

Medidas de reforma impulsadas por la Comisión para la Reforma Judicial en la segunda mitad de los ochenta

• Mejoras en la administración de personal, para lo cual se comenzó a aplicar la Ley de la Carrera Judicial que databa de 1971, y sin que hasta ese momento hubiera sido aplicada en el país.
• Puesta en marcha de la Escuela Judicial (1989) para capacitar al personal con funciones jurisdiccionales.
• Disminución de la mora judicial, mediante la instauración de la figura de los jueces supernumerarios, que compartían la responsabilidad con los jueces titulares para sustanciar los juicios y dictar las sentencias.
• Creación de la Defensa Pública (1989), para favorecer el acceso libre y gratuito a la justicia.
• La creación de jurisdicciones especiales como la de lo contencioso-administrativo, la de familia y la justicia especial de menores (esta última ahora conocida como justicia especial de la niñez y adolescencia).
• Creación de la Inspectoría de Tribunales para atender las denuncias sobre las irregularidades cometidas por los jueces y otros funcionarios.
• Introducción de sistemas informatizados para sistematizar la labor judicial.

Fuente: Elaboración propia con base en Orellana, 2000.

forma para el sistema de justicia:

- Fortalecimiento y perfeccionamiento de la carrera judicial para garantizar la idoneidad, la capacitación y la independencia de los jueces y magistrados.
- Renovación del sistema de elección y ampliación del período para el ejercicio del cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia.
- Creación de una Policía Judicial, dotada de una adecuada capacidad técnica.
- Establecimiento de un Tribunal Constitucional como organismo independiente que vele por la inviolabilidad de la Constitución de la República y por la protección de los derechos y garantías de la ciudadanía.
- Modernización de la estructura y de administración del Poder Judicial.

En 1994, se inicia una segunda etapa de formulación del Programa de Modernización del Estado y, en lo que atañe al Poder Judicial, se añaden otras propuestas de acción, entre las cuales sobresalen: a) la elaboración de un nuevo Código de Procedimientos Penales que incorpore el sistema de juicios orales y el principio acusatorio en lugar del inquisitivo; b) la revisión, mejoramiento y aplicación global de la Ley de la Carrera Judicial; c) la reforma de la legislación y organización de la función registral, de manera que se pueda lograr la agilidad, calidad y seguridad jurídica en las operaciones registrales, y d) la elaboración de un programa financiero concertado con el poder ejecutivo que asegure la transferencia efectiva al poder judicial del 3% del presupuesto nacional.

La mayoría de estos aspectos de reforma judicial contemplada en el programa de modernización no se realizaron en ese momento, sin embargo, sirvieron de antecedente para otras iniciativas que surgieron en los años posteriores. Además, es importante resaltar que, desde la recuperación de la institucionalidad democrática de 1981, este conjunto de propuestas se convertía en la primera manifestación expresa de una voluntad política del Estado respecto al funcionamiento integral del sector judicial.

Sin perjuicio de las limitaciones que la agenda anterior tuvo, algunos aspectos fueron desarrollados dentro de la estrategia de modernización, para lo cual se creó el Programa de Modernización de Justicia. Este programa se concentró, por una parte, en proyectos de construcción de edificios para albergar a las oficinas jurisdiccionales en varios municipios del país y, por la otra, en medidas para modernizar la función jurisdiccional, tales como mejoras en la estructura administrativa del poder judicial, en la modernización del derecho mediante el apoyo a la aprobación y la aplicación de algunas leyes, la modernización de la inspección judicial y la facilitación progresiva de los servicios de asistencia jurídica para las personas de bajos ingresos.

Es indudable que las medidas de reforma desarrolladas en los ochenta y en los noventa modernizaron relativamente la función jurisdiccional y representaron, además, un considerable avance con respecto a la institucionalidad existente antes de la vuelta a los gobiernos electos. Empero, muchas de estas medidas no han tenido la profundidad y la ampliación que ameritan las necesidades reales. Y es que las medidas se han visto limitadas por la incertidumbre política que generan los cambios de gobierno, puesto que estos cambios de autoridades han significado la mayoría de las veces un quiebre en la continuidad de las reformas. Asimismo, las reformas encaminadas, pese a su trascendencia, no tocaban aún el meollo de la problemática del sector judicial, que, según el consenso general, parece radicar en su excesiva politización.

Hasta la primera mitad de los noventa, un rasgo peculiar que caracteriza este incipiente proceso de reformas es la escasa participación de la sociedad civil en la discusión y en la formulación de propuestas, lo cual ha restado legitimidad a los cambios efectuados.

En la segunda mitad de los noventa, comienzan a surgir nuevas propuestas de reforma judicial, que retoman, entre otros aspectos, cambios en la forma de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Las propuestas no vienen sólo de sectores ligados al gobierno sino que también de varias organizaciones de la sociedad civil. Desde el año 2000, el tema de la reforma judicial adquiere un relieve nunca alcanzado antes. Es probable que los escándalos frecuentes de corrupción e im-

punidad, el aumento de los niveles de inseguridad jurídica y ciudadana hayan sido la gota que derramó el vaso (véase el recuadro 4.3), de manera que la presión por las reformas fue adquiriendo un mayor peso en las agendas de varias organizaciones de la sociedad civil y de algunos cooperantes internacionales.

Desde 1988 se puede identificar al menos ocho iniciativas de reforma, elaboradas por distintos sectores públicos y privados. La mayoría de estas propuestas han abordado los siguientes puntos: duración del período de funciones de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia, la forma de elección de los magistrados, la separación de las funciones administrativas y las funciones jurisdiccionales, y la justicia Constitucional (recuadros 4.4 y 4.5).

La propuesta de la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia y el Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial fue la que se tomó en cuenta finalmente para las reformas aprobadas recientemente. Esta Comisión estaba integrada por representantes de varias instancias estatales, por la sociedad civil y por algunos ciudadanos notables. Esta Comisión se creó en mayo de 2000, mediante decreto del Poder Ejecutivo, y tenía como mandato la revisión y el análisis de las distintas propuestas que se habían hecho antes sobre el mejoramiento del sistema de justicia a fin de consolidar una propuesta única, consensuada con los principales sectores involucrados de la sociedad civil y el gobierno. Por parte de la sociedad civil, participaron en la comisión la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada, el Colegio de Abogados, la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras, el Foro Nacional de Convergencia y el espacio Interforos.

Los principales aspectos de reforma que fueron planteados por la comisión son: a) selección y elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ); b) organización de la CSJ; c) separación de la función administrativa de la jurisdiccional; d) separación de las atribuciones de magistrados y jueces respecto al Ministerio Público y la Procuraduría General de la República; e) reestructuración del sistema penitenciario; f) revisión y actuación del Registro de la Propiedad; g) formación profesional, moral y ética de los funcionarios judiciales; h) definir la representación legal del Estado por parte de la Procuraduría General, excepto en materia penal, la que será ejercida por el Ministerio Público; e, i) incorporar con mayor especificidad la instancia del Ministerio Público en la Constitución de la República.

Las reformas constitucionales del Poder Judicial

La propuesta fue presentada en septiembre del año 2000 al Presidente de la República. Del conjun-

RECUADRO 4.3

La seguridad ciudadana y el flagelo de la violencia y el crimen

En los últimos cinco años, los niveles de seguridad ciudadana han bajado ostensiblemente en el país. Ha aumentado la probabilidad de que una persona sea víctima de delitos tales como el hurto, robo, asalto, violación, lesiones, homicidio, asesinato, estafa, fraude y secuestro.

Según los datos oficiales de la policía, 27,961 personas han muerto violentamente entre 1994 y abril de 2002. En el mismo período, unos 14,000 vehículos han sido robados, se han reportado cerca de 18,000 robos y asaltos y 170 secuestros (La Prensa, 8 de julio de 2002:4A). Los mayores aumentos se han dado en los robos y los secuestros. Conviene señalar que estas cifras corresponden a los casos reportados a la policía; y excluye todos áquellos no reportados por la falta de presencia policial en más de 50 municipios del país, o bien, por el temor o apatía de la gente para hacer las denuncias respectivas.

Por otra parte, en un estudio del Dr. Héctor Leyva (2001), se expone que la tasa promedio de homicidios por habitante ha pasado de 35.44 en 1996 a 46.31 en el año 2000, lo que representa un aumento del 23% en dicho período. Dicha tasa puede considerarse alta si se compara con la tasa media internacional que es de 7.

Este aumento de la inseguridad ciudadana es un golpe fuerte para la legitimación del sistema de justicia y de la democracia en Honduras. El problema no se resuelve simplemente con aumentar el número de policías, guardias privados y cárceles; sin embargo, en la medida que la situación se agrava, éstas son las soluciones más apeladas por la ciudadanía, los medios de comunicación y algunos funcionarios estatales.

Es conveniente advertir también que el tratamiento del problema debe partir del reconocimiento de que existen diferentes maneras de delinquir y diferentes maneras de percibir el daño causado. Algunas formas de delinquir aparentan provocar menos violencia que otras; sin embargo, a la luz de los impactos sociales, unas y otras resultan altamente perjudiciales para la sociedad. Como lo señala César Lazo (2002), al referirse a que en Honduras "Unos usan la violencia a través de las armas y se dedican a secuestrar, asesinar, robar la propiedad ajena, narcotráfico y violar niños, niñas y mujeres indefensas; sin embargo, hay otros que la producen al usar el poder para saquear el erario nacional, quebrar bancos, lavar dólares, evadir el fisco y sobre explotar los recursos naturales del país. Algunos de estos delincuentes se han escudado en la inmunidad y otros compran influencia ".

De manera que en el país concurren dos tipos de delincuentes: el común y el impune. "El primero responde al viejo modelo de la inseguridad, de raíces socioeconómicas, y que ha encontrado sus propios mecanismos de reproducción. Es una delincuencia cada vez más violenta, pero que - generalmente - vive en un círculo social vicioso del que difícilmente trasciende y donde está permanentemente expuesto. Mientras tanto, las raíces del segundo están ligadas al usufructo del poder y a la articulación de redes, cada vez más extendidas y poderosas. Las redes del crimen organizado no se muestran ajenas a la política, al contrario, muchas invierten en ella; saben lo que quieren y cómo alcanzarlo. Se habla de tráfico de drogas, lavado de divisas, robo de carros, secuestros y otras figuras delictivas de alto rendimiento e influencia"(Torres, 2002)

En realidad, una solución integral a la problemática pasa por abordar las causas profundas de la ampliación de la brecha distributiva de recursos, de la ineficiencia de las instituciones de la justicia, de la desintegración de las familias, de la incapacidad del sistema educativo para universalizar su acceso y mejorar la calidad y, en general, de la escasez de valores morales compatibles con los derechos humanos, la democracia incluyente y el desarrollo humano.

En lo que atañe concretamente al sistema de justicia, la seguridad ciudadana se ve estimulada si existe una depuración y funcionamiento adecuado de todos y cada uno de sus operadores. Antes que nada, se trata de ofrecer y garantizar la justicia como un servicio público expedito, universal, equitativo y efectivo.

Fuente: Elaboración propia con base en Leyva 2001, Lazo 2000 y Torres 2002.

RECUADRO 4.4

Propuestas de reforma al sistema de justicia, con énfasis en la reforma del Poder Judicial (1988-2000)

- Anteproyecto de reforma constitucional del Poder Judicial, propuesto por la Asociación de Egresados de la Facultad de Derecho (1948-1953) "Alejandro Rivera Hernández". 1988.
- El Proyecto de Decreto de Reforma Constitucional presentado por el Poder Ejecutivo. 1992.
- Propuesta de modificaciones al Proyecto de reforma de 1992, presentado por la Corte Suprema de Justicia.
- Propuesta de Reforma Constitucional de la Fundación Democracia y Desarrollo de Honduras. 1995.
- Proyecto de Decreto presentado por el presidente del Congreso Nacional en el período 1998-2001.
- Proyecto de Decreto presentado por la bancada parlamentaria del Partido Nacional
- Propuesta del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). 2000.
- Anteproyecto elaborado por la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia y el Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial. 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Comisión Especial sobre el Mejoramiento de la Administración de la Justicia y el Fortalecimiento Institucional del Sistema Judicial Hondureño, 2000, y Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, 2002.

to de la propuesta, se dio prioridad a los puntos atinentes a la reforma del poder judicial, especialmente en lo que concierne a la elección, la integración y la organización de la Corte Suprema de Justicia. En diciembre de ese año, mediante el decreto 262-2000, el Congreso Nacional aprobó la enmienda constitucional que permitió las reformas planteadas (Gobierno de la República de Honduras, 2001). Es de hacer mención que, si bien se ha dado seguimiento a varios aspectos de la reforma del Poder Judicial, queda aún pendiente de retomarse otros puntos de la propuesta presentada por la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, especialmente en lo que concierne a la reestructuración del sistema penitenciario, del sistema registral y de una mayor precisión del texto constitucional sobre la figura del Ministerio Público.

En síntesis, el decreto contentivo de las reformas del poder judicial expresa que los magistrados serán electos por el Congreso Nacional con el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, escogidos de una nómina no menor de tres veces el número de candidatos a magistrados propuestos por una Junta Nominadora. Dicha Junta Nominadora estará integrada por diversos sectores de la sociedad civil.

Además, contempla que la Corte Suprema de Justicia ya no se integrará con nueve sino con quince magistrados y se elimina, a su vez, la figura de los magistrados suplentes. Por otra parte, se creó la Sala de lo Constitucional, que estará integrada por no menos de cinco magistrados. El período de funciones de los magistrados se amplió de cuatro a siete años. En caso de muerte, incapacidad, sustitución por causas legales o renuncia, la vacante será ocupada por el resto del período mediante elección efectuada por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de sus miembros, siempre y cuando la persona electa esté entre la lista de candidatos propuestos por la Junta Nominadora al inicio del período. En lo que se refiere al nombramiento de la persona que presidirá la Corte Suprema de Justicia, ésta será electa por el voto favorable de las dos terceras partes del pleno de magistrados nombrados por el Congreso Nacional. Además, el decreto manda la creación del Consejo de la Judicatura con el fin de separar las funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas.

Luego de la aprobación de dicha enmienda constitucional, se observaron fuertes intentos de algunos sectores tradicionales de los partidos mayoritarios para impedir el avance de las reformas. En ese sentido, hubo sectores que intentaron demorar la aprobación y la aplicación de la Ley de la Junta Nominadora, que es el nuevo instrumento legal mediante el que se define el mecanismo participativo para proponer los candidatos a magistrados. Dichos sectores defendían la posición de que el proceso estaba viciado de ilegalidad y que sería mejor elegir la nueva Corte Suprema de la manera como hasta entonces se había acostumbrado.

La dificultad más significativa que tuvo el proceso de reforma fue cuando la anterior Corte Suprema de Justicia admitió un recurso de amparo con suspensión del acto reclamado, a solicitud de los sectores que se oponían a la reforma. Sin embargo, la presión de la sociedad civil, junto con el apoyo de la cooperación internacional y de la voluntad política del Presidente electo, ejerció un efecto de tal magnitud que el proceso pudo finalmente realizarse acorde con lo que disponía la reforma, lográndose elegir por primera vez una Corte Suprema a partir de la lista de candidatos presentados por diferentes sectores. Del resultado de dicha elección se desprende un hecho inédito: ocho de los quince magistrados son mujeres. Esta nueva dinámica en la forma de elegir el pleno de la Corte Suprema no asegura *per se* la eliminación total del sesgo partidario que ha caracterizado su integración y funcionamiento; sin embargo, es un primer paso que, por ahora, ha logrado restarle fuerza al monopolio que algunos sectores de los partidos tradicionales han ejercido sobre este poder del Estado.

Desde una perspectiva más amplia, los cambios realizados en la elección de los magistrados de la Corte Suprema constituyen un avance notable en el fortalecimiento del Poder Judicial y del sistema de justicia en general. Dichos adelantos contribuyen indudablemente a legitimar a una institución

como el Poder Judicial y, en consecuencia, favorecen la estabilidad y la legitimidad de la democracia hondureña.

Asimismo, estos esfuerzos por fortalecer el Poder Judicial pueden contribuir a reducir la fuerte hegemonía que el Poder Ejecutivo suele ejercer sobre el sistema de justicia en los regímenes presidencialistas. En la medida en que se vaya alcanzando una magistratura independiente, se va creando también condiciones mínimas para impartir una justicia que esté al resguardo de los vaivenes de la voluntad política partidaria y de las voluntades privadas de los grupos sociales y económicos que intentan instrumentalizar en su favor la aplicación de la justicia.

Sin perjuicio de reconocer la trascendencia de las reformas llevadas a cabo, conviene resaltar que estos avances en el país, quizás deban verse tan solo como la "punta del iceberg", ya que una reforma integral del sistema de justicia debe incluir aspectos que vengan a mejorar la eficacia de los jueces, los sistemas de registro, las fiscalías, la defensa pública, los organismos contralores, los policías, los servicios de medicina forense y la administración de los centros penales.

En este sentido, y como seguimiento a la reforma iniciada, las máximas autoridades de los tres poderes del Estado, junto con algunos sectores de la sociedad civil agrupados en torno a la instancia conocida como *Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia*, suscribieron en abril de 2002 un acuerdo para fortalecer la independencia e imparcialidad judicial. El principal propósito de este acuerdo se basa en dos aspectos: a) combatir la corrupción pública y privada para mejorar la credibilidad de la ciudadanía en las instituciones del sistema de justicia, y b) garantizar la seguridad jurídica para incentivar la inversión y, de esa manera, contribuir al desarrollo económico del país y, como consecuencia, la reducción de la pobreza. Para ello se estaría tratando de fortalecer una institucionalidad que proteja efectivamente las garantías individuales y la seguridad de las personas y bienes. Los puntos de dicho acuerdo son los siguientes:

- Realizar los mejores esfuerzos para asignar al Poder Judicial los recursos del presupuesto que sean necesarios y consecuentes con la reforma de la administración de justicia.
- Aprobar todas las leyes necesarias que se desprenden de la reforma constitucional que dio origen a la transformación de la Corte Suprema de Justicia.
- Apoyar de forma decidida los procesos tendientes a la evaluación técnico-científica y a la selección transparente de todos los operadores del sistema de justicia.
- Respetar la independencia de todos los magistrados y magistradas, jueces y juezas y demás funcionarios judiciales.
- Contribuir a la puesta en práctica de las acciones identificadas por el poder judicial en su plan estratégico para la independencia e imparcialidad judicial.

Pese a que este acuerdo parece muy general, es una valiosa manifestación de voluntad política por parte del Estado. No obstante, para favorecer su aplicación práctica, se vuelve ineludible el seguimiento que la sociedad civil pueda darle a estos pactos[1]. Es por ello que existe cada vez un mayor reconocimiento internacional de que las reformas fundamentales para mejorar la administración judicial, el acceso a la justicia y otros aspectos de este servicio deben integrarse con los esfuerzos por constituir coaliciones, consensos y espacios de participación ciudadana para generar una demanda pública por las reformas judiciales, así como un apoyo público para las iniciativas concretas asumidas por los políticos y grupos de interés comprometidos con sus resultados (Obando, 2000).

RECUADRO 4.5

Justicia constitucional y valores

La disciplina que estudia el ordenamiento de los valores en la vida del Derecho es la estimativa jurídica. Luis Recaséns Siches, la conceptuó como "el estudio y análisis de los problemas referentes a la valoración del Derecho". En efecto, ningún ordenamiento jurídico se desenvuelve en el vacío. La neutralidad axiológica, alegadamente una característica científica del Derecho, no es compatible con el comportamiento histórico del sujeto del Derecho que es, por excelencia, el ser humano.

En el ámbito supralegal, la Constitución de la República de Honduras de 1982 es un ejemplo de norma fundamental, en vista de contener un amplio catálogo de declaraciones, derechos y garantías. Lo que está en prospectiva, y se cuestiona ahora, es cómo transformar en procesos y realidades lo que en la actualidad, y sobre todo en cuestiones atinentes a derechos económicos, sociales y culturales, es sólo declaración de voluntad.

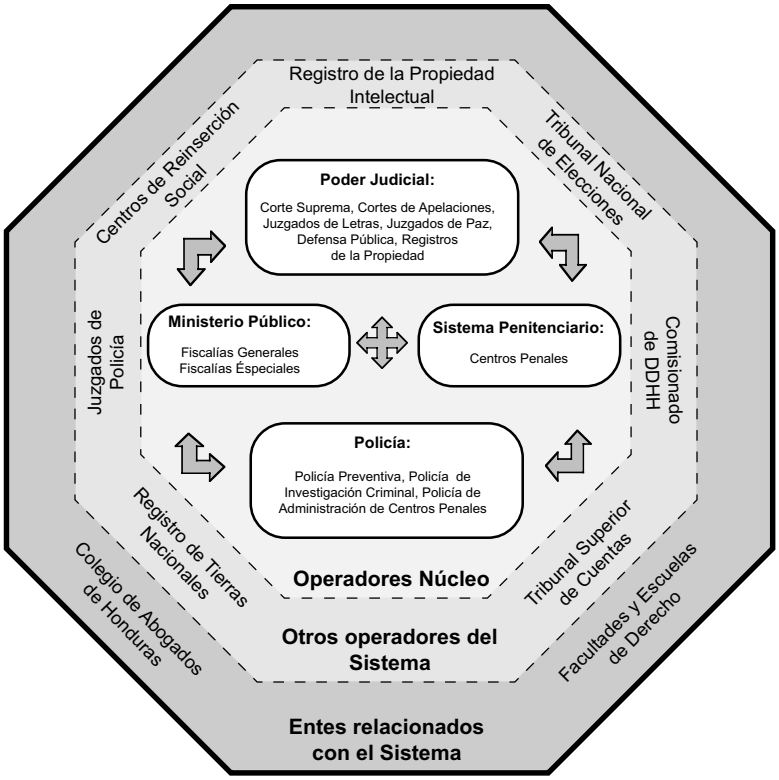
La justicia constitucional puede ser, en este contexto de análisis, una oportunidad para el desarrollo humano, en tanto prevé la posibilidad del control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos. La ciudadanía, al asumir estas herramientas de control supralegal, asume también una cuota mayor de responsabilidad en la consecución de su propia concepción de bien jurídico.

Promover el equilibrio de poderes y asegurar el papel del poder judicial en la interpretación de la constitución es una condición importante para el fortalecimiento de la justicia constitucional en Honduras

Fuente: Colaboración especial de Rafael López Murcia, 2002.

GRÁFICO 4.1

Principales operadores del sistema de justicia de Honduras



Fuente: Elaboración propia de PNUD.

Los operadores y el funcionamiento del sistema de justicia

Aún cuando el país ha iniciado esta serie de reformas en el sistema de justicia que han implicado cambios sustanciales, es importante hacer un análisis del funcionamiento de los entes operadores del sistema de justicia para identificar los principales obstáculos y potencialidades para la democratización del país.

Al entender el sistema de justicia como el conjunto de leyes, instituciones y procedimientos encargados de velar por el cumplimiento y la aplicación de las leyes, el conjunto de operadores incluye una diversidad de entidades públicas que exceden al Poder Judicial, la policía, el ministerio público y el sistema penitenciario. En realidad, desde una perspectiva amplia, también los órganos contralores del Estado, el Tribunal Nacional de Elecciones y otras instancias de índole administrativa en materia fiscal, aduanera y agraria, por sólo citar las principales, estarían comprendidas dentro del sistema de justicia en general. Desde un sentido más estricto, el sistema de justicia puede ser comprendido como el conjunto de instancias legales e institucionales que velan por la prevención y resolución de cierto tipo de conflictos sociales que están relacionados con la impartición de la justicia conmutativa y procesal (véase gráfico 4.1).

En el caso hondureño, la descripción y el análisis se concentrará en este segundo sentido, es decir, en los operadores clásicos de la justicia en un Estado Constitucional de Derecho. Pero, sobre todo, se enfocará la atención en el funcionamiento del Poder Judicial, por ser éste una entidad clave para los sistemas de justicia contemporáneos. El sistema judicial puede ser visto entonces como un elemento nuclear, creado como una alternativa a la arbitrariedad y a la violencia cuando se trata de resolver ciertos conflictos inherentes a la interacción humana. Desde esta perspectiva, la impartición de justicia se ve como un servicio prestado por el Estado a la comunidad para la solución de controversias y, de esa manera, procurar la paz y favorecer el desarrollo de la sociedad.

Es importante recordar que fue con la reforma liberal de la segunda mitad del siglo XIX que se sentaron las bases jurídicas e institucionales que perfilaban el Estado de Derecho en Honduras. Posteriormente, el entramado legislativo tuvo otro fuerte empuje en 1906 con la emisión de nuevas leyes. En materia de administración de justicia, desde entonces, los avances han sido aislados y desconectados de un proceso amplio de reforma. Como lo señalan algunos autores: "El ordenamiento jurídico de Honduras se ha ido haciendo a retazos, lo que ha resultado en una red de contradicciones, de lagunas y vacíos de la ley, con el riesgo de que tales fallas tienden a crecer hasta niveles impredecibles" (Salas y Rico, 1989, citados por Romero y Salomón 2000: 57).

La dinámica de la impartición de justicia, estuvo dominada por la lucha de cacicazgos en los partidos tradicionales, luchas de cuyos resultados, y pese a lo que disponían las Constituciones, surgía el control absoluto de los poderes públicos, incluyendo el judicial. Después, durante el interregno militar, el sistema de justicia se acomodó muchas veces a los intereses de esta institución, de manera que era un hecho frecuente el que algunos jefes militares impartieran órdenes a los jueces y magistrados. Todavía a finales de la década de los setenta era frecuente observar, especialmente en los municipios pequeños, a jueces de letras que actuaban según la voluntad del jefe militar de la zona; en tanto que los cuerpos policiales estaban ligados jerárquicamente a las directrices de las Fuerzas Armadas (Moncada, 2001).

El Poder Judicial

El artículo 303 de la Constitución expresa que la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte de manera gratuita en nombre del Estado mediante los magistrados y jueces independientes, sometidos únicamente al imperio de la ley. El Poder Judicial es la instancia pública que formalmente está destinada a juzgar y ejecutar lo juzgado. El Poder Judicial en Honduras está compuesto por la

CUADRO 4.1

Desglose por materia de las Cortes y Juzgados del Poder Judicial en Honduras

Corte Suprema de Justicia	Cortes de Apelaciones	Juzgados de Letras		Juzgados de Paz	
Sala de lo Civil	Corte 1era. de Apel. de Fco. Morazán	Juz. de Let. de lo Civil	8	Juz. de Paz Civil	30
Sala de lo Criminal	Corte 2da. de Apel. de Fco. Morazán	Juz. de Let. de lo Penal	9	Juz. de Paz Penal	30
Sala de lo Laboral	Corte 3ra. de Apel. de Fco. Morazán	Juz. de Let. de Familia	7	Juz. de Paz Mixtos	271
Sala de lo Constitucional	Corte de Apel. de Cortés	Juz. de Let. del Trabajo	6		
	Corte de Apel. de Atlántida	Juz. de Let. de Niñez y Adolescencia	9		
	Corte de Apel. de Copán	Juz. de Let. de Inquilinato	2		
	Corte de Apel. de Comayagua	Juz. de Let. de lo Cont. Administrativo	2		
	Corte de Apel. de Choluteca	Juz de Let. Mixtos	36		
	Corte de Apel. de Santa Bárbara				
	Corte de Apel. de Trabajo de Fco. Morazán				
	Corte de Apel. de Trabajo de Cortés				
	Corte de Apel. de lo Contencioso Administrativo				
Total	**4**	**Total**	**12**	**Total**	**79**	**Total**	**331**

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CSJ, mayo del 2002.

Corte Suprema de Justicia, las cortes de apelaciones y los juzgados de letras y de paz que la ley determine. Hasta agosto de 2002, se contaba con 12 cortes de apelaciones, 79 juzgados de letras y 331 juzgados de paz.

Para poder cumplir mejor con sus funciones, el Poder Judicial cuenta con las siguientes jurisdicciones especializadas: civil, penal, familia, laboral, niñez y adolescencia, inquilinato y contencioso-administrativo. En cuanto a la máxima instancia, la Corte Suprema está dividida funcionalmente en cuatro salas: a) de lo civil b) de lo criminal; c) de lo laboral (que conoce también de los asuntos contencioso-administrativos, y d) de lo constitucional. El Poder Judicial también conoce en segunda instancia (apelaciones) de los asuntos del fuero militar, a través de las cortes primera y tercera de apelaciones (véase cuadro 4.1).

Conviene subrayar que en lo relativo a los juzgados de letras y de paz, la especialización es relativa, ya que, en los de letras, el 45% de estos juzgados son mixtos, es decir, que conocen de diversas materias; mientras que en los de paz, el porcentaje de juzgados mixtos casi se duplica (82%). Esta limitación en la especialización responde sobre todo a la escasez de recursos financieros y humanos para ser asignados en juzgados mixtos que están saturados de casos, pero también tiene que ver con el propio volumen exiguo de casos que se ventilan en ciertos juzgados, particularmente en las localidades de menor tamaño poblacional. Además, es importante mencionar que 103 juzgados de paz (29%) están a cargo de jueces que no poseen formación profesional en ciencias jurídicas.

En lo que respecta a la Corte Suprema, con la reciente reforma del sistema de selección de magistrados, éstos pasaron de nueve a quince, eliminándose los siete magistrados suplentes que se nombraban antes. Por otra parte, el cargo de magistrado pasó de cuatro años de duración a siete. Los magistrados son ahora electos por el Congreso, siempre por mayoría calificada (es decir dos tercios del pleno de diputados) de una lista no menor de cuarenta y cinco candidatos presentada por una Junta Nominadora convocada para este fin y en la que participan varios sectores de la sociedad civil. El Presidente de la Corte es elegido por los 15 magistrados electos por el Congreso. Los magistrados de las cortes de apelaciones y los jueces son nombrados por la Corte Suprema, y deben ser escogi-

RECUADRO 4.6

Algunas percepciones de la ciudadanía sobre el Poder Judicial

En un estudio realizado en Honduras por la Universidad de la Florida en 1989 (citado por Mac Lean, 1998), sólo un 13% de los encuestados consideraba que la justicia estaba funcionando bien. El 82.4% creía que "los fallos judiciales son interferidos por presiones" y un 91.7% pensaba que "la justicia favorece más a los ricos que a los pobres". Además, se señalaba en el estudio que, de cada 4 entrevistados, 3 creían que había corrupción en el Poder Judicial

En 1996, en una encuesta realizada por FLACSO, se reflejaba que un 79% de los encuestados creían que en Honduras la justicia sólo se aplicaba a los pobres, aunque un 19.1% del total de las personas consultadas pensaba que la situación estaba cambiando. Desagregado por sexo, eran más los hombres que pensaban que la justicia solo se aplicaba a los pobres, frente a un 75% de las mujeres.

En un estudio mucho más reciente, Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch (2001), se observa que en una escala de percepción de honestidad/corrupción que va de 1 (menos honesto/más corrupto) a 10 (más honesto/menos corrupto), los jueces son percibidos por la población en el extremo deshonesto de la escala, con 4 puntos como valoración promedio.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mac Lean 1997, Flacso 1997 y Seligson, 2001.

dos con base en las disposiciones de la Ley de la Carrera Judicial.[2]

Sobre los problemas del Poder Judicial, el principal punto de debate es su imparcialidad, uno de los retos que más preocupa en el país. La imparcialidad debe ser un propósito normativo de los gobiernos democráticos para favorecer la objetividad del sistema judicial, procurando mantenerlo al margen de influencias políticas e intereses privados. La imparcialidad requiere sobre todo de independencia y ésta tiene dos aspectos claves:

- La independencia decisoria: que se refiere al respeto y al acatamiento de las decisiones de los tribunales.
- La independencia estructural: que alude a la ausencia de toda interferencia de los líderes políticos en la selección, el desarrollo, la promoción, la remuneración, la sanción y otros aspectos inherentes a la carrera judicial.

Al respecto, organizaciones como Amnistía Internacional y Freedom House han realizado estudios en los que muestran una estrecha correlación entre un nivel alto de independencia de la rama judicial con la estabilidad política, el respeto de los derechos humanos y la vitalidad de otras instituciones democráticas (Sullivan, 1993).

Ahora bien, la independencia no es un fin en sí mismo. Ésta no responde al propósito de dar un privilegio a los jueces y los magistrados, sino que es condición imprescindible para ofrecer una garantía de respeto y protección de los derechos y libertades de los particulares y defenderlos frente a los abusos de poder. En otras palabras, la independencia judicial persigue la imparcialidad de los tribunales y, con ello, favorecer la credibilidad y el fortalecimiento de la seguridad jurídica (Herrera, 2001). Como fin último se pretende que toda persona pueda ejercer -en condiciones de plena igualdad y con las garantías debidas- su derecho a ser oída públicamente por un tribunal independiente e imparcial. Esta pretensión de igualdad y de previsión está íntimamente ligada con el afianzamiento de la seguridad jurídica, expresada en la certeza de que las personas naturales y jurídicas pueden acudir ante los tribunales para reclamar protección frente a los abusos en que pudieran incurrir los poderes públicos, o bien, para resolver los conflictos que los particulares tuvieran entre sí.

En consecuencia, el punto de partida para garantizar la eficiencia del Poder Judicial necesita el principio de la independencia funcional de este poder. En Honduras, este aspecto ha sido seriamente cuestionado y ha incidido en la pérdida de la credibilidad que ha sufrido este poder del Estado (véase el recuadro 4.6 y el gráfico 4.2).

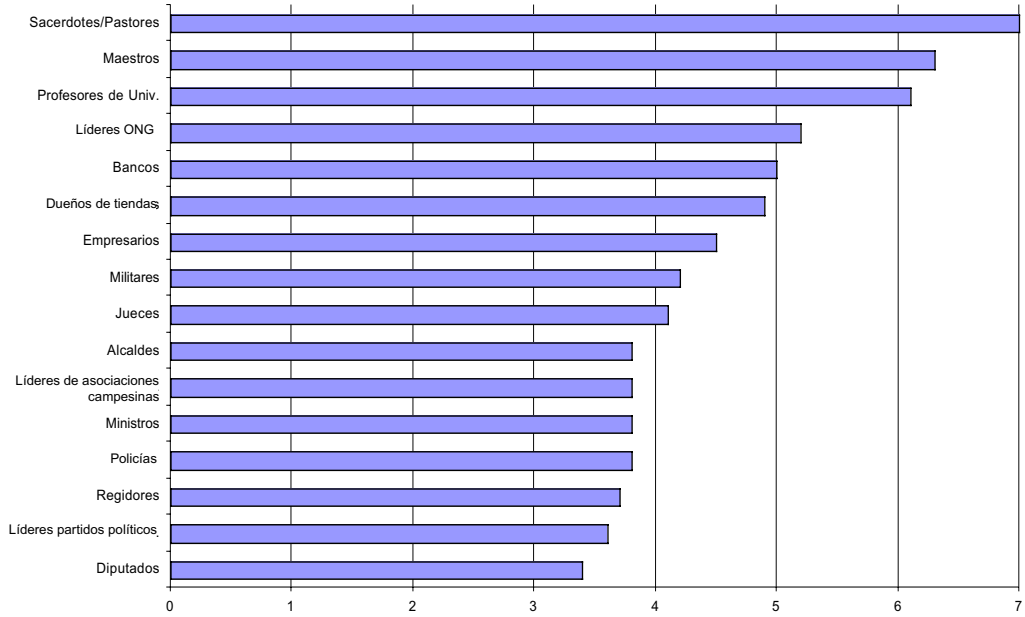
El Poder Judicial hondureño aparece históricamente como el más débil de los tres poderes públicos. Una de las razones para explicar esta debilidad se encuentra en sus limitaciones prácticas para incidir institucionalmente en el legislativo y en el ejecutivo; en tanto que éstos, sí pueden tomar decisiones que afectan la organización y el funcionamiento del Poder Judicial. El Poder Ejecutivo es quien realmente determina la parte del presupuesto del Estado que va al Poder Judicial, ya que la aprobación del Congreso Nacional ha sido sólo un requisito formal de validez (Orellana, 2000); además, es el Congreso Nacional quien nombra formalmente a los magistrados.

Para que el Poder Judicial sea realmente independiente es preciso revisar su posición frente a los otros dos poderes del Estado. Una de las medidas urgentes sería el otorgarle mayor participación en la elaboración de su propio presupuesto. Ha sido común que los magistrados hayan tenido que realizar acciones de cabildeo ante el Poder Legislativo y el Ejecutivo, comprometiendo las condiciones que puedan asegurar la independencia judicial (Martínez, 2000). Otros aspectos que abonan el fortalecimiento de este poder es el hecho de otorgarle prerrogativas reales para ejercer la justicia constitucional y su participación en la solución de los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo (Orellana, 2000). Con respecto a este tema, es prioritario elevar el perfil de la sala de lo constitucional, creada recientemente, y evitar que el Poder Legislativo actúe en dicha materia.

En general, la independencia de los tribunales de justicia conlleva garantizar los siguientes aspectos (Dall'Anese, 1999): la independencia política, la autonomía económica, la indelegabilidad de

GRÁFICO 4.2

Nivel de percepción sobre honradez y corrupción*



Fuente: Elaboración propia con base en Seligson, 2001.

* En la escala, los valores cercanos a 10 denotan una mayor percepción de honradez y de menos corrupción.

la función, la inamovilidad en el cargo, el régimen de la carrera judicial y el régimen disciplinario especializado, la inmunidad funcional y la separación de las funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas.

La independencia política es, quizá, el aspecto que genera mayores críticas al sistema judicial hondureño. En años recientes, desde antes del día de las elecciones generales se sabía que algunos dirigentes de determinadas corrientes partidarias tendrían uno o más integrantes de la Corte para defender sus intereses. Al respecto, los cambios ocurridos en los últimos dos años para reformar el proceso de nominación y selección de los magistrados de la CSJ son un primer paso hacia la reducción del clientelismo político en la integración de la Corte.

El tema de la autonomía económica debería estar más o menos resuelto con la asignación constitucional al poder judicial del 3% del presupuesto estatal; sin embargo, esta disposición no se ha cumplido nunca a cabalidad, contribuyendo a incrementar los niveles de dependencia y de discrecionalidad del Poder Ejecutivo (véase cuadro 4.2).

La inamovilidad del cargo y el régimen disciplinario especializado dependen sobre todo de la aplicación de un régimen adecuado de carrera judicial. Se ha criticado con insistencia la falta de una verdadera carrera judicial, pese al avance que significó la aprobación de la Ley de la Carrera Judicial en 1980 y de su reglamento en 1987. La pertinencia de esta ley y su aplicación distan aún mucho de ofrecer la estabilidad y los incentivos adecuados que contribuyan a la idoneidad moral y cognitiva del conjunto de servidores de este poder. Un estudio de la Universidad de la Florida, realizado en Honduras en 1995, puede darnos elementos reales de juicio acerca de la precariedad de la idoneidad de los miembros del Poder Judicial. Según este informe del total de empleados nuevos contratados (entre jueces, defensores públicos, secretarios, receptores y escribientes) únicamente la mitad de ellos lo hicieron mediante el concurso prescrito en la ley, y de los 311 secretarios de juzgados que en ese momento laboraban dentro del poder judicial, sólo uno lo había hecho por la vía del concurso (La Prensa, 2000).

Con el nuevo procedimiento de selección de los magistrados de la CSJ se logra reducir, en parte, la ingerencia política partidaria en los nombramientos de los miembros de este tribunal, aunque dicha medida no es suficiente para garantizar la despolitización y la eliminación del clientelismo y otros favoritismos en la selección del resto del personal judicial.

La separación de las funciones administrativas de las judiciales es otro aspecto que comienza a generar demandas de algunos sectores de la sociedad civil. Éstos censuran que los propios magistrados de la CSJ, así como los de las cortes de apelaciones y los jueces, atiendan también funciones de

CUADRO 4.2

Presupuesto asignado al Poder Judicial en el período 1995-2002 (en miles de Lps.)

Año	Presupuesto general de la república	Presupuesto asignado al poder judicial para gastos de funcionamiento	Fondos externos	Total presupuesto asignado	Presupuesto asignado con relación al presupuesto de la Rep. (%)
1995	8,142	103,000	10,000	113,000	1.39
1996	9,720	182,854	10,339	193,193	1.99
1997	12,998	247,700	20,000	267,700	2.06
1998	15,439	297,000	30,330	327,330	2.12
1999	19,778	340,000	52,733	392,733	1.99
2000	22,574	407,000	50,700	457,700	2.03
2001	25,410	488,902	65,406	522,557	2.06
2002	27,309	494,688		494,688	1.81

Fuente: Corte Suprema de Justicia, 2002.

administración, en desmedro de su concentración para cumplir las jurisdiccionales y en menoscabo de la independencia interna del poder judicial. En la actualidad, la responsabilidad de la CSJ sobre los asuntos administrativos implica el asumir, además de las funciones jurisdiccionales que le son inherentes, lo relativo al diseño, la ejecución, la supervisión, el control y la liquidación presupuestaria, así como todo lo referente al reclutamiento, la selección, el nombramiento, la promoción y la cancelación de los servidores. Esta situación podría cambiar favorablemente cuando comience a funcionar el Consejo de la Judicatura, previsto en la reforma constitucional del año 2000.

De manera particular, conviene señalar que la consolidación del Poder Judicial acarrea fortalecer el papel que la Corte Suprema de Justicia en la interpretación de la Constitución y en la resolución de conflictos entre los diferentes poderes del Estado.

Otro problema del funcionamiento del poder judicial es el deficiente acceso a los servicios legales de las personas de bajos recursos y, en especial, de las que viven en los lugares más remotos del país. Existen algunas instituciones fuera del Poder Judicial que brindan servicio legal gratuito, tales como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y algunos consultorios jurídicos, constituidos como organizaciones no gubernamentales, que apoyan a personas de bajos recursos. De estas instituciones, algunas dan apoyo específico a las mujeres vulnerables que han padecido maltrato físico y sicológico. Dentro del poder judicial, existe, desde 1989, la Dirección Nacional de la Defensa Pública, oficina que atiende a las personas que, habiendo sido procesadas en materia penal, no disponen de los recursos necesarios para costearse los servicios legales para su defensa. La Defensa Pública cumple así una importante labor para el acceso a la justicia de las personas más pobres. Sin embargo, dicha oficina presenta serias limitaciones de cobertura y, hasta ahora, opera únicamente en materia penal.

La Dirección Nacional de la Defensa Pública tiene cuatro regionales con presencia en 28 municipios del país. Para abril de 2002, se tenía un número de 200 defensores públicos, cantidad que resulta insuficiente para atender las necesidades diarias.

El Ministerio Público

Esta entidad fue creada mediante Decreto Legislativo 228-93, aprobado el 13 de diciembre de 1993 y vigente a partir del 6 de enero de 1994. Su misión primordial es la investigación de los delitos y ejercer la acción penal pública. El Ministerio Público, según su ley orgánica, se define como un organismo profesional especializado, libre de toda injerencia político-sectaria e independiente funcionalmente de los poderes y entidades del Estado. El Ministerio Público tiene los siguientes fines y objetivos:

- Representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad.
- Colaborar y velar por la pronta, recta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal; llevando a cabo la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables, y requerir ante los tribunales competentes la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la acción penal pública.
- Velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales y por el imperio mismo de la Constitución y de las leyes.
- Combatir el narcotráfico y la corrupción en

cualesquiera de sus formas.

- Investigar, verificar y determinar la titularidad dominical y la integridad de los bienes nacionales de uso público, así como el uso legal, racional y apropiado de los bienes patrimoniales del Estado que hayan sido cedidos a los particulares y, en su caso, ejercitar o instar las acciones legales correspondientes.
- Colaborar en la protección del medio ambiente, del ecosistema, de las minorías étnicas, preservación del patrimonio arqueológico y cultural y demás intereses colectivos.
- Proteger y defender al consumidor de bienes de primera necesidad y de servicios públicos.
- En colaboración con otros organismos públicos o privados, velar por el respeto de los derechos humanos.

El titular del Ministerio Público será el Fiscal General de la República, quien es electo por el Congreso Nacional con el voto favorable de los dos tercios partes de sus miembros, de una nómina de cinco candidatos que presente una Junta Proponente. Esta junta está integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (encargado, además, de convocar y presidir la Junta proponente); un magistrado de la Corte Suprema de Justicia (nombrado por el Pleno de la misma; el rector de una de las universidades que funcionen en el país (elegido en reunión de rectores, convocados por el Rector de la UNAH); un representante del Colegio de Abogados de Honduras (designado por su Junta Directiva) y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. El Fiscal General ejerce el cargo por un período de cinco años, con la posibilidad de ser reelecto solamente por otro período.

Para cumplir mejor sus funciones, el Ministerio Público podrá crear unidades administrativas especiales y nombrar los funcionarios que necesite para ello.

Esta prerrogativa es la que da soporte legal a la creación de fiscalías especiales que hoy existen en el Ministerio Público, tales como: Medio Ambiente, Derechos Humanos, de la Mujer, de la Niñez y de la Tercera Edad, para la Defensa de las Etnias y del Patrimonio Cultural, contra la Corrupción, del Consumidor, contra el Crimen Organizado y de la Constitución.

Según los datos suministrados por el Ministerio Público, en agosto de 2002 se contaba en el país con un número de 376 fiscales, distribuidos en una sede central, Tegucigalpa, y siete regionales en distintos puntos del país. Este número se considera todavía muy bajo para atender los casos recibidos.

El Ministerio Público ha venido legitimando poco a poco su labor dentro del sistema de justicia hondureño. Sin embargo, parece que el problema de la sostenibilidad financiera es uno de los aspectos que más afecta su eficiencia. También se observan dificultades en cuanto al equipamiento adecuado de los laboratorios de investigación y de los servicios de medicina forense, así como los servicios de custodia de las evidencias y bienes incautados.

Según el informe anual de labores del Ministerio Público, en el 2001, esta institución recibió 51,700 denuncias criminales, de las que sólo se logró investigar 13,027, es decir, un 25% del total de quejas presentadas a nivel nacional (Diario Tiempo, 15/04/02). La falta de personal y de recursos financieros es, quizás, la causa que explica la situación anterior. En el caso del año 2001, influyó también el conflicto entre la Secretaría de Seguridad y el Ministerio Público, a partir de la decisión que tomó el entonces titular de aquella Secretaría de retirar a los fiscales de las postas policiales.

Está limitación de personal, de recursos económicos y logísticos comenzó a evidenciarse con mayor intensidad a partir de febrero de 2002, cuando entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal, instrumento que reserva al Ministerio Público un papel relevante en la investigación criminal.

La Policía Nacional

La actual Policía Nacional fue creada mediante Decreto Legislativo No. 156-98 como un cuerpo dependiente de la Secretaría de Seguridad y, según la Constitución de la República (art. 293) y la Ley Orgánica de la Policía (art.10), ésta se define como una "institución profesional permanente del Estado, apolítica en sentido partidista, de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito; proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, con estricto respeto a los derechos humanos".

La Policía Nacional está conformada por las siguientes direcciones generales:

- Dirección General de Investigación Crimi nal (DGIC)
- Dirección General de Servicios Especiales de Investigación
- Dirección General de Policía Preventiva
- Dirección General de Servicios Especiales Preventivos
- Dirección General de Educación Policial

En relación con el funcionamiento del sistema de justicia, son la DGIC y la Policía Preventiva las que tienen mayor protagonismo como operadores del sistema. La DGIC tiene como finalidad investigar los delitos, el descubrimiento de los responsables, la recepción de las declaraciones preliminares de los sospechosos, el proporcionar a los órganos competentes la información que se necesite para ejercer la acción penal, el cumplir con las directrices que precise la persona nominada por el Ministerio Público para cada caso y poner a la orden de las autoridades respectivas a las personas indiciadas como responsables. En tanto que la Poli-

cía Preventiva tiene como propósito proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, estando facultada para prevenir, disuadir, controlar y combatir toda clase de delitos, faltas e infracciones, así como mantener y restablecer la paz interna, la tranquilidad y el orden público, la seguridad y el respecto de los derechos humanos, con apego estricto a lo prescrito en la Constitución.

Es conveniente señalar que, según la Ley, la Secretaría de Seguridad tiene la potestad de crear cuerpos especializados en áreas tales como Tránsito, Hacienda, Centros Penitenciarios, Migración y otros similares, siempre y cuando sea a propuesta del Consejo Nacional de Seguridad Interior (Conasin). El Conasin es un organismo colegiado que tiene funciones de asesoría en la formulación y en la evaluación de la política de seguridad, en la supervisión de las actividades policiales, incluyendo las actuaciones de los integrantes de la Policía Nacional, así como también tiene la atribución de garantizar la apoliticidad de la Policía, el respeto de ella de los Derechos Humanos y la articulación de la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas y estrategias de seguridad. Además de otras que aquí no se mencionan, éstas son las funciones principales que se le han encomendado a este órgano consultivo.

Según la Ley, el Conasin estará integrado por los ministros de Seguridad (quien presidirá al Consejo) y el de Gobernación y Justicia, el Fiscal General de la República, un representante de la Corte Suprema de Justicia, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada, uno de las centrales obreras, uno de las centrales campesinas, uno de las organizaciones de mujeres del país, uno de la Asociación de Municipios de Honduras (Amhon) y uno del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (Codeh).

Para el mes de agosto de 2002, se contaba con número aproximado de 10,000 policías, de los que unos 7,000 eran de la policía preventiva; 1,400, custodios de los centros penales; 1,000, de tránsito; 450, de la de investigación criminal y 150, de la Dirección Especial de Investigación.

Es importante señalar que la separación formal de la policía de las Fuerzas Armadas ha sido un logro esencial en el proceso de consolidación democrática. No obstante, aún quedan varios retos que superar para favorecer la existencia de una policía legitimada por la población y eficiente en el cumplimiento de sus atribuciones.

El fortalecimiento de la Policía Nacional civil tiene aún varias tareas pendientes: profesionalizar a sus miembros y separar a todos aquellos que tuvieron que ver en los incidentes de violación de los derechos humanos en las décadas pasadas. A pesar de los avances logrados, todavía resta mucho por hacer para contar con un cuerpo policial que se caracterice por estar en consonancia con los nuevos tiempos democráticos, en los que resulta imperativo el respeto irrestricto de los derechos de las personas, así como velar por su seguridad personal y la de sus bienes. En este sentido, resulta prioritario adaptar aún más la educación policial dentro de un esquema que promueva la subordinación de la policía a las leyes y a las autoridades civiles, el respeto de los derechos humanos y lograr una fuerte relación de confianza con la comunidad.

Otro aspecto relevante en el análisis de la problemática de la policía, es el tema del fortalecimiento de la dirección de investigación criminal (DGIC). Para varios analistas nacionales, la separación que en 1998 se hizo de la DGIC del Ministerio Público, es un retroceso en la lucha por profesionalizar y hacer más transparente la función de la investigación criminal. En efecto, la medida de concentrar las funciones de prevención y de investigación bajo un mando único es contraria a la tendencia que se ha observado en las reformas policiales de Latinoamérica, en las que se ha privilegiado la competencia del Ministerio Público en la dirección y el control de la investigación criminal. La fusión de ambas instancias bajo el mando policial va en contra de las tendencias modernas de organización basada en la delegación, la desconcentración, la descentralización y la diversificación.

La DGIC ha tenido dificultades para cumplir con su labor, debido a decisiones que se ha tomado en algún momento desde la titularidad del Ministerio de Seguridad. De la misma manera, los fiscales del Ministerio Público enfrentan actualmente problemas para sustentar la investigación, debido a la falta de coordinación adecuada con las autoridades policiales (Ministerio Público, 1998).

El tema de los servicios privados de seguridad es otro aspecto prioritario que debe atender el Ministerio de Seguridad. Según la Ley Orgánica de la Policía, corresponde a esta Secretaría la autorización y supervisión de los servicios de seguridad privados. Según los registros del Ministerio de Seguridad, hasta septiembre del 2002 se cuentan 5,000 guardias privados, pero en otras fuentes (Rivera, 2001) se estima que la cantidad de estos guardias supera los 15,000 efectivos. En general prevalece un inadecuado sistema de registro que dé cuenta de los antecedentes de cada uno de los miembros y de la cantidad y tipos de armas que utilizan estas compañías privadas. Disponer de un adecuado control y registro de las fuerzas de seguridad privada es un reto insoslayable en materia de seguridad.

Finalmente, es importante señalar que algunos sectores cuestionan que el Ministerio de Seguridad no le haya dado la importancia debida al Conasín como órgano consultivo-deliberativo en la formulación de políticas en materia de seguridad ni tampoco en el apoyo a la función de control ciudadano respecto al funcionamiento de la policía.

El Sistema Penitenciario

En Honduras, el instrumento legal que señala las condiciones generales del régimen penitencia-

CUADRO 4.3

Capacidad del sistema penitenciario y población penal existente (período 2000-2001)

		Año 2000			Año 2001		
1	R.D. San Pedro Sula	1764	1600	164	1923	1600	323
2	R.D. Trujillo, Colón	364	200	164	321	200	121
3	R.L. Tela, Atlántida	262	100	162	231	100	131
4	R.L. Pto. Cortés, Cortés	179	50	129	219	50	169
5	R.D. Juticalpa, Olancho	464	130	334	473	130	343
6	R.D Ocotepeque, Ocotepeque	156	40	116	148	40	108
7	R.D. Choluteca, Choluteca	338	800	-462	447	800	-353
8	R.D. Gracias, Lempira	425	150	275	451	150	301
9	R.D. La Esperanza, Intibucá	164	100	64	154	100	54
10	R.D. Nacaome, Valle	163	100	63	186	100	88
11	R.D. Yoro, Yoro	242	120	122	222	120	102
12	R.L. El Progreso, Yoro	310	100	210	370	100	270
13	R.L. Olanchito, Yoro	150	30	120	174	30	144
14	R.D. La Paz, La Paz	117	40	77	171	40	131
15	R.L. Marcala, La Paz	114	75	39	131	75	56
16	R.D. Sta. Bárbara, Sta. Bárbara	481	70	411	528	70	458
17	R.L. Amapala, Valle	2	60	58	8	60	52
18	R.D. Pto. Lempira, Gracias a Dios	61	20	41	71	20	51
19	G.P. Comayagua, Comayagua	730	200	530	743	200	543
20	G.P. El Porvenir (La Ceiba), Atlántida	460	270	190	516	270	246
21	G.P. Sta. Rosa de Copán, Copán	709	300	409	701	300	401
22	G.P. Danlí, El Paraíso	403	200	203	436	200	236
23	R.D. La Ceiba, Atlántida	256	200	56	343	200	143
24	CEFAS (Támara, D.C., Fco. Morazán, cárcel de mujeres)	241	200	41	277	200	77
25	Penitenciaría Central (D.C., Fco. Morazán)	783	600	183	-	-	-
26	Penitenciaría Nacional (Támara, D. C., Francisco Morazán)	2185	2500	-315	3962	3262	762
	TOTAL	11523	8255	3268	13206	8417	4789
	Sobrepoblación		40%			64%	

Fuente: Ministerio de Seguridad, 2002. Para agosto de 2002 estaban cerrados totalmente el reclusorio local de Amapala y la Penitenciaría Central, con lo que el número actual de centros penales es de 24.
R.D. = Reclusorio Departamental
R.L. = Reclusorio Local
G.P. = Granja Penal

rio es la Ley de Rehabilitación del Delincuente, emitida mediante Decreto No 173-84 y publicada en enero de 1985. Esta Ley es el medio jurídico mediante el cual se regula la ejecución de las penas y de las medidas de seguridad, la detención preventiva de los procesados, así como el tratamiento de los penados y su orientación postcarcelaria para lograr su readaptación social. Mediante esta Ley, el país adopta formalmente un tipo de sistema penitenciario de carácter progresivo, es decir, que procura ir cubriendo diversas etapas hasta alcanzar, en la medida de lo posible, la reinserción social de las personas privadas de libertad. En la Constitución de la República y en la Ley de Rehabilitación del Delincuente, se expresa que las cárceles son establecimientos de seguridad y defensa social, en las que se procurará la rehabilitación del recluido y su preparación para el trabajo.

En un primer momento, la Ley establecía que la instancia encargada de cumplimentar sus disposiciones sería la Dirección General de Establecimientos Penales, adscrita a la Secretaría de Gobernación y Justicia; sin embargo, con motivo del proceso de traspaso de la Policía al poder civil, en la Ley Orgánica de la Policía (1998) se determinó que esta instancia pasaría a ser parte de la entonces recién creada Secretaría de Seguridad, bajo el nombre de Dirección General de Servicios Especiales Preventivos. Esta Dirección es ahora la responsable de la seguridad, administración y custodia de los establecimientos penales, así como la seguridad de los centros de reinserción social de menores infractores

RECUADRO 4.7

El sistema de justicia para adolescentes que infringen la Ley Penal

En Honduras las personas mayores de 12 y menores de 18 años son consideradas para efectos legales como adolescentes y, en aquellos casos de infracciones a la Ley Penal, gozan de una jurisdicción especial para el impartimiento de justicia. De hecho, desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, los y las adolescentes están comprendidos, para todo lo que les favorezca, dentro del universo de la niñez. Este mismo criterio se mantuvo y alimentó de manera decidida los contenidos del Código de la Niñez y la Adolescencia, que entró en vigencia en septiembre de 1996.

Las transformaciones que la nueva legislación trajo consigo y que dejaron atrás los criterios y mandatos de otros sistemas o modelos de atención social y legal, podemos resumirlos en 4 áreas principales: 1) El reconocimiento y puesta en vigencia de todos los derechos constitucionales previstos para todas las personas en Honduras, pero que en clara discriminación por razón de la edad, no se aplicaban en forma igualitaria a las personas menores de 18 años de edad; 2) La instauración de un procedimiento especial que adopta todas las garantías del debido proceso; 3) La prevalencia de criterios formadores y de oportunidades para rescatar a los y las adolescentes que han infringido la Ley Penal; y, 4) La presunción de menor edad.

La Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia manifiestan sumo interés en la prevención de las situaciones de riesgo que pueden inclinar o inducir a los y las adolescentes a la comisión de infracciones a la Ley Penal. Es oportuno rescatar que una de las más claras formas en que se capacita sobre la nueva legislación es precisamente resaltando a la prevención como uno de sus postulados más importantes. Pero esta prevención no podría existir sin enlazar la realidad que viven cotidianamente los y las adolescentes con el acceso real al ejercicio de sus derechos, tanto civiles, como políticos, sociales, económicos y culturales. La misma Convención se ve obligada a reconocer, ante la diversidad de situaciones sociales en el mundo, que la obligación de los Estados de cumplir con tales derechos debe corresponder al máximo de recursos posible, es decir, los recursos con los que cuenta Honduras en este caso para responder a las necesidades básicas reflejadas en los derechos de los y las adolescentes. Por ello, la misma Convención y el Código de la Niñez son firmes al establecer el derecho de prioridad, por el cual las personas menores de 18 años de edad tiene derecho a que los gobiernos los tomen en cuenta en forma prioritaria al momento de definir su política social y económica, así como la asignación de recursos y la toma de medidas institucionales o legislativas. Pese a los esfuerzos en este campo, todavía deben abrirse mayores espacios de participación para los y las adolescentes, al tiempo que asignarse mayores recursos al establecimiento de mejores oportunidades de desarrollo para este importante sector de la población.

En referencia particular al sistema de justicia, es de hacer notar que los juicios orales se instauraron en materia de adolescentes varios años antes que para las personas adultas. Si bien el inicio fue difícil, debido a la rápida entrada en vigencia del Código de la Niñez y a la falta de un proceso serio de capacitación previo a la misma, en la actualidad podemos ser testigos de grandes avances en la aplicación de la justicia especial para adolescentes, de tal suerte que la práctica ha ido mostrando progresivamente los valiosos aciertos de la nueva legislación, como la existencia de centros y programas especiales para adolescentes que los separan totalmente de las personas adultas que han cometido delitos o que están sometidas a un proceso criminal; la aplicación de criterios de oportunidad previos al juicio que se convierten en buenas soluciones de los casos por infracciones leves; la agilidad de los procesos; la participación activa del o la adolescente en el proceso judicial; el ejercicio del derecho de defensa y de interponer recursos; las y los jueces están obligados legalmente a tomar las resoluciones más acordes con la formación del o la adolescente imputada, lo que, aún y cuando no se puede todavía confirmar la aplicación de este criterio, su sola existencia influye substancialmente en la aplicación de la justicia, particularmente debido a que la no aplicación de justicia puede convertirse en factor deformador de la personalidad del o la adolescente infractor; y, la presunción de menor edad, por la cual se logra evitar que el sistema de justicia de adultos someta a un o una adolescente cuando no se ha determinado con claridad si ha cumplido o no los 18 años y este expresa ser menor.

La práctica en el sistema de justicia especial también muestra algunas debilidades relacionadas principalmente con la coordinación interinstitucional. Existen dudas constantes sobre la forma en que la policía trata a los y las adolescentes aún y cuando no están directamente relacionados con infracciones a la Ley Penal (debilidades de la nueva Ley de Policía y Convivencia Social); se mantiene la postura que la detención con utilización de fuerza innecesaria, vejaciones y humillaciones dificulta seriamente el proceso de rehabilitación; se critica la falta de presentación de pruebas suficientes por parte de la policía y de los órganos de investigación para poder proceder a un juicio, por lo que en aplicación de la Ley la falta de pruebas genera la libertad de la persona detenida; se mantienen criterios de aplicación inmediata de medidas de internamiento cuando la Ley establece que su aplicación es excepcional, solamente para los casos graves y por el menor tiempo posible; hace falta destinar más recursos a la puesta en ejecución de todas las medidas alternativas a la privación de la libertad establecidas en el Código de la Niñez, ya que en la actualidad solamente funciona un tercio de las mismas.

En síntesis, en Honduras se han suscitado pasos importantes para la vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia, siendo el sistema de justicia especial para adolescentes un buen ejemplo de logros en garantía de derechos y en impartimiento de justicia. Sin embargo, debe fortalecerse este sistema de justicia especial, generando los siguientes pasos de adecuación y readecuación legislativa, política, institucional y de asignación de recursos. Sin ello, difícilmente funcionará el sistema, lo que puede originar el fortalecimiento de posiciones represivas que debilitan el proceso de afianzamiento democrático en el país.

Fuente: Contribución especial de Alejandro Aplícano, 2002.

y de conducta irregular.

Actualmente existen 24 centros penales diseminados en el territorio nacional, con una población que se aproxima a las 13,200 personas y un número de custodios cercano a los 1,400 para el resguardo de estos centros (véase el cuadro 4.3).

Tipos de establecimientos penales:

1. Las penitenciarías nacionales, para el cumplimiento de las penas que excedan de tres años.
2. Las cárceles departamentales o seccionales, para el cumplimiento de penas que no excedan de tres años.

CUADRO 4.4

Distribución de Centros de Reinserción Social para la Niñez y Adolescencia

Nombre del centro	Población aproximada	Ubicación geográfica	Sexo
Centro Renacimiento	Entre 150 a 200	Aldea de Támara, Distrito Central, Francisco Morazán	Masculino
Centro El Carmen	Entre 150 a 200	San Pedro Sula, Cortés	Masculino
Centro Sagrado Corazón de Jesús	Entre 25 y 30	Aldea de Támara, Distrito Central, Francisco Morazán	Femenino
Centro Jalteva (semiabierto)	Entre 30 y 50	Cedros, Francisco Morazán	Mixto

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ihnfa, 2002.

3. Las cárceles locales, para el cumplimiento de las penas de prisión.

Es conveniente enfatizar que los centros de reinserción educativa y social para menores están bajo la responsabilidad del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (Inhfa). Solamente la función de seguridad compete a la Dirección General de Servicios Especiales y Preventivos, lo cual responde a los principios de la doctrina de protección integral de la niñez, en el sentido de que tales centros para menores no son parte del régimen penitenciario (véase el recuadro 4.7).

En materia de niñez y adolescencia, existen en el país tres centros de reinserción educativa y social de menores y un centro semiabierto de tratamiento final. Estos cuatro centros para menores cuentan con una población aproximada de 500 adolescentes. En estos centros, la edad mínima para ingresar es de 12 años y la máxima 18, y son remitidos por instancia de los Juzgados de la Niñez o por los Juzgados seccionales en los lugares en donde no existen los primeros (véase el cuadro 4.4).

Formalmente, el país ha adoptado los principios de un sistema penitenciario progresivo, que procura, en la medida de lo posible, la reinserción social de los privados de libertad. En la práctica, dichos principios casi no han sido llevados al plano de la realidad, de manera que lo que se observa en los centros penales es el hacinamiento y la reproducción de un círculo vicioso que más bien va especializando a los privados de libertad en cómo dedicarse a la actividad delincuencial.

El acelerado crecimiento del delito y de la violencia ha incidido en que la mayoría de los centros penales tengan problemas de sobrepoblación. Complementariamente, el deterioro de la infraestructura de los centros penales es notorio. Muchos de los centros penales fueron construidos a principios del siglo XX y otros no fueron construidos originalmente para este fin, por lo que, en general, no garantizan las condiciones mínimas de seguridad, mucho menos de rehabilitación de los internos.

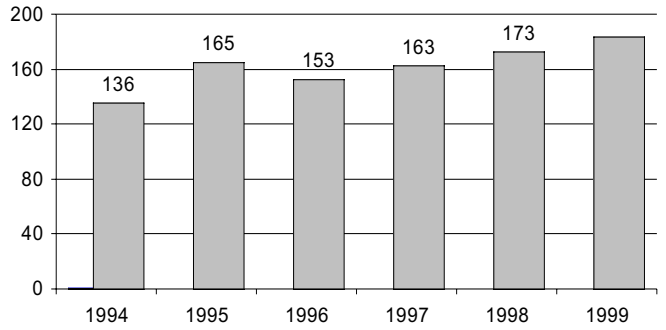
También se observa que no existe el suficiente recurso humano para velar por la seguridad de los centros ni para cumplir con las funciones de tratamiento y rehabilitación que manda la Constitución y la Ley de Rehabilitación del delincuente. Para el caso, hasta mayo de 2002, sólo había seis sicólogos para el tratamiento de los internos, con la agravante de que estos profesionales sólo se encontraban en 3 de los 24 centros penales.

En Honduras, la mayor parte de los privados de libertad, procesados y sentenciados son hombres jóvenes que no superan los 35 años (Oficina del Comisionado de los Derechos Humanos, 2000). Según un diagnóstico del sistema penitenciario hondureño, elaborado por el Codeh (1999) casi dos tercios de los internos son menores de 30 años, y en su mayoría los internos no superan la educación primaria, con ingresos que no sobrepasan los dos mil lempiras y tienen una profesión u oficio que requiere poca o ninguna calificación profesional, como agricultores, albañiles, vigilantes y comerciantes. En otras palabras, son y han sido personas que provienen de los estratos más pobres.

La situación particular de las mujeres privadas de libertad - que representan menos del 5% del total- presenta los mismos problemas que se dan con los hombres, inclusive el 90% de ellas son reas sin condena, pero además se observan otros problemas especiales. Un estudio del Ihnfa (1999) se refiere a los daños sicológicos que sufren las mujeres privadas en libertad, daño que resulta ser mayor si se llega a comprobar su inocencia. Este estudio menciona que un 40% de las mujeres privadas de libertad están bajo tratamiento psiquiátrico, que la mayoría de las internas son pobres y madres jefas de familia y que han perdido contacto parcial o total con sus hijos y familiares (a excepción de las que permanecen internas con sus hijos e hijas menores de cuatro años). Sobre este aspecto, una de las

GRAFICOS 4.3

Honduras: Tasa anual de población privada de libertad 1994-1999 (por cada 100 mil habitantes).



Fuente: PNUD, 2000.

mayores preocupaciones que expresan estas madres solteras es el estado de abandono afectivo y económico en el que se pueden encontrar sus hijos/hijas.

En general, la situación de las personas privadas de libertad está permanentemente amenazada por la violación de sus derechos humanos, lo que se evidencia en la tardanza en recibir la sentencia respectiva hasta el hacinamiento en que moran, la mala alimentación y la ausencia generalizada de programas de rehabilitación.

La sobrepoblación de los centros penitenciarios es uno de los problemas más evidentes del sistema de justicia del país. Un estudio del PNUD (2000a) mostraba que Honduras tenía en 1999 la sobrepoblación carcelaria más alta de Centroamérica, con un 206% de sobrepoblación. Con la construcción y ampliación de varios centros penales se logró disminuir significativamente la carencia, aunque sin poderla resolver por completo. En el año 2000 se aumentó la capacidad de atención y el nivel de sobrepoblación bajó a un 40%. Para el año 2001, con el cierre definitivo de la penitenciaría central de Tegucigalpa, el porcentaje de sobrepoblación subió al 63%.

El hacinamiento que provoca la sobrepoblación carcelaria incide en el incremento de las enfermedades infectocontagiosas, en la disminución de la eficiencia de la administración del sistema; y en el incremento de la violencia intracarcelaria (lo que aumenta el riesgo de daño a la integridad física y sicológica de los internos).

Una de las razones que contribuyen a la sobrepoblación carcelaria, sin perjuicio de las limitaciones presupuestarias para construir nuevos centros y ampliar los existentes, pasa por el hecho de que, frente a la creciente ola de delincuencia, muchos ciudadanos y autoridades han puesto el énfasis en la privación de la libertad y en el endurecimiento de las penas. Según el PNUD (2000a), Honduras tenía en 1994 una tasa de 136 personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes y en 1999 se había elevado a 184 (véase el gráfico 3). Además, este énfasis en la prisión se había venido realizando sin un desarrollo paralelo de diseños que establecieran la aplicación de medidas para la ejecución de la pena que sean alternativas a la prisión.

Con el propósito de contribuir a solventar el problema de hacinamiento en los centros penales, en 1996 se creó la Ley del Reo sin Condena, en donde la defensa pública tiene una función primordial, pero que nunca logró coordinar adecuadamente con las otras instituciones involucradas: juzgado, fiscalía y policía. La Ley del Reo sin Condena prácticamente fracasó en su cometido por la falta de coordinación. Las expectativas se depositan ahora en el nuevo Código de Procedimientos Penales (2002), ya que se inspira en principios que persiguen la celeridad en los procesos -para reducir el número de reos sin condena que en estos momentos se aproxima al 90%-, así como la adopción de criterios que establezcan, cuando sea pertinente, la aplicación de medidas distintas a la prisión tradicional.

La composición por género dentro de los principales operadores de justicia

En Honduras, la mayoría del personal que conforma el equipo de operadores de justicia son hombres, especialmente en el caso de la policía y de los jueces de paz. Sin embargo, las mujeres presentan logros significativos en importantes instancias del sistema. Así, ellas desempeñan la mayoría de magistraturas en la Corte Suprema de Justicia (53.5%), de oficiales de la defensa pública (58.5%) y de fiscales del Ministerio Público (55%). En los juzgados de letras, aunque prevalecen los hombres, la diferencia es de sólo un 5%, mientras que en las cortes de apelaciones hay un 22% más de hombres que mujeres (véase el cuadro 4.5).

Dificultades en la interacción de los operadores de justicia

En general, los problemas de funcionamiento de estos operadores repercuten inevitablemente en el funcionamiento del sistema de justicia como conjunto, especialmente en lo que se refiere a la justicia penal. En tal sentido, puede observarse que no dejan de ser frecuentes los roces y problemas de coordinación entre los diferentes operadores del sistema. Los problemas más comunes que se presentan tienen que ver con la capacidad de sustentación de prueba que el Ministerio Público, con el concurso de la policía, presenta a los tribunales de justicia. Por otra parte, se señala la lentitud de los juzgados y de las cortes para resolver las causas procesales.

Estos problemas se han evidenciado aún más con el nuevo Código Procesal Penal, el cual, sin perjui-

CUADRO 4.5

Desglose por hombres y mujeres con los principales operadores de Justicia en Honduras

	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Poder Judicial					
Magistrados Corte Suprema	7	47%	8	53%	**15**
Magistrados Cortes de apelaciones	22	61%	14	39%	**36**
Jueces de Letras	42	52.50%	38	47.50%	**80**
Jueces de Paz	246	74%	85	26%	**331**
Defensores Públicos	83	41.5	117	58.50%	**200**
Ministerio Público					
Fiscales titulares y auxiliares	168	45%	208	55%	**376**
Asistentes de fiscales	36	54.5	30	45.50%	**66**
Policía					
Policía preventiva	6547	94%	416	6%	**6963**
Policía de investigación criminal (DGIC)					
Agentes de investigación	346	83%	71	17%	**417**
Técnicos de investigación	50	78%	14	22%	**64**

Fuente: Elaboración propia con base en el Poder Judicial, Ministerio de Seguridad y Ministerio Público (actualizado hasta agosto de 2002)

cio de sus notables adelantos en materia procesal, y debido a su concepción de celeridad, requiere de una coordinación previa de los operadores del sistema de justicia y de una disposición de recursos para concretar los principios de un proceso acusatorio en lugar de uno inquisitivo (véase el cuadro 6). Si no se resuelven estos problemas que afectan el desempeño integrado de la policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial, los avances formales en materia de justicia procesal corren riesgo de estancarse en su aplicación real.[3]

El desafío: afianzar las reformas

Un sistema efectivo de justicia no es una condición suficiente pero sí necesaria para la consolidación democrática. El fortalecimiento de las instituciones encargadas de resolver los conflictos sociales es uno de los desafíos para la gobernabilidad democrática en Honduras. Este reto va ligado estrechamente con el de fortalecer valores en la ciudadanía, de manera que la justicia, más allá de su institucionalidad formal, se legitime esencialmente en los hábitos y comportamientos de la gente a fin de que, "la justicia como hábito", sea una base sólida que facilite el funcionamiento adecuado del sistema.

La corrupción y la impunidad, así como sus efectos relacionados (la inseguridad jurídica y la inseguridad ciudadana), son problemas que debilitan las instituciones, desactivan sus mecanismos y valores de orientación y socavan las bases mismas de la confianza y la cohesión social. A la larga, tienden a consolidar el *status quo* y a legitimar las prácticas excluyentes en el acceso a las oportunidades. Una de las expresiones evidentes de la corrupción y la impunidad se observa cuando la justicia opera de forma selectiva y se enfoca en cierto de tipo de conflictos sociales, pero deja de perseguir delitos graves no convencionales como lo es el lavado de dólares, la quiebra fraudulenta de instituciones financieras, la malversación de fondos públicos, y los abusos de poder, entre otros.

Además, no puede dejar de desconocerse los daños que la corrupción produce en la subjetividad de la gente. Como señala un estudio reciente realizado en el país (Seligson, 2001), los grados de victimización por corrupción, es decir, el tipo y el nivel de frecuencia en que los ciudadanos han sido afectados directamente por un acto de corrupción, inciden en los grados de confianza interpersonal y en las instituciones, como también en los niveles de satisfacción y de preferencia de la gente por la democracia. De manera general, Seligson muestra la relación siguiente: cuanto más alto es el nivel de victimización por corrupción, menor es la confianza en las otras personas, en las instituciones y en la propia forma de gobierno.

Desde esta perspectiva, la urgencia de reducir los niveles de corrupción se presenta como un reto insoslayable. Sus consecuencias son lastres que detienen el desarrollo del país. Al respecto, el Cardenal Óscar Andrés Rodríguez ha sido enfático en el tema: "la corrupción retrasa el desarrollo humano sostenible y, junto con el crimen y el alto costo de vida, constituyen para los ciudadanos, un detonante capaz de producir sinergias negativas, en cualquier modelo de desarrollo". Es importante que la ciudadanía hondureña asegure que se ponga en marcha plenamente la Estrategia Nacional Anticorrupción presentada ante el Congreso Nacional en julio de 2002, que contempla tres dimensio-

CUADRO 4.6

Comparación de las diferencias principales entre el sistema acusatorio y el inquisitivo

SISTEMA ACUSATORIO REFORMADO (Nuevo Código Procesal Penal)	SISTEMA INQUISITIVO HONDUREÑO (Código Procesal Penal Vigente)
1. **La Acusación**: El Ministerio Público es el encargado de investigar y acusar, el juez solo juzga.	1. **Procesado de Oficio**: El juez al tener noticia de la Comisión de un delito instruye un sumario o investigación, hay concentración de funciones.
2. **Pasividad del Juez**: El juez solamente recibe las pruebas presentadas por las partes en un debate público y basándose en ellas decide.	2. **El Juez Activo**: El juez hace las veces de policía, investigador, recibe las pruebas y acusa.
3. **Igualdad de las Partes**: El sumario solo sirve como fundamento para celebrar u juicio oral, los principios constitucionales del debido proceso y de inocencia están presentes y la división de roles permite que el principio de igualdad sea efectivo.	3. **Desigualdad de las Partes**: Al convertirse el juez en investigador, policía y defensor no cumple en esencia su función de juzgador, en deterioro de la defensa.
4. **Oralidad**: Los actos procesales de pruebas son presentados de viva voz ante el juez para que sea él quien decida, por la percepción de sus sentidos y no de la lectura de documentos.	4. **Escritura**: Actualmente la investigación y medidas probatorias la constituyen actas escritas, que registran los hechos, se da la delegación no es ante el juez que se desarrollan los actos procesales.
5. **Publicidad**: Los hechos se presentan ante el juez tratando de reconstruirlos por los medios probatorios ante las partes y el público, como contralores de sus funcionarios.	5. **Secretividad**: La investigación es realizada por el ente instructores, sin conocimiento de las partes y sin oportunidad de defensa.
6. **Participación Directa del Instructor y los demás Sujetos del Proceso**: El Ministerio Público está a cargo de la investigación, pero cuando se conculcan derechos individuales/ garantías se requiere la autorización del juez, se ejerce un control jurisdiccional (juez) y se potencia la defensa, dándole intervención en todo lo que perjudica al REO.	6. **Delegación de Funciones del Juez de Instrucción en personal Subalterno**: El juez delega de los secretarios y escribientes sin condiciones la recepción de medios de prueba y hasta la redacción de la sentencia.
7. **La Prisión Preventiva es la Excepción**: La prisión preventiva es un medio para asegurar la comparecencia del imputado al juicio, solo se decreta en los casos establecidos por la ley. La regla general es que el reo durante el juicio este bajo FIANZA.	7. **La prisión Preventiva es la Regla. Convierte la prisión preventiva es la Regla**: Convierte la prisión preventiva en una pena anticipada.
8. **Tribunal Colegiado de única Instancia**: El juez de letras es garante de legalidad en la etapa preparatoria; conoce de la etapa intermedia y son los jueces sentenciadores los únicos que dictan sentencia en un juicio oral y público. El juez de ejecución, conoce todo lo relacionado con la pena.	8. **Tribunal Unipersonal de Primera Instancia**: El juez de letras incluye, juzga y controla la ejecución penitenciaria.

Fuente: Foprideh, 2001:7.

nes de acción: reformas institucionales, reformas legales y la consolidación de la participación ciudadana. Estas dimensiones confluyen en cinco ejes estratégicos: modernización de la gestión pública, modernización del Congreso Nacional y fortalecimiento y transformación de los entes contralores del Estado, reforma del Poder Judicial y a la normativa legal vigente, transparencia en los gobiernos municipales y consolidación de la participación ciudadana.

En lo que concierne puntualmente al sistema de justicia, las reformas para reducir la corrupción, la impunidad y, en general, la ineficiencia deben hacer concurrir los requisitos de continuidad e integralidad. La continuidad se logra en la medida en que la voluntad política para las reformas y su aplicación trascienda un período de gobierno o al mantenimiento en el poder de un determinado partido político. La integralidad se alcanza si las medidas buscan revertir la actual desconexión que prevalece entre los distintos operadores de justicia.

Los diferentes actores sociales precisan llegar a un acuerdo o consenso básico sobre la urgencia de mejorar el funcionamiento de entidades clave como el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía, el sistema penitenciario, los organismos contralores, el Tribunal Nacional de Elecciones y los sistemas de registro. La ineficiencia de estas instituciones disminuye la legitimidad de ejercicio de la institucionalidad democrática y puede, de no tomarse los correctivos necesarios, afectar la legitimidad de origen. Asimismo, un mal funcionamiento de la justicia contribuye al estancamiento del proceso de construcción de ciudadanía, en vista de que se van legitimando sistemas de privilegios al margen de la ley, basados en criterios clientelistas y patrimonialistas, los que niegan la esencia de la ciudadanía y su principio correlativo de igualdad ante la ley.

CUADRO 4.7

Balance de algunos avances y rezagos del sistema de justicia en Honduras, durante los veinte años de democracia

Avances

1982- 1989

- Pérdida de influencia de las fuerzas militares en los órganos judiciales
- Aprobación de la Ley de rehabilitación del delincuente
- Aplicación parcial de la Ley de la carrera judicial
- Aprobación de la Ley contra el Narcotráfico
- Creación de la Jurisdicción de familia
- Creación de la jurisdicción de lo contencioso administrativo
- Creación de la Inspectoría de Tribunales
- Creación de la escuela judicial
- Creación de la defensa pública

1990- 1999

- Aprobación de la Ley del reo sin condena
- Creación de la jurisdicción de la niñez y adolescencia (conforme a los principios de la doctrina de la protección integral)
- Creación del Ministerio Público
- Creación del Comisionado de los Derechos Humanos
- Construcción de nuevos centros penales, incluyendo la habilitación de la nueva Penitenciaría Nacional
- Construcción significativa de edificios judiciales en diversas localidades del país
- Aprobación de la Ley contra la violencia doméstica.
- Subordinación de la policía al poder civil mediante la aprobación de una Ley orgánica y la creación del Ministerio de Seguridad.

2000-2002

- Reforma constitucional para:

  a) modificar la forma de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el tiempo de duración de su período; y

  b) Creación de la sala de lo constitucional y del consejo de la judicatura (éste aún sin operar).

- Aprobación y puesta en marcha del código de procedimientos penales.
- Aprobación de la Ley contra el lavado de activos.

Estancamiento y obstáculos

- Persisten los problemas principales que impiden la independencia judicial (politización partidaria, falta de cumplimiento de la carrera judicial, falta de profesionalización suficiente del promedio de los funcionarios judiciales).
- Falta la aprobación de la Ley orgánica del poder judicial y de un nuevo código de procedimientos civiles.
- Continúa, pese a algunos avances, la falta de coordinación adecuada entre operadores como el Ministerio Público, la policía y el poder judicial.
- Debilidades manifiestas en materia de justicia constitucional (Ej. falta de aprobación de la Ley de garantías Constitucionales).
- Politización y debilidad manifiesta en el funcionamiento de los entes contralores (se espera que el recientemente aprobado Tribunal de Cuentas pueda revertir esta situación).
- Politización del Tribunal Nacional de Elecciones.
- Deficientes sistemas de registro de la propiedad: inmueble, mercantil, e intelectual.
- Débil conocimiento y aplicación de los tratados internacionales ratificados por Honduras.
- Aunque se ha reducido, continúa la sobrepoblación carcelaria y la violación de los derechos fundamentales de los privados de libertad, y en general, inadecuadas condiciones de tratamiento en los centros penales.
- Sin perjuicio de las medidas tomadas en los últimos años, aún falta profundizar la depuración de las fuerzas policiales.
- Recurrencia de propuestas y adopción de medidas de excepción para intentar frenar la ola delictiva.
- Altos niveles de mora judicial, e incertidumbre en la celebración de actos y contratos civiles y mercantiles.
- Falta de desarrollo suficiente de mecanismos alternativos para la resolución pacífica de conflictos.
- Incumplimiento en la asignación presupuestaria que la Constitución prevé para el Poder Judicial, e insuficiencia presupuestaria para los demás operadores del sistema de justicia (lo que influye en la cobertura y calidad del servicio).
- Falta de consolidación de la institución del Comisionado de los Derechos Humanos.
- Bajos niveles de confianza de la ciudadanía en los operadores del sistema de justicia.
- Las facultades de derecho presentan debilidades en cumplir con la formación cognitiva y el reforzamiento ético de los futuros profesionales.
- Salvando algunos casos de excepción, hay una falta de consistencia en el papel que el Colegio de Abogados de Honduras podría jugar en el apoyo a los procesos de reforma del sistema de justicia.

Fuente: Elaboración propia de PNUD, 2002.

En general, la convivencia social se ve afectada si no existe una justicia efectiva. La consolidación de prácticas arbitrarias y la apelación a la justicia por propia cuenta son recursos que suelen aparecer cuando fallan los mecanismos para solucionar pacíficamente los conflictos. Cuando la gente no confía en los tribunales para dirimir sus controversias, cuando no confía en la Policía como garante del orden público, cuando los registros públicos no son confiables, entonces la incertidumbre prevalece, las inversiones deseables se alejan, aumentan las posibilidades de la violencia social y la suma de esto, como consecuencia, repercute en los niveles de confianza e interacción ciudadana y en las posibilidades de trascender al inmediatismo de la crisis. Es entonces cuando los propios derechos y garantías ya alcanzados sufren mayores riesgos de regresión. De la desesperación, surge la aplicación de estados de excepción, que implican disminución de las libertades; la represión se privilegia como recurso para contener el desorden social y crecen los peligros de convertir a los estados democráticos de derecho en estados penales o en meros estados policiales.

Las consideraciones anteriores no deben ser subestimadas al abordar el caso de la justicia hondureña. No obstante, deben valorarse los avances institucionales hasta ahora logrados, entre los que se puede citar con especial importancia: la creación del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y del Ministerio Público, la separación de la policía de la tutela militar, la aplicación parcial de la carrera judicial, la creación de jurisdicciones especiales como la de lo contencioso-administrativo, la de familia y la de niñez y juventud, la creación de la escuela judicial, de la defensa pública y de la inspectoría de tribunales, la construcción y ampliación de edificios judiciales, la aprobación de la ley contra la violencia doméstica, las reformas constitucionales del poder judicial y la aprobación del nuevo Código de Procedimientos Penales (véase el recuadro 4.7).

Los logros anteriores permiten ahora divisar un nuevo horizonte de reformas que podrían favorecer, si se logran concretar, la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Notas

1 En relación con este tema, conviene señalar que en septiembre de 2001, por iniciativa del Foro de Fortalecimiento Democrático (FFD), los partidos políticos y diversos sectores de la sociedad civil firmaron el *Acuerdo nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI*. En efecto, uno de los puntos del acuerdo se refiere al apoyo al proceso de reforma y modernización del sistema de justicia, en el que , entre otros puntos, se hace referencia a la necesidad de establecer una moderna y efectiva carrera judicial, la aplicación del Código de Procedimientos Penales y, en general, promover la transparencia y la eficiencia del sector judicial.

2 Es conveniente resaltar que, siguiendo el modelo de la Constitución Federal de Centroamérica, la Constitución de 1839 establecía que los Magistrados de la CSJ eran designados mediante elección popular, pero en la Constitución siguiente, la de 1904, ya se prescribe de manera permanente hasta nuestros días, que es el Congreso Nacional el encargado de elegirlos (Moncada, 2002).

3 A finales de octubre de 2002, y desde la puesta en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, se han celebrado 127 juicios orales de los que 98 dieron lugar a sentencias condenatorias, también 2,848 requerimientos fiscales han sido presentados en los tribunales, se han celebrado 2,115 audiencias iniciales y se han desarrollado 169 procedimientos abreviados; se han aplicado 2,422 criterios de oportunidad y se ha pagado a las víctimas un monto por indemnizaciones de Lps. 6,206,215 por la aplicación de figuras alternas (El Heraldo, 29/11/02).

CAPÍTULO 5

Construyendo valores democráticos a través de los derechos humanos

La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993: A8

Uno de los desafíos para alcanzar una democracia incluyente y el desarrollo humano sostenible en Honduras pasa, sin lugar a dudas, por la vigencia y apropiación del Estado y de la sociedad de los derechos humanos.

El desarrollo humano, la democracia y los derechos humanos comparten una misma motivación fundamental: proteger y ampliar las libertades del ser humano, entendidas éstas en su sentido más amplio. Dentro de esta orientación, el presente capítulo pretende enfocarse en la democratización y en el desarrollo del país a través de una mirada al proceso de institucionalización, socialización y cumplimiento de los derechos humanos, centrándose especialmente en realizar una primera aproximación a los llamados "derechos de la segunda generación", los derechos económicos, sociales y culturales. El capítulo también hace un breve acercamiento con la perspectiva de visualizar si los derechos humanos realmente son un valor dentro de la democracia hondureña.

En Honduras, durante los últimos veinte años se han dado pasos cruciales para intentar garantizar la primera generación de derechos humanos, es decir, los derechos civiles y políticos, que incluyen, entre otros, derechos a la vida, a la propiedad, al sufragio, a un nombre y a una nacionalidad, y libertad de religión de asociación y de opinión. Estos derechos ya han sido reconocidos jurídicamente en el país, aunque falta aún trabajo que hacer para que las instituciones públicas realmente garanticen estos derechos.

Por otra parte, con la Constitución de 1982 se logró un importante reconocimiento de los derechos de la segunda generación, que comprende los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Pero estos derechos de la segunda generación aún no han sido desarrollados de manera suficiente en las leyes secundarias ni se han traducido en políticas y programas integrales del Estado para protegerlos y garantizarlos plenamente. A nivel mundial, se reconoce también la existencia de una tercera generación de derechos humanos: los derechos colectivos o de la solidaridad, incluyendo, por ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano y el uso de los avances de las ciencias y la tecnología. Sobre estos últimos, los adelantos en el país son todavía más limitados (véase el recuadro 5.1).

Si bien las relaciones mutuamente complementarias entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos se conocían hace mucho tiempo, en la última década éstas han sido sujeto de un mayor énfasis mundial. La vinculación entre los derechos y el desarrollo humano se analizó y profundizó en el *Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2000* del PNUD. Según este análisis, los derechos humanos son a la vez el fin del desarrollo humano y un medio. En el primer sentido, el desarrollo humano se puede concebir como el medio para el goce de los derechos humanos. El propósito del desarrollo humano, como proceso de ampliar las opciones de la gente, es precisamente permitirles a todos vivir en condiciones de dignidad humana o, en otros términos, la plena satisfacción de todos los derechos humanos, incluyendo la salud, la educación, las condiciones de trabajo satisfactorias, un medioambiente saludable, la igualdad y los demás derechos económicos, sociales y culturales.

En el segundo aspecto, concebir los derechos humanos como medio para el desarrollo humano, destaca que la promoción y la protección de los derechos humanos es necesaria en la capacitación de los individuos para que participen como sujetos de su propio desarrollo. Cuando las personas se encuentran en una situación de alta precariedad con respecto a sus derechos económicos sociales y culturales -sin acceso a los servicios médicos, sin educación, en situaciones laborales precarias, con la

RECUADRO 5.1

Libertad, igualdad, solidaridad: las generaciones de los derechos humanos

La primera generación: **Los derechos de la libertad**. La primera generación recoge los derechos civiles y políticos y se desarrolla en Europa y América entre los siglos XVIII y XIX, con la Ilustración, las revoluciones burguesas las guerras de independencia. La Declaración de Derechos de Virginia (1776) establece que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen derechos innatos. El artículo 1 de la Declaración parisina de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) proclama que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.

Los derechos de la primera generación son derechos individuales, civiles y políticos, que exigen respeto a la dignidad de la persona, su integridad física, autonomía y libertad frente a los poderes constituidos y garantías procesales. Estos derechos tienen como soporte las teorías del contrato social, el jusnaturalismo racionalista, la filosofía de la Ilustración. El impulso del liberalismo progresista plasmó la declaración de estos derechos en los preámbulos de las constituciones de los Estados nacionales durante el siglo XIX, favoreciendo así la extensión de los derechos civiles y políticos. El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, compendia estos derechos.

La segunda generación: **Los derechos de la igualdad**. Si los derechos de la primera generación protegen al individuo frente al Estado, ahora se exigirá cierta intervención del Estado para garantizar a los individuos los bienes sociales básicos como la educación, la salud, el trabajo y la protección social. Estos derechos defienden unas condiciones sociales tales que realmente hagan posible a todas y cada una de las personas disfrutar de los derechos de la primera generación. Las realidades sociales concretas impiden poner en práctica las declaraciones de derechos liberales. No es verdad que todos los hombres nacen iguales en derechos y libres; más bien ocurría y ocurre lo contrario: Las situaciones de partida son radicalmente desiguales, y declarar en el campo teórico e ideal la igualdad pude ser una estrategia para mantener de hecho reales desigualdades.

La progresiva realización de la democracia política, la ampliación del sufragio y reformismo social del siglo XIX permitieron al constitucionalismo liberal poder encajar los derechos económicos y sociales. Estos derechos son una conquista del movimiento obrero, la nueva clase emergente con el desarrollo de la sociedad industrial. La revolución bolchevique de 1917 también representó un factor determinante. Las constituciones posteriores van introduciendo progresivamente el derecho a la educación, al trabajo, etc. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, compendia estos derechos.

La tercera generación: **Los derechos de la solidaridad**. Después de la primera generación de los derechos civiles y políticos, propios del constitucionalismo liberal y de los derechos sociales y económicos de la segunda generación, surge en la segunda mitad del siglo XX una tercera generación de derechos, que podemos calificar como derechos de la solidaridad. Estos derechos se configuran como declaraciones "sectoriales", por cuanto son derechos de personas concretas, pertenecientes a determinados colectivos, que se ven discriminados o privados en determinados derechos. Desde las últimas décadas del siglo XX estos derechos de la solidaridad se profundizan y amplían, demandando la solidaridad entre países ricos y pobres y la superación de las desigualdades Norte-Sur; la solidaridad con la naturaleza, exigiendo la protección del medio ambiente; la solidaridad con las culturas y generaciones, reclamando respeto al patrimonio cultural.

Fuente: García, 1999: 137-139.

falta de un ingreso mínimo, con un medio ambiente deteriorado, etc. será muy difícil que mejoren sus vidas y contribuyan al mayor desarrollo humano. Usar los mecanismos de derecho para garantizar el acceso seguro a estas condiciones mínimas de vida representan una inversión en la capacidad humana necesaria para lograr el desarrollo humano sostenible.

Desde la relación del paradigma del desarrollo humano con la teoría de los derechos humanos, la democracia es una condición necesaria, pero no suficiente, para la garantía de todas las categorías de derechos. Una debilidad que caracteriza muchas democracias es el menoscabar los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) Si bien los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales son igualmente importantes para lograr el desarrollo humano, estos últimos suelen ocupar un lugar marginal en el discurso y en la práctica de los derechos humanos, pues muchas veces se refiere sólo a los derechos civiles y políticos, pese a que los DESC son un componente indispensable del desarrollo democrático.

La recuperación democrática y el reconocimiento de los derechos humanos

Aún cuando Honduras no experimentó directamente las guerras civiles internas que sacudieron a

sus tres países vecinos durante las décadas de los setenta y ochenta, de todas maneras fue el escenario de retaguardia de varios ejércitos y, a su vez, fue receptor de varios miles de refugiados de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Como resultado de estos y otros fenómenos internos, el país vivió un intenso proceso de militarización durante los años finales de los setenta y la primera mitad de los ochenta. Aunque en menor proporción que en los otros países vecinos, el país sufrió también, en nombre de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la constante violación de los derechos civiles y políticos de su población. De manera que, especialmente entre el período 1981-1985, se volvieron comunes los incidentes de detención ilegal, tortura, desapariciones forzadas y ejecución arbitraria en perjuicio de las personas.

Mientras ocurría esta violación sistemática a los derechos fundamentales, el gobierno de Honduras, y especialmente el poder judicial, fueron incapaces de investigar y sancionar estas prácticas, al grado que los propios recursos judiciales como el *Habeas Corpus* fueron desatendidos generalmente por la negligencia del poder judicial y por la presión ejercida por las fuerzas militares. Con el fin de la guerra fría a finales de los ochenta y, además, por la presión creciente que ejercieron los emergentes organismos de derechos humanos, la situación pudo irse revirtiendo hasta crear una institucionalidad mínima de protección de los derechos civiles y políticos, así como el desarrollo de un proceso de subordinación progresiva de las fuerzas armadas al poder civil.

En ese contexto, fue un hito importante a nivel de la región centroamericana los acuerdos de paz que surgieron de las cumbres de mandatarios. Las reuniones de Esquipulas I y II, entre otros aspectos, sirvieron para que en los países afectados por la violencia y la represión se instauraran comisiones nacionales de reconciliación. Así, surge en Honduras la Comisión Nacional de Reconciliación, mediante un decreto ejecutivo en 1987, que entre sus principales alcances destaca su notable influencia la posterior creación de la figura del Comisionado de los Derechos Humanos. En diciembre de 1993, el Comisionado ya entrega al entonces presidente de la República su primer informe oficial: *Los hechos hablan por sí mismos*. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras, 1980-1993.

En este informe se reconoce que la desaparición forzada fue una práctica que se dio en Honduras durante la década de los ochenta, y que se evidenció -aunque en menor medida- incluso en los primeros años de los noventa. El informe reconoce que dichas prácticas fueron al menos toleradas, por acción o por omisión, por las autoridades políticas y judiciales de esa época. Asimismo, la evidencia existente establece la responsabilidad de miembros y unidades de las Fuerzas Armadas en las detenciones, torturas y desapariciones. Por otra parte, además del reconocimiento de las violaciones, que fueron constantemente negadas por las autoridades civiles y militares anteriores, el informe plantea la necesidad de reparar en lo posible el daño causado a las víctimas y la necesidad de que el Estado prevenga y eduque sobre lo que pasó en dicha época, de manera que las nuevas generaciones no vuelvan nunca a permitir situaciones como las vividas en aquellos años.

La prevención sugerida se basaba especialmente en tres líneas de acción: a) la investigación de la verdad y su divulgación, no para acendrar el odio en contra de los responsables, sino para evitar la pérdida de la memoria histórica sobre un nefasto capítulo de la historia nacional; b) las reformas institucionales para la debida protección de los derechos y garantías ciudadanas, que por la subordinación del poder militar al poder civil; y, c) promover activamente una cultura por la vida y por la paz para reducir los niveles de polarización y de inclinación a la violencia como medio privilegiado para resolver los conflictos sociales (Comisionado de los Derechos Humanos, 2002).

Aunque falta consolidar más la institucionalidad y la cultura por el respeto de los derechos civiles y políticos, no cabe duda que se han dado pasos relevantes para mejorar su garantía. No obstante, en materia de derechos económicos, sociales y culturales los desafíos que se presentan son mayores, ya que en estos aspectos la calidad de vida de los hondureños y hondureñas presenta rezagos significativos, evidenciados en los niveles y características de la pobreza en el país. De cualquier modo, y desde la perspectiva de los principios generales de la teoría de los derechos humanos, debe procurarse una concepción integral de estos derechos, en el sentido de comprender que la promoción de los derechos civiles y políticos permiten un mejor contexto para el desarrollo de los económicos, sociales y culturales, y viceversa.

Pero quizá el reto más importante para la consolidación de una institucionalidad y una cultura de los derechos humanos pasa por su legitimación por la ciudadanía. Mientras no se logre una debida apropiación de estos derechos y mientras sean confundidos de forma peyorativa con el accionar de ciertas organizaciones de la sociedad civil, la cultura de los derechos humanos tardará mucho tiempo en orientar plenamente la profundización de la democracia hondureña.

El respeto a los derechos fundamentales debe ser también respaldado por la voluntad del Estado y por la influencia de los medios de comunicación. Mientras existan reductos de voluntades privadas que influyen en las instituciones para desconocer la importancia de garantizar un trato digno a cada ser humano, mientras se siga estigmatizando y criminalizando a las personas en riesgo social, no será posible luchar decididamente contra las verdaderas causas de la inseguridad ciudadana, como son la: la desigualdad social, la impunidad y el resquebrajamiento de la solidaridad y el respeto a la vida y a la convivencia pacífica (véase el recuadro 5.2 y 5.3).

RECUADRO 5.2

Fragmentos seleccionados del informe de la relatora especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en Honduras

Las maras como explicación

29. Después de la visita de la Relatora Especial la Misión Permanente de Honduras ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra envió un informe, de fecha 11 de septiembre de 2001, titulado "Informe preliminar sobre las muertes violentas de adolescentes en Honduras", que fue elaborado por el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA). En el informe se vinculan sólida y categóricamente los casos de ejecuciones extrajudiciales de niños y el fenómeno general de la violencia juvenil y la pobreza en Honduras. La Relatora Especial desea destacar que esa supuesta vinculación es errónea. Si bien los niños son vulnerables y están expuestos a abusos y a la delincuencia por su falta de autonomía, la delincuencia juvenil nunca puede utilizarse para justificar que las fuerzas de seguridad maten a niños a fin de mantener el orden público. No cabe duda de que en el país existen bandas violentas de niños conocidas como "maras" o "pandillas", pero la existencia de esos grupos no puede servir de excusa para las ejecuciones cometidas con impunidad por las fuerzas de seguridad. La ejecución de niños por personas no identificadas se suele atribuir a los enfrentamientos entre las maras. Causa alarma que un sector de la prensa hondureña suela satanizar a los niños de la calle y atribuya el alto grado de violencia existente en el país a las bandas de menores. Esos periodistas alimentan aún más el discurso de odio de algunos políticos y dirigentes empresariales destacados, quienes deliberadamente predisponen a la opinión pública contra los niños de la calle. De este modo, se trivializa la violencia contra esos niños y hasta se incita a matarlos. En último término, se estigmatiza a cada niño tatuado y a los niños de la calle como criminales que están creando un clima poco propicio para las inversiones y el turismo en el país.

32. El Gobierno de Honduras reconoce que la delincuencia juvenil constituye el 5% de todas las infracciones y faltas registradas en el país. En un estudio que el INFA realizó en 1999 con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se indicaba que el 0,02% de todos los homicidios cometidos en Honduras se atribuían a menores. No obstante, los funcionarios y los medios de información insisten en achacar toda la culpa de la mayor parte de los delitos a los niños de la calle. Insistentemente tratan de crear la impresión de que la mayoría de los niños muertos han perdido la vida a causa de los enfrentamientos entre bandas, lo que es falso y da lugar a conclusiones equivocadas. Las estadísticas oficiales indican que en el primer semestre de 2001 se dio muerte a 66 menores. Según las organizaciones de derechos humanos, el número es aún más alto. La gran mayoría de esos casos quedan sin resolver y no se sabe quiénes son sus autores. El Gobierno confirma que más de la mitad de las muertes de niños comunicadas que dan sin solución. Las ONG consideran que no se pueden llevar a cabo esas ejecuciones sin auspicio oficial; su número es demasiado alto para que no estén organizadas y planificadas. Los datos disponibles indican que en efecto esas ejecuciones podrían ser obra de grupos o personas, con o sin auspicio oficial. Cualesquiera sean la identidad o las relaciones de los autores, el Gobierno tiene la responsabilidad de investigar y resolver los casos de ejecución. Cabe esperar que realice esfuerzos intensos y serios para determinar quién los ha cometido y proteger a la población de nuevos actos de violencia. Hasta el momento los esfuerzos no han sido muy entusiastas y no se han afrontado las atrocidades de forma seria y responsable.

F. Voces de la niñez

39. La Relatora Especial quedó abrumada, afectada y afligida después de las diversas entrevistas que tuvo con niños en Honduras. Muchos eran mareros, otros no. Lo que todos tenían en común era la pobreza y la inseguridad que nace de la injusticia social, política y económica. La Relatora Especial sobre que millones de niños del mundo sufren circunstancias análogas. La situación es alarmante y no es buen augurio para el futuro de ninguna sociedad. La población infantil de los numerosos países del mundo en desarrollo está aumentando. Hay más niños que adultos y, sin embargo, los primeros no tienen un futuro asegurado. Muchos niños están abandonados, desatendidos y echados a perder desde muy temprana edad a causa de la violencia. Tienen más acceso a las armas y los narcóticos que a los libros y el saber. Viven en la calle y no en un hogar y tienen duras experiencias en vez de infancia.

40. Es preciso que todos reconozcan que los niños de la calle o, dicho sea de paso, la pobreza en toda sus manifestaciones no son "un mal necesario". La pobreza tiene remedio, para lo que se necesita paciencia, sinceridad y una buena planificación. Ante todo, se necesita voluntad política y valor para erradicarla con un programa eficaz basado en la justicia para todos. En particular, hay que invertir suficientes recursos y la justicia económica de los niños exige que se piense de otra manera al planificar los presupuestos. Ninguno de los niños a los que entrevistó la Relatora Especial pidió piedad, caridad o ayuda. Lo que querían era vivir con dignidad y en condiciones de seguridad: clamaban por la oportunidad de gozar de sus derechos de niños. Si bien cada una de las conversaciones fue singular y a menudo impactante, algunos de los relatos de los niños fueron especialmente sintomáticos e indicativos de sus esperanzas, temores y aspiraciones cotidianos. La Relatora Especial quisiera compartir aquí algunas de las palabras que quedaron grabadas en sus mente:

"Quiero que mi madre esté orgullosa de mí." / "Saquen al "Chinaman" de nuestra vida, No quiero morir en las montañas." / "Quiero quitarme el tatuaje , pero necesito a mis amigos." / "Nadie se preocupa por nosotros, todos están demasiado ocupados." / "Quiero ser técnico para poder ayudar a mi madre." / "Nuestro lema es: Amigo, vive por tu madre y muere por tu barrio." / "Quiero ir a los Estados Unidos, puesto que aquí no tengo futuro." / "Quiero estudiar e ir a la escuela." / "Quiero dejar esta vida de miseria y vivir en paz, sin temor."/ "Quiero estar en paz con la policía."

Fuente: Consejo Económico y Social de la ONU. 2002.

RECUADRO 5.3

La influencia del informe de la relatora especial de Naciones Unidas en las diferentes instituciones hondureñas

La naturaleza de las ejecuciones extrajudiciales en Honduras proviene de diferentes fuentes: Los ajustes de cuentas privados, las peleas entre padillas "máras" y las ejecuciones policiales extrajudiciales (o por comités locales de seguridad).

Durante los últimos 5 años se ejecutó extrajudicialmente un total de 684 niños y niñas menores de 18 años. Durante el año 2001 se presentaron 418 casos de niños y jóvenes muertos bajo las referidas circunstancias, de los cuales 217 eran niños y niñas. ("Investigación sobre Asesinatos de Niños y Niñas en Honduras" Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia. – Tegucigalpa, Septiembre de 2002 - Pag. 4).

El contenido del reporte de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Sra. Asma Jasehangir, promovió la realización de informes nacionales a nivel gubernamental, de entre estos documentos podemos destacar:

a. "Investigación sobre Asesinatos de Niños y Niñas en Honduras – años 1998 a enero 2002 " presentado por el Ministerio Público (Fiscalía Pública), La Corte Suprema de Justicia y El Instituto Hondureño sobre la Niñez y la Familia.
b. "Investigación sobre Asesinatos de Niños y Niñas en Honduras" Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia. – Tegucigalpa, Septiembre de 2002
c. "Informe Especial sobre Muertes Violentas de Niños ,Niñas y Adolescentes en Honduras", Informe especial del Comisionado Nacional de Derechos Humanos , Tegucigalpa, MDC, 21 de enero de 2002 – LEO VALLADARES LANZA (Defensor del Pueblo).

Del conjunto de los referidos informes se extraen los siguientes párrafos:

"73. En la documentación reunida y analizada para el presente informe queda perfectamente claro que en Honduras algunos niños han sido ejecutados por miembros de las fuerzas de seguridad. En la mayoría de los casos los niños estaban desarmados y no habían provocado a la policía a emplear la fuerza, y mucho menos medios letales. Ha habido muy pocas investigaciones y juicios en casos de ejecuciones extrajudiciales y rara vez se imponen condenas. Además de la impunidad institucionalizada, existe una campaña para condicionar a la opinión pública a apoyar la «limpieza» de los niños indeseables en las calles de Honduras)... 74. En las medidas adoptadas por el Gobierno no se transmite un mensaje claro a la policía en el sentido de que sus miembros serán enjuiciados por los actos de abuso de autoridad o violaciones de los derechos humanos que cometan. Tampoco se ha apresado a los miembros de los poderosos grupos imputados de haber cometido esos delitos ni las autoridades les han significado que no pueden recurrir al asesinato con el pretexto de tratar de crear un clima propicio para la recuperación económica. La Relatora Especial desea recordar al Gobierno que en última instancia son la situación en materia de derechos humanos, la estabilidad y el estado de derecho en el país los que inspirarán confianza entre los donantes y los inversores, y no la arbitrariedad y la violencia de los poderosos contra los miembros más vulnerables de la sociedad). "(Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas: Consejo Económico y Social E/CN 4/2003/3/Add. 2 14 de junio de 2002 – Comisión de Derechos Humanos 59º perido de sesiones. Pag. 26).

"58. En este sentido, la Relatora Especial desea destacar dos casos concretos señalados a su atención, que ilustran bien a las claras el clima de indiferencia e impunidad dominante en relación con los asesinatos de niños. Alexander Joval Villatoro, taxista de profesión, informó a la Relatora Especial que cuando estaba recogiendo a dos pasajeros para trasladarlos a Capcamo un policía vestido de civil, insistió en viajar con los otros pasajeros hasta el mismo destino. Cerca de Capcamo, el policía pidió al taxista que se detuviera al borde de la carretera, donde tres niños lo estaban esperando. El policía les preguntó con gran enfado por qué habían salido corriendo. Agarró al mayor de todos por la camisa y lo atrajo violentamente hacia sí. En ese momento el conductor se asustó y se alejó del lugar en su automóvil. Al día siguiente escuchó en el noticiero de que tres menores habían sido asesinados en el mismo lugar donde había dejado al policía. El taxista y uno de los pasajeros, que era una mujer, testificaron en contra del policía, que fue detenido. Desde entonces se ha atentado cuatro veces contra la vida del Sr. Villatoro, que también ha sido amenazado por los familiares del policía imputado. Varios meses después de los hechos, el Sr. Villatoro fue detenido y encarcelado, acusado de haber cometido delitos relacionados con las drogas. Por último, el 5 de agosto de 1999 su causa fue sobreseída y fue puesto en libertad, aunque aún sigue viviendo con miedo. Informó a la Relatora Especial de que se había mudado varias veces y no podía declarar contra el policía imputado". (Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas: Consejo Económico y Social E/CN 4/2003/3/Add. 2 14 de junio de 2002 – Comisión de Derechos Humanos 59º periodo de sesiones. Pag. 20).

"Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hablar de ejecuciones sumarias o arbitrarias es hablar de privaciones de vida como resultado de homicidios asesinatos o atentados a la vida o integridad personal, perpetrados por orden de un gobierno o de sus agentes o con su complicidad o tolerancia o aquiescencia sin un proceso judicial o legal. Por indicios encontrados en los cadáveres (disparos certeros en la cabeza, etc.) objeto de esta investigación, así como la circunstancias en que ocurre la muerte (muerte por encapuchados , etc.) no se descarta la posiblidad de encontrar elementos que conforman la modalidad de Ejecucución Sumaria. ("Investigación sobre asesinatos de niños y niñas en Honduras – años 1998 a enero 2002 " presentado por el Ministerio Público (Fiscalía Pública), La Corte Suprema de Justicia y El Instituto Hondureño sobre la Niñez y la Familia. Pag. 16).... En tres casos en los que se ha identificado la participación de miembros de comités de seguridad ciudadana o de vigilancia, se confirma una vez más que en lugar de representar seguridad para la sociedad, son grupos que atentan contra los derechos humanos de las personas. No se descarta que éstos y otros casos, califiquen dentro del tipo de ejecución sumaria (ver fichas nos. 275 y 356)".

RECUADRO 5.3 continuación

"20 .El Silencio de la Sociedad Hondureña ante estos hechos , resulta preocupante, porque han caído ya, en los extremos de tolerancia y naturalidad que viene a alimentar las injusticias y la impunidad". ("Investigación sobre asesinatos de niños y niñas en Honduras – años 1998 a enero 2002 " presentado por el Ministerio Público (Fiscalía Pública), La Corte Suprema de Justicia y El Instituto Hondureño sobre la Niñez y la Familia. Pag. 20").

"Resulta difícil determinar la participación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o de personas particulares que sean responsables o complices del asesinato de niños y niñas, ya que en la mayoría de los casos no se aportan pruebas, ni se cuentan con testigos que ayuden a esclarecerlos." (Investigación sobre Asesinatos de Niños y Niñas en Honduras". Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia. Tegucigalpa, septiembre de 2002, pág. 11-12).

"El Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (CODEH) interpuso denuncia criminal contra la ex Secretaria de Estado en los Despachos de Seguridad y contra miembros de los Comités de Seguridad Ciudadana por los delitos de Homicidio y tentativa de homicidio. De los nueve casos detallados en ese expediente judicial, tres casos aparentan ser ejecuciones arbitrarias o sumarias... Hasta la fecha ha quedado evidenciado la relación estrecha entre estos Comités de Seguridad Ciudadana y agentes policiales. Varias denuncias debidamente documentadas en el CODEH evidencian excesos como: 1. Portación de armas de grueso calibre como AK 47, fusiles M-16, escopetas, chimbas, armas de cañón largo y otras de uso exclusivamente policial por parte de agentes de los Comités de Seguridad Ciudadana.2. Patrullajes preventivos en vehículos policiales e inclusive se citan casos de uso de vehículos particulares sin placas y con tripulantes con pasamontañas, vidrios polarizados. Contraviniendo La Ley Orgánica de la Policía en su artículo 22. 3. Comisión de graves delitos contra la vida y la integridad personal de ciudadanos. 4. Cobros indebidos por prestar este servicio, pese a que está prohibido esta acción... 5. Casos reportados de acciones de ¨limpieza social¨que a criterio de los integrantes de estos comités frenaran la ola de inseguridad en el país. (La Tribuna 27 de septiembre de 1999. La Tribuna y El Heraldo 7 de diciembre de 1999)". (Informe Especial sobre Muertes Violentas de Niños ,Niñas y Adolescentes en Honduras", Informe especial del Comisionado Nacional de Derechos Humanos , Tegucigalpa, MDC, 21 de enero de 2002 – LEO VALLADARES LANZA (Defensor del Pueblo) Pag. 44).

Fuente: informes citados.

En la medida en que no se resuelvan las contradicciones fundamentales de la sociedad hondureña, la tendencia de la inseguridad, seguramente, irá en alzada, con lo que la evocación de las medidas represivas y estigmatizantes hacia los excluidos puede cobrar auge peligrosamente, situando al país en riesgo de volver a sufrir estados de excepción que lesionen, en nombre de la seguridad, valores fundantes como la libertad y la dignidad humana.

La sociedad civil como vía de participación ciudadana en la lucha por los derechos humanos

La represión de la primera mitad de los ochenta tuvo como contrarreacción el surgimiento de las primeras organizaciones de defensa de los derechos humanos, reclamando las continuas violaciones de derechos civiles y políticos cometidos y consentidos por los gobiernos de la época. Conforme se fue avanzando en la estabilidad democrática formal, se observó en los noventa el surgimiento de otra ola de organizaciones con enfoque en los derechos de los grupos étnicos, de las mujeres y de los niños, así como grupos de medio ambiente (Cruz, 2002).

Hoy día, en Honduras, el movimiento de defensa de los derechos humanos tiene el carácter de un actor social. Se estima que existen en el país entre 8,000 y 10,000 organizaciones de la sociedad civil, y un número importante de ellas se definen como organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos (Cruz, 2002). De una muestra de 251 organizaciones de sociedad civil encuestadas por un estudio del ASDI-BID, el 27% mostraron tener los derechos humanos como uno de sus áreas temáticas.

También existen muchas organizaciones que, quizá, no se conciben como organizaciones de derechos humanos, pero que, sin embargo, tienen incidencia en asuntos relacionados con los derechos económicos y sociales. Entre este tipo de organizaciones se cuentan los sindicatos, las organizaciones para el desarrollo y para la juventud e infancia y las organizaciones campesinas, étnicas y humanitarias.

La sociedad civil hondureña ha logrado un alto nivel de organización secundaria y terciara al formar federaciones y foros entre ellas para coordinar la articulación de demandas frente al gobierno. Se estima que existen por lo menos 36 importantes redes y coordinaciones de organizaciones de la sociedad civil que generan actividades de abogacía en Honduras, según la encuesta de ASDI-BID, (Cruz, 2002).

Un ejemplo en el campo de los DESC es la red denominada Convergencia de Mujeres, que en 2001 publicó un manifiesto llamado *Nuestro Aporte a la Democracia: Agenda Mínima de las Mujeres* que identificó una serie de problemas y demandas. Por ejemplo, se destacó los "altos índices de desempleo que afecta particularmente a las mujeres que viven en condiciones de pobreza" con la recomendación de "que el Estado promueva y amplíe ofertas de formación laboral para mujeres." Sus reclamos y demandas se basaron explícitamente en una visión de los DESC como parte de los derechos humanos.

En el mismo año también se emitieron manifiestos de demandas coordinadas por otras federaciones como la "Estrategia de combate a la pobreza: Propuesta de INTERFOROS, Instancia de la Sociedad Civil," que destacó la inequidad en el ejercicio de los derechos humanos como un determinante de la pobreza (INTERFOROS, 2001) y la "Estrategia de combate a la pobreza en la región occidental de Honduras" publicada por La Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG, 2001). Aún a nivel regional aparecen demandas concertadas de la sociedad civil por federaciones internacionales como la Iniciativa Centroamericana de Mujeres para el Seguimiento a Estocolmo (2001) y La Coordinadora de la Sociedad Civil Centroamericana Solidaria (2001).

Las demandas de la sociedad civil se construyen en una relación con el reconocimiento estatal de los derechos. Como es obvio, la demanda ciudadana puede motivar el reconocimiento de un derecho específico por el gobierno, pero también existe una relación inversa: una vez reconocido un derecho o grupo de derechos por el Estado, reconocimiento sirve como base para generar más demandas de la ciudadanía de protección y satisfacción. Es relevante, entonces, analizar ahora el estado del reconocimiento jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales en Honduras.

RECUADRO 5.4

Leyes e instituciones creadas para la protección y el cumplimiento de los derechos humanos

Medidas Legislativas

- Ley de Protección al Consumidor (1989).
- Código de Salud (1991).
- Ley de la Tercera Edad (1993).
- Ley General del Ambiente (1993).
- Código de la Niñez y de la Adolescencia (1996).
- Ley Contra la Violencia Doméstica (1997).
- Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (1999).
- Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (2000).

Instituciones

- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (1992-1995).
- Consejerías de la Familia (1993).
- Ministerio Público (1994).
- Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (1997).
- Instituto Nacional de la Mujer (1998).
- Secretaría de Seguridad (1998).

Fuente: PNUD, 2002.

La institucionalización de los derechos humanos

Para los DESC, igual que para los derechos humanos en general, el primer paso de este proceso tiene que ser su reconocimiento legal dentro del marco jurídico del país. Este reconocimiento puede ser por su inclusión como un principio constitucional o por ratificar un instrumento de derecho internacional, pero es importante que los derechos humanos sean reconocidos al más alto nivel jurídico para que no puedan ser comprometidos ni revocados por ningún otro acto legislativo. Otra parte fundamental de este proceso de institucionalización es fortalecer los organismos públicos defensores de los derechos humanos para que sean accesibles, eficaces y eficientes.

Las leyes deben articular los deberes correspondientes de los órganos del Estado y de los ciudadanos. Por ejemplo, si se trata del derecho de los niños a la educación, la ley puede especificar que los padres tienen el deber de mandar a los hijos a la escuela, que los maestros tienen la responsabilidad de recibir a cada alumno sin discriminación, que la Secretaría de Educación debe desarrollar los contenidos educativos apropiados, que el Fondo Hondureño de Inversión Social construya las escuelas necesarias, etcétera.

Dentro del programa de modernización del Estado de la última década, se ha creado una serie de nuevas instituciones y leyes para proteger y avanzar en los derechos humanos (véase el recuadro 5.4).

Muchas de estas instituciones públicas han experimentado importantes reformas y esfuerzos de fortalecimiento en los últimos años para mejorar la calidad de sus servicios y extender su cobertura.

La creación del Ministerio Público en 1994, como un instrumento gratuito de representación de la acción penal pública, fue un paso de suma trascendencia en la ampliación del acceso a la justicia, factor esencial para combatir los ambientes de impunidad que favorecen las violaciones de los derechos.[1] En el Ministerio Público se han creado una serie de fiscalías especiales que atienden denuncias de ciertos tipos de delitos, algunas de las cuales tienen relevancia especial para los DESC; por ejemplo, casos de trabajo infantil pueden ser denunciados ante la Fiscalía de la Niñez, la violencia doméstica ante la Fiscalía de la Mujer y problemas con servicios públicos ante la Fiscalía del Consumidor.

El Ministerio Público reporta varias debilidades que impiden su eficacia. Según algunos de los fiscales entrevistados, el primer desafío es la carencia sistemática de los recursos necesarios para realizar su trabajo, carencia por limitaciones de tipo presupuestario. Una consecuencia de esta situación es el acceso desigual a los servicios del Ministerio Público para personas que viven en las zonas marginales del país, porque no hay medios logísticos adecuados para hacer visitas de campo ni para establecer una red más extensa de oficinas regionales.

Otra dificultad que ha afectado el debido seguimiento de las denuncias son los problemas de coordinación entre el Ministerio Público y el Ministerio de Seguridad (ver recuadro 5.5).

RECUADRO 5.5

El Ministerio Público

Creado como órgano independiente de la Corte Suprema en 1994 fue dotado legislativamente de gran independencia funcional. Sus dos altos cargos directivos son nombrados por el Congreso Nacional. Operativamente se encuentra dividido en diferentes fiscalías. La Fiscalía Especial de Derechos Humanos es la encargada de investigar a funcionarios civiles y militares en el ejercicio de sus funciones. Esta fiscalía a su vez se encuentra separada en: cementerios clandestinos (desaparecidos temporales o permanentes), ejecuciones extrajudiciales, delitos varios y centros penales.

Investigación y procesamiento

En 1998 entró en vigor la Ley de la Policía. Dicha normativa afectó sustancialmente la actividad del Ministerio Público. Con anterioridad a la promulgación de la referida Ley la Dirección de Investigación Criminal dependía del Ministerio Público. Con posterioridad a la entrada en vigor de esa normativa se hizo depender dicho organismo de La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad Pública. A pesar de que el referido cuerpo recibe instrucciones del Fiscal General, en la práctica surgen numerosas diferencias sobre las investigaciones de los casos .A los diferentes conflictos de coordinación entre el Ministerio Público, la Policía Preventiva (de base) y la Dirección de Investigación Criminal se unen problemas como: diferencias salariales, corrupción y procedimientos sancionadores.

Nuevo Código Procesal Penal

La reciente entrada en vigor del nuevo "Código Procesal Penal" (20 de febrero de 2002) a afectado sustancialmente el funcionamiento institucional en áreas como:

• La creación de límites de prisión preventiva (entre uno y dos años y medio). A estos efectos el Comisionado de Derechos Humanos reportó en su oficina del Departamento de Ceiba un caso de un hombre el cual permaneció en prisión por espació superior a diez años en espera de juicio, resultando luego absuelto.
• Creación de un criterio de "oportunidad" en la imputación de delitos. Atendiéndose a factores como la reincidencia, la pena asignada al cargo (no más de cinco años) y la reparación del daño causado. Se pretende que esta factor reduzca volumen de casos y el "atasco" judicial.
• Se impulsa el proceso verbal.

Fuente: Ministerio Público y Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, 2002.

Mientras que el Ministerio Público sólo tiene competencia para atender delitos[2], existe otras infracciones de las leyes que exceden el ámbito penal, pero que igualmente pueden perjudicar los DESC. En estos casos, el perjudicado puede recurrir ante el Comisionado Nacional de Derechos Humanos en Honduras, fundado en 1992 mediante el Decreto Ejecutivo e incorporado a la Constitución por medio de las reformas de 1994-95.

El Comisionado tiene las funciones de prevención y protección frente a las violaciones de los derechos humanos. Para llevar a cabo sus atribuciones, esta entidad puede utilizar herramientas extrajudiciales como son la investigación, la negociación y la conciliación, así como hacer recomendaciones a los demás órganos del Estado, con base en las quejas presentadas por la ciudadanía. Ejemplos de violaciones en materia de DESC de las que puede atender el Comisionado son la denegación de servicios médicos o abandono de pacientes en el sistema público de salud, despidos ilegales o afectación de los derechos sindicales, negativa de matrícula o interferencia en los derechos en libertad de cultos y la violencia doméstica, entre otros. Más allá de responder a quejas, también tiene capacidad de manejar investigaciones sociales de especial relevancia en el campo de los derechos humanos y de incidir en la formación de políticas por medio de recomendaciones al Congreso y a otros órganos.

El Comisionado Nacional tiene una competencia institucional amplia. Según el Artículo 23 de su Ley Orgánica, puede recibir quejas de "todas las personas naturales que se sientan afectadas por actos administrativos arbitrarios, violaciones a los derechos humanos u otros actos ilegales" Además, puede iniciar investigaciones y hacer recomendaciones a todos los órganos del Estado aun sin que medie alguna queja de la ciudadanía. Para realizar tal fin, el Comisionado goza de un poder de investigación y negociación dentro de las instituciones del Estado, a las que "podrá dirigirse directamente a cualquier servidor de la administración pública, organismos o instituciones de cualquier naturaleza y sus titulares tendrán la obligación de contestar las peticiones y requerimientos que se formulen" (Art. 6, Ley Orgánica del Comisionado).

Para el año 2001, el Comisionado recibió más de nueve mil solicitudes (recuadro 5.6), de las que más de 4 mil fueron quejas admisibles y en los otros cinco mil casos recibieron ayuda informal, principalmente para remitirlas a la autoridad competente, con seguimiento a la atención que estas autoridades hayan brindado al denunciante (Conadeh,

2002). Sin embargo, las quejas en materia de los DESC suelen ser muy pocas, situación que se debe, en parte, al menor conocimiento que la gente tiene sobre los derechos de este tipo (Pineda, 2002).

Tratados internacionales, informes nacionales y el derecho internacional

Al término de la Segunda Guerra Mundial se inició un práctica internacional de fortalecimiento de los instrumentos sobre Derechos Humanos. Este proceso fue realizado mediante tratados bilaterales, regionales y universales. Este último cuerpo de instrumentos internacionales pretendía que, gracias a su general aceptación se configurara lo que constituye ,parte de la "Costumbre Internacional y los Principios Generalmente Aceptados del Derecho Internacional". La Convención del Derechos de los Tratados y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia reconocen su valor de fuente del Derecho Internacional. Una de las formas de creación de estos entes normativos consiste en la general aceptación de los Tratados Internacionales sobre la materia. De esta manera y buscando una aplicación universal de los referidos textos se ha fomentado su masiva ratificación, considerándose que puedan llegar a un estado de ratificaciones (u otros medios de aceptación del compromiso) suficientes para vincular a otros estados que todavía no hubieran mostrado su consentimiento por la vía del tratado.

Este desafío en el proceso de ratificaciones , envuelve el peligro de "mercantilizar" la convenciones sobre derechos humanos. De tal forma que la ratificación de las mismas pudiera convertirse en condiciones para el acceso a financiación o ayuda internacional. Considerando este y otros hechos, los principales Instrumentos Internacionales sobre derechos humanos fueron dotados de entes administrativos encargados de monitorear el cumplimiento de las referidas convenciones. La forma escogida par evaluar el grado de cumplimiento del contenido de los tratados fue la presentación periódica de reportes nacionales ante los órganos de los tratados. A estos efectos se presenta un cuadro de las principales convenciones sobre derechos humanos , el estado de ratificaciones del gobierno de honduras, la periodicidad con la que se requieren los informes y los reportes realmente presentados por el gobierno de Honduras (ver cuadro 5.1).

Una mirada a los derechos económicos, sociales y culturales

Como se ha dicho, existe en el país un amplio marco institucional y legal para los derechos humanos, así como una variedad de actores trabajando por tales derechos. No obstante, también se observa una brecha entre el reconocimiento en las leyes y tratados internacionales y la aplicación y su cumplimiento (ver recuadro 5.7).

Algunos problemas de logros en desarrollo humano

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por Honduras en 1981, acto que, de acuerdo con la Constitución vigente, integra el instrumento como parte de la Ley interna del país. Sin embargo, el reconocimiento de los derechos humanos en la ley no significa necesariamente que se cumplen. Honduras no está ajena a esta tendencia, como muestran los siguientes ejemplos:

- Si bien todos y todas tienen igual derecho al trabajo, en la realidad existen fuertes desigualdades en al acceso a las fuentes de trabajo. Mientras que el subempleo urbano es de 16% para hombres y 19% para mujeres, en las zonas rurales es de 25% para mujeres y 37% para hombres (DGEC: EPHPM, 1999).
- La Constitución garantiza a todo trabajador condiciones equitativas de trabajo, garantía que incluye salario igual por trabajo igual, según el Pacto Internacional. Sin embargo, el ingreso mensual promedio para hombres dobla al que ganan las mujeres: 2.313 lempiras frente a 978 lempiras (DGEC: EPHPM, 1999).
- El derecho a la seguridad social sólo lo goza una minoría de hondureños. La cobertura para enfermedad-maternidad se estima que llega sólo a un 25% de la población económicamente activa y, peor aún, la cobertura de invalidez, vejez y muerte cubre sólo al 16% (Mesa-Lagos, 2000).
- Las tasas de mortalidad infantil indican que existen fuertes desigualdades en el goce de los derechos familiares y de la niñez. Mientras que en el dominio urbano, uno de cada 28 niños muere antes de su quinto cumpleaños, en las áreas rurales la cifra es uno de cada 20 y entre los niños cuyos madres no tienen educación, uno de cada 12 niños no alcanzan la edad de cinco años, lo que indica claramente que los niños no gozan de iguales oportunidades de desarrollarse con buena salud. (ENESF, 2001).
- Según el Código de la Niñez y de la Adolescencia promulgado en 1996, está prohibido que los menores de 14 años trabajen, de acuerdo con la prohibición constitucional del trabajo infantil y su reconocimiento internacional como una violación de los derechos de la niñez. Sin embargo, un estudio estimó que el 12.5% de los niños y niñas entre 10 y 14 años estaban trabajando en 1998, o sea, unos 97,000 niños (UNICEF, 1999).[3]
- El derecho a la alimentación, asegurado en el Artículo 11 del Pacto Internacional no se cumple en buena parte de las familias hondureñas. Según el último Censo de Talla y Peso, el 25% de los niños urbanos y un 42 por ciento de los niños rurales matriculados en el primer grado muestran síntomas de desnutrición crónica. En cuatro departamentos - Intibucá, Lempira, La Paz y Copán - más de la mitad de los niños censados sufren desnutri-

RECUADRO 5.6

El comisionado de derechos humanos y la defensa de los principios constitucionales

La doctrina general del derecho político sostiene que todo sistema democrático se basa sobre la independencia y equilibrio de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). Los anglosajones denominan "Check's and Balance's" a la potestad de un poder para controlar la actividad de otro. Así se entiende que el poder judicial en su función de interpretación de las leyes (recursos constitucionales y ordinarios) controla la potestad normativa del ejecutivo. El ejecutivo mediante la institución del indulto puede limitar las actividades del los órganos judiciales. El legislativo mediante la figura de moción de censura sobre el presidente del gobierno controla al ejecutivo.

Desde hace varios años en Honduras existe un conflicto que puede afectar seriamente a este sistema de equilibrio democrático. En concreto se refiere a la capacidad interpretativa sobre la constitución o ,lo que es lo mismo, a la capacidad interpretativa de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente.

El Congreso Nacional mediante "Decreto Legislativo No. 161-99 de 20 de octubre de 1999, (publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" No. 29,034 de 30 de noviembre de 1999), qué ratificó el Decreto Número 307-98 , dice:

"Refórmese el art. 218 de la Constitución: No será necesaria la sanción, ni el poder ejecutivo podrá poner el veto en los casos y resoluciones siguientes :... 9) En las interpretaciones que se decreten a la constitución de la República por el Congreso Nacional..."

En otra reforma constitucional , Decreto Legislativo No. 276-2002 de 8 de agosto de 2002 , publicado en la Gaceta No. 29,861 de 16 de agosto de 2002 se establece que:

"...reafirmar el artículo 205 de la Constitución de la República... corresponde al Congreso Nacional la atribuciones siguientes:... 10) Interpretar la Constitución de la República en sesiones ordinarias, en una sola legislatura, con dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros. Por este procedimiento no podrán interpretarse los Artículos 373 y 374 Constitucionales".

Los referidos artículos han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia (Sala de lo Constitucional) por el Comisionado de Derechos Humanos (Ombudsman) con fecha 13 de noviembre de 2002 (Ramón Abad Custodio . Sú interés en la materia queda reflejado en la página catorce del referido recurso (Centro de Documentación de la Oficina del Ombudsman de Honduras):

"Esa función esencial del Comisionado Nacional (Ombudsman) es afectada por la pretensión de interpretación constitucional que es fuente de inestabilidad o inseguridad e incertidumbre jurídica por dejarse a criterio del Congreso Nacional, en sus diferentes composiciones y alianzas políticas variables, fijar la comprensión no solo de lo que es el sentido y alcance de lo establecido en la Constitución en materia de derechos humanos, libertades fundamentales, garantías de las personas, garantías institucionales, valores fundamentales de la Constitución y aún las disposiciones sobre la supremacía e inviolabilidad de la Constitución, sino que inclusive de reformar, por esa vía, esas disposiciones, tal y como prueba la irregular práctica legislativa precedente".

Fuente: Oficina del Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, 2002.

RECUADRO 5.7

Observaciones finales del comité sobre los derechos, económicos, sociales y culturales sobre el informe nacional de la república de Honduras, 21 de mayo de 2001 (E/C.12/1/Add.57), consejo económico y social, convención sobre derechos económicos, sociales y culturales

Aspectos positivos

• El comité se congratula de la afirmación realizada por el Estado parte en el sentido de reiterar que la convención es parte del derecho nacional y que puede ser invocado ante los tribunales, aunque no se puedan presentar ejemplos jurisprudenciales.
• El comité aprecia la declaración del estado parte en el sentido de apoyar el protocolo opcional de la convención.
• El comité se congratula del establecimiento institucional de las "Fiscalías Especiales de Derechos Humanos", "El Instituto nacional de la Mujer", "Las Consejerías de la Familia" y "El Ombudsman" así como de la adopción de leyes importantes referentes a derechos humanos.
• El Comité se congratula de los programas de apoyo a las familias que tratan de beneficiar a las familias más pobres.
• El comité señala que el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la familia aumentado continuamente entre 1996-2001.
• El Comité indica con satisfacción que durante el periodo 1996-200, 345 centros de educación básica fueron creados en 18 departamentos.

Factores y dificultades que impiden la ejecución de la convención

• El país está considerado como una parte altamente endeudada y que más del 40% del presupuesto nacional anual está dedicado a la deuda externa.
• Las políticas de ajuste estructural han perjudicado el disfrute de estos derechos.
• El serio problema de pobreza en el país se ha visto agravado por los devastadores efectos del huracán "Mitch".

Materias objeto de preocupación

• La falta de entrenamiento en el área de derechos humanos dentro de la función pública, especialmente en el orden judicial.
• La desigualdad entre el hombre y la mujer especialmente en las remuneraciones laborales y la representación en los organismos del estado.
• La discriminación hacia la población indígena en el trabajo y sus derechos históricos sobre la tierra.
• Condiciones laborales en empresas transnacionales (salarios, empleo femenino, salubridad)
• Escaso número de inspectores laborales.
• Insuficiencia del salario mínimo de los trabajadores.
• Falta de protección de los sindicatos y la limitación de que solo exista un sindicato por empresa.
• Alto número de niños que se ven obligados a trabajar y la inclusión de los niños de la calle en las "maras". Así como la explotación sexual y la prostitución de menores y la falta de programación sobre estas materias.
• Carencia de una estrategia sobre la vivienda , considerando el daño causado por el huracán "Mitch".
• Aumento de la violencia doméstica y la inexistencia de preparación y aptitudes por parte de la policía.
• Aumento de las expropiaciones forzosas sobre las tierras de los campesinos.
• Progresivo aumento del uso de pesticidas y sustancias tóxicas en determinados sectores laborales como las ''bananeras'' y las minas de oro.
• Aumento de la deforestación.
• Insuficiencia de centros médicos, especialmente en el área rural. Alto grado de HIV/SIDA.
• Restricciones al uso del condón.
• Alto grado de analfabetismo (19.5% de la población).
• Limitaciones de la población indígena a desarrollarse en su lengua autóctona.

Fuente: Página web del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002.

CUADRO 5.1

Principales convenciones sobre derechos humanos

	Fecha de expresión del consentimiento por el Gobierno de Honduras	Informes periódicos requeridos por diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos	Informes presentados por el Gobierno de Honduras ante los comités
Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De 16 de diciembre de 1966.	17 de febrero de 1981	**Resolucion del Consejo Económico y Social (1988/4).** Informe inicial: dos años desde la entrada en vigor. Informes periódicos: cada 5 años. Requerimientos de información específica.	Reporte inicial 23/07/98. Intercambio de documentos referentes a datos del informe inicial. Observaciones finales E/.12/1/Add.57.
Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. De 16 de diciembre de 1966.	25 de agosto de 1997	**Artículo 40. 1-3** Informe inicial: un año desde la entrada en vigor. Informe periódico: cada cinco años CCPR/C/19/ Rev. 1.	
Protocolo Opcional de la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.	19 de diciembre de 1966 (solo firmas)		
Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial De 7 de marzo de 1966.		**Artículo 9** Informe inicial: un año desde la entrada en vigor. Informe periódico: dos años. Bajo petición del Comité.	
Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	3 de marzo de 1983	Artículo 18 Informe inicial: un año desde su entrada en vigor. Informe periódico: cada cuatro años. Posibilidad de requerir información específica.	
Protocolo Opcional para Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. De 18 de diciembre de 1979.			
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Castigos Inhumanos, Crueles y Degradantes. De 10 de diciembre de 1984.	5 de diciembre de 1996. a	Artículo 44 Informe inicial: cada dos años. Informe periódico: cada cinco años.	
Convención sobre los Derechos del Niño. De 20 de noviembre de 1989	10 de agosto de 1990.		Segundo Informe Periódico de Honduras 1998 (20/02/98) e intercambio de documentos al respecto (CRC/C/SR.542).
Protocolo Opcional de la Convención sobre los Derechos del Niño	9 de mayo de 2002		
Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de sus Familias. De 10 de diciembre de 1990.			

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ción crónica (PRAF, 2001).

- El acceso a agua potable y a un sistema adecuado de eliminación de aguas negras puede ser el aspecto básico del derecho a la salud. Sin embargo, más de un millón de hondureños no goza del derecho a estas condiciones higiénicas: unos 122,361 en las ciudades y unos 910,054 en las áreas rurales, donde aproximadamente una de cada cuatro personas no tiene ni inodoro ni letrina (DGEC: EPHPM, 1999).
- La Constitución asegura que "La educación es función esencial del Estado para la conservación, el fomento y difusión de la cultura..." No obstante, el porcentaje de niños entre 5 y 14 años que no asisten a la escuela ha aumentado de un 7.1% en 1991 a un 8.9% en 1999, una clara violación del derecho a la educación primaria universal reconocida en el Pacto Internacional (DGEC: EPHPM, 1991 y 1999).
- Dentro del concepto de los derechos culturales, se incluye también el derecho al alfabetismo, que debe ser promovido por programas de educación especiales del Estado, deber reconocido explícitamente en la Constitución de Honduras. Si bien la población analfabeta hondureña disminuyó del 22% para el año 1991 al 19% en 1999, en términos absolutos, el número de hondureños analfabetos ha aumentado sobre el mismo período, al llegar a unos 648,065 adultos que no gozaban para ese año del derecho a la alfabetización (DGEC: EPHPM, 1991 y 1999).
- Los Estados firmantes del Pacto Internacional también deben asegurar el derecho de toda persona a gozar del progreso científico. Sin embargo, a nivel nacional, el 34 % de la población todavía no tiene electricidad en casa, porcentaje que se traduce en que 2,017,496 de hondureños carecen de ella (DGEC: EPHPM, 1999).

Sobre los derechos humanos, en general, y los DESC, en particular, se ha desarrollado un consenso internacional entre la Organización de las Naciones Unidas y los sistemas regionales, como la Organización de Estados Americanos, formalizado en varios convenios y tratados de derecho internacional durante los últimos cincuenta años. Como signatario del Pacto de San José, Honduras ha aceptado la competencia de la Corte y la Comisión Interamericana de Justicia. Durante los años 2000 y 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos decidió declarar admisibles (al estudio de la cuestión de fondo) los casos de Don Alfredo López Alávarez (3 de diciembre de 2001) - referente a irregularidades en el procedimiento judicial por posesión y tráfico de estupefacientes de un reconocido dirigente garífuna - y Don. Ernst Otto Stalinski (3 de octubre de 2000) - relativo a presuntas irregularidades en el proceso judicial de los presuntos responsables de tentativa de secuestro del peticionario.

Durante el 2002 se ha incrementado notablemente el número de casos acontecidos en Honduras y declarados admisibles por la Comisión:

- Caso 12.331: Marco Antonio, Servellón García, Rony Alexis Betancourt Hernández, Diómenes Obed García y Orlando Alvarez Ríos. "Los Cuatro Puntos Cardinales" de 27 de febrero de 2002: posible responsabilidad del Estado de Honduras por la detención ilegal, tortura y posterior asesinato de dos menores de edad y dos adultos.
- Petición 11.562: Dixie Miguel Urbina Rosales de 9 de octubre de 2002: posible responsabilidad internacional del Estado de Honduras por las muertes de Dixie Miguel Urbina.
- Caso 11.802: Ramón Hernández Berríos y otros de 27 de febrero de 2002: posible detención ilegal y torturas de menores de edad en la Granja Penal de Comayagua por el jefe de reclusos.

De éstos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito en 1967 y hoy reconocido por más de 140 países, constituye el marco fundamental para el tema de los derechos económicos, sociales y culturales[4].

Dentro del marco del Pacto Internacional se reconocen tres categorías de derechos humanos (véase el recuadro 5.8). Los derechos económicos incluyen el derecho a trabajar y los derechos laborales y sindicales. Los derechos sociales comprenden el derecho a la seguridad social, los derechos familiares y de la niñez, el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la salud. La última categoría, la de los derechos culturales, incluye el derecho a la educación y el derecho de gozar de la ciencia y de la cultura.

Es necesario destacar aparte dos aspectos más del marco de los derechos económicos, sociales y culturales de suma importancia. Según el principio fundamental de los derechos humanos -la igualdad en dignidad de todo ser humano-, los derechos humanos siempre hay que garantizarlos de manera igualitaria para todos. En el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aparece, en los primeros artículos, el reconocimiento especial del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y el derecho a la no-discriminación.

Las obligaciones estatales respecto a los derechos económicos, sociales y culturales

Sin duda, ningún país puede encargarse de proveer del erario, a todos sus habitantes vivienda, alimentación, educación completa, todos los servicio de salud y los demás bienes relacionados con los DESC. Es obvio, también, que un país como Honduras encuentra límites de recursos, que restringen las posibilidades de poder cumplir con los derechos de sus habitantes.

Los derechos a salud, vivienda, alimentación, seguridad social, entre otros, se entienden como derechos abstractos. El Estado no está obligado necesariamente a proporcionar directamente los bienes relacionados con estos derechos a sus habi-

RECUADRO 5.8

Derechos reconocidos en el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales

ECONOMICOS

Derecho a trabajar
Debe promoverse por la orientación y formación técnico-profesional y políticas para asegurar el empleo pleno y productivo. (Artículo 6)

Derechos de los trabajadores
El derecho a "condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias" que incluye salario igual por trabajo igual, condiciones de existencia dignas para ellos y sus familias, la seguridad y la higiene en el trabajo, igual oportunidad de ser promovidos y descanso razonable. (Artículo 7) El derecho a formar sindicatos y el derecho de huelga (Artículo 8).

SOCIALES

Derecho a la seguridad social
"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social" (Artículo 9).

Derechos familiares y de la niñez
El derecho al libre matrimonio, protección para madres antes y después del parto, medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, especialmente contra la explotación y prohibición del empleo de mano de obra infantil (Artículo 10).

Derecho a las necesidades básicas
El derecho "a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia" (Artículo 11).

Derecho a la salud
Se entiende "salud física y mental." Incluye: "La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños. El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad" (Artículo 12).

CULTURALES

Derecho a la educación
La enseñanza primaria obligatoria y accesible asequible, y gratis; la enseñanza secundaria, generalizada y accesible (y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita); la enseñanza superior igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno; y la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. (Artículos 13 y 14).

Derecho a gozar de la ciencia y la cultura
El derecho a "Participar en la vida cultural; Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; y Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora." (Artículo 15)

Fuente: ACNUR, 2002.

tantes, pero sí tiene la obligación de tomar acciones concretas para promover su satisfacción. Entre ellas, el promover la conciencia de estos derechos, reconocerlos en las leyes del país y crear instituciones de monitoreo y defensa de los derechos humanos. Otro deber clave es el de ejecutar políticas que proporcionen un entorno económico y social propicio para la mayor realización de estos derechos entre la población y, especialmente, en beneficio de los más desfavorecidos (PNUD, 2000b).

Calificar a los bienes sociales como derechos y no sólo como metas significa que existen deberes correspondientes de respetar, proteger y cumplir por parte de otros actores. Para el Estado, *respetar* los derechos significa abstenerse de impedir o limitar las capacidades de la gente de disfrutarlos, incluso por la discriminación. La obligación de *proteger* implica adoptar leyes y otras medidas para impedir que terceros violen los derechos humanos y para combatir las principales amenazas a ellos, especialmente para proteger a los grupos vulnerables. *Cumplir* los derechos humanos implica adoptar medidas positivas que faciliten y ayuden a la gente a disfrutar de sus derechos, por ejemplo, crear la infraestructura necesaria y desarrollar y ejecutar una política coherente para lograr la satisfacción universal de los derechos.

No sólo el Estado tiene el deber de respetar y apoyar los derechos humanos, también lo tienen otros

actores. Las organizaciones de la sociedad civil deben promover la conciencia de los derechos económicos, sociales y culturales y luchar por su cumplimiento. Los ciudadanos tienen que demandar que el Estado respete, proteja y cumpla sus derechos y debe quejarse a las autoridades indicadas cuando son violados por terceros. Además, algunos de los deberes de las personas están formalizados en las leyes, como el de pagar los impuestos, respetar los derechos laborales y mandar a los hijos a la escuela. Se hace más difícil para el Estado cumplir los derechos, si la ciudadanía no respeta ni cumple sus responsabilidades tales como el pago de los tributos.

El reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales

Las primeras protecciones constitucionales de los derechos económicos, sociales y culturales en Honduras se encuentran en la Constitución de 1936, en la que, por primera vez, el Estado reconoció como deberes suyos el proveer la protección de los menores y de la maternidad, así como de velar por la salud pública (Cárcamo, 1997).

La gran influencia de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 impulsó un mayor reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en todo el continente americano (Cárcamo, 1997). Esta tendencia también provocó iniciativas en Honduras, cuya Constitución de 1957 amplió de manera importante el reconocimiento de los derechos familiares y de la niñez y los derechos laborales, dedicando más de cincuenta artículos a definirlos, reconociendo que también el derecho a la seguridad social.

Sin embargo, estos derechos fueron ampliados por la ratificación de la actual Constitución de la República de 1982, que otorga un amplio rango de derechos económicos, sociales y culturales a los ciudadanos. En el plano de los derechos económicos, se menciona el derecho a un salario mínimo, a la formación técnica-profesional pública y a los derechos sindicales. En cuanto a los derechos sociales, la Constitución compromete al Estado en proteger el medio ambiente, en ejecutar programas de vivienda y nutrición y en proporcionar a los niños las condiciones necesarias para un desarrollo sano, entre otras obligaciones. Respecto a los derechos culturales, el Estado se ve comprometido a proporcionar la educación básica gratuita y obligatoria, a combatir el analfabetismo, a desarrollar la educación extraescolar y a proteger la libertad de investigación, de aprendizaje y de cátedra, para mencionar sólo unos ejemplos. También en la Constitución se establece el principio de la no-discriminación al reconocer que todos y todas tienen derechos (véase el recuadro 5.1).

La nueva constitución del país presenta así un entorno jurídico favorable para el progreso de los DESC al reconocer un amplio número de estos derechos y proveer una vía para la incorporación de otros por la ratificación de instrumentos internacionales. Honduras ha ratificado varios de los nuevos pactos y convenios internacionales que refuerzan y amplían el reconocimiento y las garantías constitucionales de los derechos económicos, sociales y culturales.

Hay que resaltar que aunque los instrumentos de derechos humanos fueron adoptados por las Naciones Unidas antes del 1980, casi la totalidad de las firmas y ratificaciones hondureñas tuvieron lugar después de esa fecha. Este hecho indica claramente el aumento de la preocupación del Estado hondureño por los derechos humanos después del retorno democrático, aunque debe señalarse que todavía existen varios instrumentos importantes que aún no han sido ratificados (véase el cuadro 5.2).

Es especialmente preocupante que el Protocolo de San Salvador -el instrumento fundamental de la Organización de Estados Americanos con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales- a pesar de estar suscrito por Honduras en 1988, todavía no ha sido ratificado. A nivel de los convenios de las Naciones Unidas, faltan firmar y ratificar tres convenios importantes para los DESC. Uno de ellos es la Convención de los Trabajadores Migratorios, de gran relevancia para un país como Honduras que, según datos de la Cancillería recogidos por la oficina hondureña de la OIM, cuenta con unos 650,000 de sus ciudadanos en el exterior, equivalente al 10% de la población nacional.

El derecho a la equidad es especialmente precario por la falta de ratificación de dos instrumentos importantes. Aunque Honduras ratificó en 1983 la Convención de la Mujer, todavía falta acceder a su protocolo facultativo, que creará una vía legal por medio de la que las hondureñas podrían acudir cuando sus derechos humanos no sean cumplidos por el Estado. Es notable la no-ratificación del Convenio contra la Discriminación Racial, adoptado por las Naciones Unidas hace casi cuarenta años, que sería sumamente útil para reforzar y definir la garantía constitucional del derecho a la igualdad.

Ratificar un convenio internacional o una garantía constitucional es un paso importante, pero no significa necesariamente que se vaya a ejecutar. Por ejemplo, si bien el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado en 1981, el Estado hondureño no cumplió con la responsabilidad consecuente de entregar ante el Consejo Económico y Social su informe inicial sino hasta diecisiete años después.

A partir de la historia reciente de los instrumentos internacionales de derechos humanos en Honduras, se puede ver que se ha establecido desde 1981 la práctica cada vez más normativa de validar en la ley interna los derechos humanos internacionalmente reconocidos. No es una mera coincidencia que esta ola de ratificaciones coincida con el surgimiento de la sociedad civil en Honduras, sino una consecuencia de los esfuerzos de las organizaciones civiles y la exigencia pública para que los gobernantes democráticos respetasen los dere-

CUADRO 5.2

Estatus de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos

Pacto o Convenio (ONU)	Eco-Soc-Cults.	Civiles-Políticos	Estatus
Convenio internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965)	X	X	NO
Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (1966)	X		Ratificado 1981
Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966)		X	Ratificado 1997
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos		X	Firmado 1966
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos (1989).		X	Firmado 1990
Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	X	X	Ratificado 1983
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra mujeres	X	X	NO
Convenio contra la tortura y otras tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)		X	Accedido 1996
Convenio sobre los derechos del niño (1989)	X	X	Ratificado 1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derecho del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados		X	NO
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	X	X	Accedido 2002
C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (1989)	X	X	Ratificado 1995*
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos las Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)	X	X	NO

Fuente: Elaboración propia con base en ACNUDH, 2002 y OIT, 2002.

chos humanos. Sin embargo, parece que la demanda ciudadana para la ratificación nacional de estos convenios todavía no ha sido suficiente para todos los casos.

La internalización de los derechos humanos y los valores democráticos

Hay que reconocer que en los últimos años se han producido efectos positivos para el reconocimiento y afianzamiento de los derechos humanos y la democracia en Honduras, derivados, en gran parte, de la labor realizada por los organismos de derechos humanos. No obstante, en la actualidad, se manifiesta una preocupación importante respecto a la acogida institucional de los derechos humanos, a su efectiva vigencia práctica y a su internalización en la conciencia de los hondureños.

Por tanto, "la mera formulación escrita de normas jurídicas en el orden normativo no es equivalente a derecho positivo; un derecho es positivo cuando rige, cuando funciona, cuando se aplica, cuando es eficaz" (Bidart Campos, 1991: 110). En ese sentido, "el "derecho" de los derechos humanos no será derecho positivo hasta tanto obtenga vigencia sociológica, es decir, eficacia actual..." (Bidart Campos, 1991: 111).

La evolución de los derechos humanos en Honduras, en el sentido de avanzar hacia su efectivo afianzamiento, reconoce la vigencia normativa e institucional de los derechos humanos, pero existe una valoración social que es ajena a lo que podría entenderse como cultura de los derechos humanos. Esto, lógicamente, tiene que ver con la vigen-

CUADRO 5.2 *continuación*

Pacto o Convenio (OEA)	Eco-Soc-Cults.	Civiles, Políticos	Estatus
Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" (1969)		X	Ratificada 1977
Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" (1988)	X		Suscrito 1988
Convención interamericana sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores (1984)	X		Firmada 1986
Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura (1985)		X	Firmada 1986
Convención interamericana sobre obligaciones alimentarías (1989)	X		NO
Convención interamericana sobre restitución internacional de menores (1989)	X		NO
Protocolo a la convención Americana sobre derechos humanos relativo a la abolición de la pena de muerte (1990)		X	NO*
Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas (1994)		X	Suscrita 1994
Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994)	X	X	1995d
Convención Interamericana contra la Corrupción	X	X	Ratificada 1998
Convención interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad (1999)	X	X	NO

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Relaciones Exteriores de la República de Honduras; 2002 y OEA 2002.

cia sociológica y la representación social de los derechos humanos en Honduras.

Se ha investigado, de manera cualitativa, las percepciones y opiniones sobre los derechos humanos en Honduras a través de un estudio con entrevistas y discusiones de varios actores en la sociedad hondureña. Para poder dar cuenta de la vigencia sociológica de los derechos humanos en el país y de su representación social, se ha aproximado, por un lado, a los actores institucionales claves (organismos no gubernamentales, instituciones de gobierno y medios de comunicación) que con su acción intervienen en el campo de los derechos humanos y, por otro, también se ha acercado a un sector específico de la población, concretamente a estudiantes universitarios. El propósito de este doble acercamiento consiste en conocer cuál es la representación social que los actores consultados tienen sobre los derechos humanos en Honduras. De esta forma, se hace posible contrastar la vigencia normativa e institucional de los derechos humanos con su representación social.

De los discursos obtenidos, cabe destacar como principal consideración la relevancia de su diagnóstico, en tanto que permite conocer las diferentes valoraciones discursivas que se manifiestan en cada uno de los sectores considerados en este estudio, a su vez, permiten aproximarse a una visión de conjunto sobre la representación social de los derechos humanos y conocer mejor hasta qué punto *el ethos* de los derechos humanos han tenido introspección como un valor dentro de la democracia hondureña.

Percepciones sobre la evolución y el reconocimiento de los derechos humanos

"Hace 20 años aquí en Honduras nadie se atrevía hablar de derechos humanos, de derechos ciudadanos, de participación ciudadana, nadie, porque se tenía un pavor espantoso a la reacción del Estado [...], ése es uno de los logros que más bien están utilizando de una forma exabrupta, la temática de los derechos humanos. Pero es importante para nosotros poner en el debate de discusión el problema de los derechos humanos; la palabra derechos humanos era una palabra temida, cuando a nosotros nos decían que éramos defensores de los derechos humanos era como si nos dijeran son matones y hay que matarlos, y ante esa crisis y en esa época vivimos y sobrevivimos" (Repr. ONG de

DDHH).

La conquista por el reconocimiento de los derechos humanos en Honduras, obviamente, marca un avance significativo, en esto coinciden los diferentes actores institucionales. El hecho de haber creado el Comisionado de Derechos Humanos en 1992 representa una expresión de voluntad política estatal para someterse a control: "hubiéran pasado cincuenta años y el Estado no hubiera reconocido, pero vino el Comisionado y hubo un reconocimiento tácito de las violaciones, de que fue un Estado violador de los derechos humanos" (Repr. ONG de DDHH).

Hoy se habla con mucha libertad de derechos humanos en las escuelas de primaria, en las escuelas de secundaria, en las universidades; eso era un tema prohibido hace 15 o 20 años atrás. Ese es un paso en materia de cultura política fundamental, en materia de derechos humanos.

El Estado, la institucionalización y la vigencia práctica

Si bien es cierto que se ha logrado un reconocimiento y una acogida institucional de los derechos humanos, esto no significa que se haya producido una consecutiva vigencia práctica de ellos. Aquí radica una de las principales críticas que los organismos no gubernamentales de derechos humanos hacen frente a la concepción estatal en materia de derechos humanos.

El argumento consiste en que desde el Estado se habla de derechos humanos en cuanto discurso que asume su reconocimiento, es decir, que el Estado los reconoce en su aspecto formal, pero en su vigencia sociológica aún no existe una coherencia entre lo que podría denominarse teoría y práctica de los derechos humanos. "El Estado tiene un discurso de derechos humanos, pero no tiene una política institucional en materia de derechos humanos [...]. Hay una preocupación manifiesta, la policía ha integrado, incluso, el tema de derechos humanos a su discurso, pero no así en la práctica" (Repr. ONG de DDHH).

Hay una diferencia muy marcada en los planteamientos de ambos sectores, por ejemplo, en el caso de la seguridad, es un deber del Estado proveerla a los ciudadanos. Pero desde el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, el Estado lo hace con una visión marcadamente policial. Consideran que el enfoque debe ser más integral, no vertical desde la Secretaría de Seguridad. En eso hay no sólo una diferencia conceptual, sino una diferencia filosófica de los derechos humanos.

También en el sentido práctico hay diferencias, pues el Estado tiene una visión más represiva de los derechos, es decir, los admite, pero los mira como una concesión del Estado que debe ser objeto de regulaciones adicionales. Esto marca también una diferencia. "Hay un discurso muy bien manejado por el Estado de respeto a los derechos humanos [...]. Ahora, en la práctica es distinto, pues eso siempre se dice, el hecho de que las cárceles estén llenas de gente [...], el hecho de que el Estado no se preocupe plenamente para resolver el asunto de los maestros, mientras los niños y las niñas no sigan recibiendo educación plena, el hecho de que los hospitales se vayan a huelga y que las mujeres tengan que parir en las calles y que no hayan medicamentos; esos son problemas que hay que abordarlos con profundidad y desde el Estado. Aunque el tema de derechos humanos, ellos sólo lo enfocan desde el término policíaco o militar [...], creo que el Estado, desde su discurso, sólo lo maneja desde su ámbito de policías y militares" (Repr. ONG de DDHH).

El criterio acerca de la inexistencia de una política institucional en materia de derechos humanos por parte del Estado, es compartido incluso, desde una de las instancias de gobierno que intervienen en materia de derechos humanos: "Si usted le llama institucionalización a lo que podría ser la creación de algunas instancias donde descansan, la promoción de los derechos humanos, ha habido una institucionalidad, pero un principio, no una línea política, una línea trazada, no". En ese mismo sentido, y refiriéndose a la vigencia de los derechos humanos, señala que, "en el sector justicia no podría decirse que hay una garantía de derechos humanos, es más, creo que ahí descansa una de las grandes debilidades de poner en vigencia o ganar una eficacia de los derechos humanos. Precisamente por la posibilidad de la impartición de justicia" (Repr. CSJ).

Existe cierto grado de voluntad de luchar por los derechos humanos

Es importante señalar que, si bien no existe una coherencia explícita entre el discurso y la práctica de los derechos humanos, esto no significa que no haya una disposición institucional por afianzar el respeto y el goce de los derechos humanos. Sin embargo, hay que aclarar que, por un lado, desde la visión de los representantes de instituciones del Estado que fueron consultados, dicha disposición no se visualiza en cuanto política pública integral del Estado, sino en cuanto voluntad personal de quienes están al frente de las instituciones públicas para hacer efectivo el marco jurídico que regula el comportamiento institucional en materia de derechos humanos. Esto se observa en las apreciaciones siguientes:

"No me tocaría a mí decir si hay una voluntad política, puedo hablar de una voluntad, pero creo que esta voluntad política sólo se puede medir a través de resultados" (Repr. CSJ).

"Si de repente alguien, algún miembro de la institución viola esas normas o esas disposiciones, es acreedor individualmente de la responsabilidad que eso le atañe, es decir, que si alguna persona en el ejercicio de sus funciones abusa de su autoridad, llega a violar precisamente lo que es la esencia de

los derechos humanos, esa persona tiene que hacerse acreedora como funcionario individualmente de sus actuaciones, porque al cometer las violaciones no lo hace siguiendo ninguna política institucional, porque la política institucional es la que ya enmarca la ley y lo que se específica como parte de nuestra misión..." (Repr. Policía Nacional).

Por otra parte, y desde la perspectiva de los actores de sociedad civil que intervienen en materia de derechos humanos, se sostiene que a nivel de Estado hay una voluntad, pero no una práctica manifiesta. Hay instituciones del Estado que tienen una visión clara de los derechos humanos, pero, también, hay sectores en los que aún prevalecen vestigios autoritarios que frenan la voluntad política del Estado en materia de derechos humanos.

"...hay como una preocupación pero no hay una decisión, nosotros hemos estado trabajando con la libertad de prensa y he llegado a una conclusión que un gobierno o cualquier gobierno que sea, que trate de restringir, de manipular o controlar la libertad de prensa, nos está violando un derecho fundamental a ser informado, y ese gobierno, por lo tanto, sería un gobierno violador. Para poder construir, para poder hacer, entonces, es lo que le dije antes, tal vez en teoría, pero en la práctica hay mucho que caminar, y no es suficiente que se haya creado un Comisionado, no es suficiente que se haya creado un Ministerio Público, no es suficiente que en los diferentes ministerios haya encargados sobre la problemática de derechos humanos, lo bueno es practicarlo no teorizarlo para justificarlo" (Repr. ONG de DDHH).

"Disposición, yo creo que sí existe disposición, o sea, hay instituciones dentro del Estado que tienen una visión clara de los derechos humanos, el propio Comisionado que es parte del Estado tiene una visión, digamos, coherente con lo que piensa la sociedad civil de los derechos humanos. Y creo que eso expresa una voluntad. El que una institución del Estado como las Fuerzas Armadas se someta a un proceso de modernización expresa una voluntad por parte de una institución del Estado. Por supuesto que hay otros obstáculos, por ejemplo, las tradicionales relaciones entre ciertos sectores privados y ciertos sectores de la policía y ciertos sectores del ejército, no son coherentes con la voluntad política. O sea, siempre hay como unos contrapesos o contracorrientes que pueden en algún momento obstaculizar, tal vez no revertir, la voluntad del Estado para cumplir con los derechos humanos" (comunicador social).

Lo anterior, obviamente, es una manifestación de la endeble acogida institucional de los derechos humanos en Honduras, ya que, puede decirse que, los derechos humanos aún no han sido "tomados en serio" por parte del Estado. En ese sentido, frente al discurso de los derechos humanos como reconocimiento y frente al discurso de la demanda por la vigencia práctica de los mismos, el problema de fondo que subyace, es de carácter político, pues, tal como lo ha expresado Norberto Bobbio, refiriéndose al reto actual de los derechos humanos, "ahora no se trata de buscar otras razones [...], sino de poner las soluciones para una más amplia y escrupulosa realización de los derechos proclamados [...] El problema de fondo relativo a los derechos humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos. Es un problema no filosófico, sino político" (Bobbio, 1991: 61).

La ciudadanía y los derechos humanos

A nivel de los actores institucionales que intervienen en materia de derechos humanos se destacan dos posiciones referentes a la valoración que la población tiene sobre los derechos humanos. Por un lado, algunos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, consideran que sí existe en la población una percepción clara sobre lo que son los derechos humanos. "Hoy, la sociedad ya tiene la percepción clara de lo que es la temática y problemática de lo que son los derechos humanos, que no sólo es el derecho a capacitación, tiene derecho a educación, tiene derecho a salud, tiene derecho a vivienda, [...] además, conoce y tiene la percepción ya clara, conoce sus derechos" (Repr. ONG de DDHH).

"En Honduras la gente todavía no hace una diferencia de las generaciones de derechos como han sido clasificados por el sistema interamericano y el sistema de las Naciones Unidas, pero tiene claro que el trabajo es un derecho, tiene claro que la salud es un derecho, que la educación es un derecho, que la participación es un derecho, tiene claro que votar, que elegir es un derecho. Lo tiene claro" (comunicador social).

Por otra parte, están los actores institucionales que consideran lo contrario, es decir, que aún no existe una claridad por parte de la población sobre los derechos humanos. Esto se observa en las siguientes apreciaciones:

"Pienso que los conceptos los tienen un tanto confundidos porque casi siempre el defender o querer manejar el término de los derechos humanos lo van a asociar siempre a los organismos de derechos humanos, porque es hacia ellos que va el cuestionamiento" (Repr. Policía Nacional).

"Es una población que no tiene educación en derechos humanos, si es que ni los universitarios tienen claridad de lo que es derechos humanos, qué vamos a esperar de la población que llegó a tercer grado o de aquéllos que nunca fueron a la escuela, es decir, hay un problema serio desde la misma academia sobre la concepción de los derechos humanos, entonces de la población no esperemos mucho" (Repr. ONG de DDHH).

Los derechos humanos como "defensores de delincuentes"

Uno de los principales discursos que surge de los grupos de discusión con estudiantes universitarios es el que refuerza el estereotipo de los derechos humanos como "defensores de delincuentes".

Al respecto, cabe aclarar que, en primer lugar, hay un grupo de estudiantes que confunden derechos humanos con organismos de derechos humanos y condensan en una sola figura concepto y organización, dando así, lugar a la identificación siguiente: derechos humanos = organismo de derechos humanos. Ello se refleja en la siguiente valoración discursiva: "Que los busquen y que se acojan a ellos para que vean de qué manera se les puede ayudar. Porque eso es lo que sucede, porque hay muchas personas que desconocen que los derechos humanos existen y que ellos, aún siendo lo que sean, ellos pueden acudir" (Grupo de discusión 1).

En segundo lugar, este mismo grupo de estudiantes identifica organismo de derechos humanos como sinónimo de "defensor de delincuentes". Entonces, la relación final queda estructurada de la siguiente forma: derechos humanos = organismo de derechos humanos = "defensores de delincuentes". La expresión más clara de ello es la siguiente: "En vez de liberar que investiguen, porque como decían, un delincuente comete un delito se va a refugiar en ellos. Entonces que lo investiguen, que si en realidad es un delincuente, que no lo protejan, pues" (Grupo de discusión 1).

Sin embargo, hay otro grupo de estudiantes que sí diferencia entre derechos humanos y organismos de derechos humanos. Además, tienen mayor claridad respecto a la labor que realizan los organismos de derechos humanos en materia de defensa, una percepción reflejada en la forma siguiente: "Sí, es cierto. Los defienden en el aspecto de sus derechos humanos. No es que están defendiendo delincuentes, porque robaste, mataste y violaste, entonces, yo te defiendo, no. Los están defendiendo porque íntegramente han abusado de ellos" (Grupo de discusión 2).

El estereotipo de los "derechos humanos como defensores de delincuentes", tiene que ver con la vigilancia que hacen los organismos de derechos humanos sobre los procedimientos policiales y judiciales, principalmente en el tratamiento a menores, en tanto que éstos son sujetos de derechos y de tratamientos judiciales especiales. Al respecto, cuando un menor comete un delito y las autoridades encargadas de administrar justicia no respetan las leyes y procedimientos especiales que regulan el trato a menores, los organismos de defensa de los derechos humanos abogan y demandan por el cumplimiento y respeto de dichas leyes y procedimientos.

El efecto social de esta labor ha tenido consecuencias negativas para los organismos de derechos humanos, puesto que aún, en las instituciones públicas (principalmente de policía), quedan vestigios autoritarios de la herencia política de décadas anteriores y, por tanto, el trabajo que realizan estos organismos discrepa con dicha herencia. A tal grado que, desde los medios de comunicación, se difunde información de desprestigio en su contra, generando, en gran parte de la población, una visión estereotipada hacia los organismos de derechos humanos como "defensores de los delincuentes".

Evidentemente, un sector de la población ha sido permeable a cierta campaña que nació de la policía hondureña, asociando a los organismos de los derechos humanos con defensa de delincuentes. Esta campaña que surgió a principios de los noventa, en el seno de la policía, influenció mucho en la gente. Y asocia, aún ahora, a los organismos de derechos humanos como defensores de pandilleros, defensores de delincuentes en general. Pero otro sector importante de la población también piensa que son organismos necesarios para la sociedad, que fueron contrapeso de un Estado impune y que pueden ser contrapeso hoy de un Estado falto de transparencia.

Los actores institucionales que intervienen en el campo de los derechos humanos no desconocen esta situación, ya que, efectivamente, son conscientes del estereotipo que la población tiene sobre los derechos humanos. Consideran, además, que los medios de comunicación, han sido, en gran medida (sea como producto del desconocimiento en materia de derechos humanos, sea como producto de una intencionalidad preconcebida), responsables directos e indirectos de difundir y afianzar el estereotipo de "defensores de delincuentes".

"Eso es producto de una campaña de los medios de comunicación como defensores de los delincuentes, es parte de un proceso de ignorancia profunda a todos los niveles, es decir, a todos los niveles hay un enorme desconocimiento en derechos humanos. Entonces, la gente juzga a los organismos de derechos humanos como defensores de delincuentes" (Repr. ONG de DDHH).

"En muchos casos ha habido una intencionalidad, sí, definitivamente, porque los medios que en el pasado guardaron un prejuicio hacia los organismos de derechos humanos por tildarlos de defensores de comunistas, por ser defensores de los opositores políticos, por golpear fuerte a clientes de los medios en el campo estatal; esos prejuicios, estos medios los arrastran hasta ahora. Y creo que se sienten coherentes con la vieja posición, el contribuir ahora a un proceso de deslegitimación, un proceso de peyorización de las instituciones de derechos humanos" (Comunicador social).

Los derechos humanos como vivencia publicitaria

Otro discurso que sobresale en los grupos de discusión con estudiantes universitarios, es el que identifica los derechos humanos con lo que se publicita sobre ellos, en ese sentido, la valoración resultante es que en Honduras los derechos humanos sólo existen como publicidad, no como vivencia práctica. "Existen, se ven bien bonitos. Existen en papel, en afiches" (Grupo de discusión 1).

"Los derechos humanos sólo se hacen en papeles, sólo usted tiene derecho a esto y a esto, pero

realmente no se mira en la sociedad que la persona tiene derecho y que se los están cumpliendo [...] Entonces, los derechos humanos sólo estén escritos, o tal vez, yo no los miro, o tal vez la sociedad no los mira, pero siempre se violan" (Grupo de discusión 1).

"Los derechos humanos que pregonan en los periódicos o la gente, los organismos internacionales que tienen que ver con esto, son como los más importantes, son de los que nosotros hemos carecido" (Grupo de discusión 2).

Este segundo acercamiento al discurso de los estudiantes indica que, independientemente de la conceptualización acerca de los derechos humanos, en el fondo, el problema que subyace es de vivencia de tales derechos. En efecto, existe un problema de conceptualización por parte de los estudiantes, sin embargo, la brecha entre los derechos humanos que se publicitan y lo que se vive es enorme. En ese sentido, para que la sociedad experimente los derechos humanos como derecho vivido, no presupone, necesariamente, una conceptualización previa de los mismos por parte de la población, lo fundamental es la garantía de que éstos sean respetados por parte de quien los tutela, es decir, por parte del Estado.

Los derechos humanos como privilegio de clase

Otro discurso recurrente en los grupos de discusión es el que identifica los derechos humanos como un privilegio de clase social, una percepción que indica una relación directa entre vivencia de los derechos humanos y su percepción. En este caso, la posición de clase condiciona los derechos humanos en cuanto derecho vivido y en consecuencia la percepción que se tiene sobre ellos. Por lo tanto, desde la perspectiva de los estudiantes, los pobres no tienen derechos humanos. En ese sentido, se refuerza entonces el discurso de los derechos humanos como privilegio de clase social.

"Los derechos humanos es el derecho de cada persona, pero realmente en nuestra sociedad casi no se ha visto porque tienen más privilegios las personas que tienen dinero porque, tal vez, se secuestra a un rico, lo andan buscando con todo, hasta con el ejército, mientras que con un pobre, no tienen [...] Entonces, eso es lo que afecta a la sociedad, el tipo de criterio entre las personas que son más acomodadas que las personas pobres" (Grupo de discusión 2).

"No hay equidad en los derechos. La persona que tiene más dinero es la que puede pelear, hay casos que, en la cárcel hay personas que tal vez han fallado en robarse una gallina o algo, y todavía no se les ha hecho juicio, por qué, porque no tienen dinero" (Grupo de discusión 1).

"Se supone que todos tenemos derechos. No sólo los ricos, digamos, sino que también los pobres. Todos tenemos derechos por igual y, a veces, eso no se toma en cuenta, porque, digamos, en los hospitales se da eso que sólo porque tiene dinero la persona, tiene alta posición; no digamos en clínicas, sólo porque tienen dinero asisten a ellas y a un pobre yo creo que no lo aceptarían. Sólo por qué, porque no puede pagar la consulta o, digamos, la medicina..." (Grupo de discusión 2).

Los derechos humanos como problema cultural

Frente al discurso de los derechos humanos como problema cultural, puede afirmarse que existe un consenso claro en todos los actores consultados para este estudio, ya que, efectivamente, todos hacen hincapié en que uno de los problemas fundamentales para que se respeten los derechos humanos, parte del conocimiento y de su apropiación por la población, esto supone, el hecho de sentirse sujeto de derechos.

"Esto no es otra cosa que un problema cultural. La cultura de nosotros incide de tal forma que ni nosotros mismos sabemos cuáles son nuestros derechos. Entonces no los podemos reclamar. Si alguien no conoce que tiene derechos, cómo los va a reclamar, siempre lo van a estar pisoteando" (Grupo de discusión 2).

Después de veinte años de democracia, en Honduras todavía no existe una cultura que propicie el afianzamiento de los derechos humanos, pues efectivamente la cultura, en este caso la cultura de los derechos humanos, no es algo que se construye de la noche a la mañana, al contrario es el resultado de procesos lentos y coherentes entre los derechos proclamados y el derecho vivido. Además, estos procesos resultan más difíciles en sociedades en las que ha prevalecido una cultura autoritaria.

Superar la contradicción entre los derechos proclamados y los derechos vividos

La construcción de la democracia desde hace veinte años representa un cambio sumamente favorable para el progreso de los derechos humanos en Honduras que ya ha proporcionado muchos frutos. Una serie de seis elecciones regulares ha creado nuevas oportunidades por la ciudadanía de influir en su gobierno para respetar, proteger y cumplir sus derechos. Sobre esta base, y a través de la constitución, leyes, instituciones, pactos y convenios internacionales, se ha construido impresionantes avances en el reconocimiento jurídico de los derechos humanos, en general, y de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos, en particular.

Sin embargo, se puede destacar dos zonas de sombras que afectan la consolidación de los derechos humanos en el país. Primero, hay una falta de coherencia entre el marco institucional-legal y la aplicación e implementación de las leyes e instituciones de derechos humanos existentes y, segundo, todavía no se ha logrado involucrar los dere-

chos humanos como un valor sólido dentro de la democracia hondureña.

Es cierto que existen leyes e instituciones creadas para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos en el país, y también hay actores fuertes de la sociedad civil luchando por la misma causa. Los instrumentos legales y las prácticas institucionales orientados a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos son una medida clave de construir un estado de seguridad humana, y con una mayor seguridad se puede avanzar más fácilmente en el desarrollo humano.

La vinculación entre el desarrollo humano y la democracia desde una perspectiva de derechos humanos permite la identificación de nuevos horizontes de medidas e intervenciones integrales. En lugar de buscar solucionar los sistemáticos problemas económicos y sociales por medio de medidas reactivas y desarticuladas, una propuesta de desarrollo basada en los derechos busca la institucionalización de prácticas y normas que amparen a los ciudadanos contra situaciones de vulnerabilidad.

Cuando los derechos económicos, sociales y culturales se reconocen como tales, los pobres dejan de ser "beneficiarios" pasivos del desarrollo y se vuelven participantes activos, con derecho a la consulta, a la participación y a la responsabilidad del gobierno. Este empoderamiento conduce a una nueva ética ciudadana en que la relación entre el pueblo y el gobierno no trata de pedir ayuda a los políticos desde una situación de vulnerabilidad sino desde una dinámica en que la ciudadanía pueda exigir que el Estado cumpla con sus deberes sin que esto sea visto como un favor político. Es decir, un escenario en que las prestaciones de servicios públicos desde el Estado sea asimilada por la gente como satisfacción de sus derechos fundamentales.

Sin embargo, lograr la mayor seguridad de los derechos económicos, sociales y culturales en Honduras significará consumar tareas pendientes en materia de reconocimiento y de institucionalización. La ratificación de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos es un paso impostergable para avanzar los DESC en Honduras y debería ser un objetivo principal para los próximos años. En el aspecto de la institucionalización, el desafío sobresaliente ahora es el de fortalecer la capacidad de estas instituciones de cumplir con sus tareas, proporcionándoles los recursos y las capacidades necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Al analizar los derechos humanos, tanto en el ámbito de su vigencia sociológica, como en el de su representación social, significa, por un lado, que se tiene que tomar en cuenta los factores estructurales de exclusión social que impiden el acceso y disfrute de los derechos humanos (principalmente los sociales y económicos) a la mayoría de hondureños y, por otro lado, que es necesario analizar el proceso de configuración histórica del autoritarismo, puesto que ha generado unas relaciones de poder y de convivencia (sociales, culturales, políticas y económicas) autoritarias.

El poder de las organizaciones de derechos humanos está en capacidad de movilizar la población electoral en apoyo de sus esfuerzos. No es suficiente que una demanda ciudadana exista en el nivel organizado si no existe también en la base, especialmente a la hora de elegir representantes. Un desafío para las organizaciones de derechos humanos en los próximos años será trabajar para lograr esta movilización de base por los derechos económicos, sociales y culturales que implica un proceso de educación ciudadana.

Todavía, después de veinte años de democracia, según un entrevistado, hablar de los derechos humanos en Honduras significa "hablar de un tema todavía doloroso, no para los que estuvieron o están acostumbrados, o como algunos que escuchamos el dolor de la madre que le mataron a su hijo en la esquina, o el ruido de una metralleta, sino que significa, para la gente que estamos conscientes de los derechos humanos, la tristeza de vivir en un país donde no se comprende o no se quiere entender, o donde la población ni siquiera tiene la facultad porque se le ha borrado, se le ha triturado esa idea de los derechos humanos, de que tienen derechos como personas. Vivir en un país donde la gente está conforme de levantarse, acostarse y morir, de vivir en un país donde los derechos de la niñez, de las mujeres, de los más vulnerables, siguen derrotados" (Repr. ONG de DDHH).

De cara a esta realidad, un gran reto actual para el afianzamiento de los derechos humanos en Honduras, continúa siendo la necesidad de trascender de la vigencia normativa de los derechos humanos a su vigencia sociológica, es decir, traducir los derechos proclamados en derechos vividos. Esto obliga a un el irrestricto y efectivo desarrollo de la democracia en su manifestación plena, lo que, traducido en materia de derechos humanos, significa la garantía del disfrute universal de todos los derechos humanos. Para los políticos y funcionarios del gobierno, el desafío será escuchar y responder a esta demanda ciudadana y dar la bienvenida a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la construcción y seguimiento de sus políticas.

No obstante los inconvenientes señalados, se observan importantes logros en el reconocimiento e institucionalización de los derechos. Por ejemplo, la nueva Ley contra la Violencia Doméstica y la creación de nuevos mecanismos para que las mujeres agredidas puedan buscar protección -con la policía, en el Ministerio Público o con el Comisionado- han aumentado la conciencia de las mujeres de sus derechos y estimulado mayores niveles de denuncias.

El caso del movimiento de mujeres es un ejemplo del ciclo virtuoso que genera el avance de los derechos humanos: la demanda ciudadana estimula un mayor reconocimiento formal y protección legal de los derechos humanos que, a su vez, pro-

picia que la gente perciba sus derechos como tales y reclame cuando éstos son violados, ayudando a la más eficaz protección y satisfacción de los derechos. Los esfuerzos de la sociedad civil y del gobierno para agilizar esta sinergia determinarán hasta qué punto la situación de los derechos económicos, sociales y culturales mejora en los próximos años.

Lógicamente, quedan muchas tareas pendientes que se deben afrontar en materia de derechos humanos, pero los desafíos principales continúan siendo dos: la conquista, ya no del reconocimiento, sino de la correspondencia efectiva entre derechos proclamados y derechos vividos, y fortalecer y potenciar los valores de derechos humanos en los hondureños y hondureñas para que éstos sean el centro de la democracia y del desarrollo del país.

NOTAS

1 Los 376 fiscales titulares y auxiliares con que cuenta este organismo, con oficinas en la capital y otras ciudades, tienen la responsabilidad de recibir denuncias, autorizar su investigación por la Dirección General de Investigación Criminal y presentar los casos ante un tribunal, cuando existe suficiente evidencia para hacer una acusación.

2 Cabe mencionar la excepción en materia de violencia doméstica, en la que los casos pueden ser denunciados a la Fiscalía de la Mujer o a un fiscal general, aún y cuando el objeto de las denuncias no esté tipificado como delito, como, por ejemplo, en los casos de abuso psicológico.

3 Es importante notar que las actividades laborales que no impiden que los niños estudien, como lo es ayudar en una tienda familiar o con los quehaceres de la casa de tiempo parcial, no se consideran como trabajo infantil.

4 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue ratificado por Honduras en 1981. Muchas de las mismas garantías se pueden encontrar también en instrumentos anteriores, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y posteriores, como el Convenio de la Mujer (1979), el Convenio del Niño (1989) y otros.

CAPÍTULO 6

Capital social: La democracia desde la base

El objetivo del capítulo es analizar la democracia y el desarrollo local a través del discurso del capital social. Concretamente interesa conocer cómo influye la existencia y la calidad de capital social el funcionamiento de la democracia y el desarrollo local al nivel municipal. Primero, se estudia el capital social de los municipios para explicarlo e ilustrarlo y, después, se analiza el significado potencial de este capital disponible en relación con la dinámica entre la democracia práctica y el desarrollo en el ámbito local. Por tanto, cuando se estudia el capital social no sólo se toma cuenta su existencia, sino también su uso.

El concepto de capital social utilizado en este informe se refiere a la existencia de una cultura de interacción social que permite el trabajo cooperativo de diversos actores para lograr sus metas comunes. La existencia de esta cultura se conforma, entre otros elementos, por la presencia de las asociaciones formales -ya sean verticales u horizontales-, redes informales, confianza institucional e interpersonal y normas compartidas de solidaridad y de reciprocidad.

Como el capital social demanda interacción social para expresarse, el ámbito focal siempre es el nivel comunitario, sea a nivel de los barrios, de las aldeas y de caseríos o dentro de una organización o institución. Asumiendo que el contexto local es el punto central de los estudios sobre el capital social, el nivel natural para estudiar este tema en Honduras es el municipio. El municipio no es solamente la unidad política dirigida por la corporación municipal, es también el ámbito de la mayoría de proyectos de desarrollo y de las organizaciones.

El estudio de campo se realizó en seis municipios de cuatro departamentos; pues se deseaba estudiar ámbitos dinámicos en los que el capital social puede ser un factor determinante para el desempeño democrático y el desarrollo local. La selección de municipios se basó en la dinámica del logro nutricional. Es sabido que el logro nutricional es sólo uno de los varios indicadores de desarrollo humano, sin embargo, este indicador de logro fue elegido como la base de selección porque aún no se contaba con la actualización del índice de desarrollo humano municipal para el año 2002 y, por otra parte, se pretendía una ilustración más de desarrollo social que del desarrollo económico. Los municipios seleccionados han sido los tres que han tenido mayor logro nutricional relativo entre los años 1997 y 2001: Jacaleapa y Potrerillos en El Paraíso, y Candelaria en Lempira, y los tres municipios con menor logro nutricional: Vallecillo en Francisco Morazán, San Vicente Centenario en Santa Bárbara y San Sebastián en Lempira (PRAF, 2001).

El estudio no pretende explicar relaciones causales. Es, sobre todo, un estudio descriptivo de varios casos, en que se investiga y analiza la existencia de capital social en el contexto local de los seis municipios. Es una primera aproximación al capital social en el ámbito municipal, que combina elementos cualitativos y cuantitativos, usando inventarios, entrevistas, encuestas y talleres. Para tener una descripción más detallada de la metodología, los municipios, la conceptualización y la medición véanse las notas técnicas.

El uso y los potenciales del capital social

Mientras que el famoso analista político norteamericano Robert Putnam (1993) define el capital social como la participación ciudadana, las normas sociales de confianza y de reciprocidad y la cooperación exitosa; James Coleman (1988) considera el capital social como un recurso social estructural que constituye un bien de capital para el individuo. La definición de Coleman se centra en los usos productivos del capital social, tratando de tener una comprensión más amplia que la de Putnam, al incluir a las asociaciones verticales, incluso las de las empresas privadas, ya que todas las diferentes clases de asociaciones forman parte de la estructura social y todas ellas facilitan ciertas acciones dentro de tal estructura.[1]

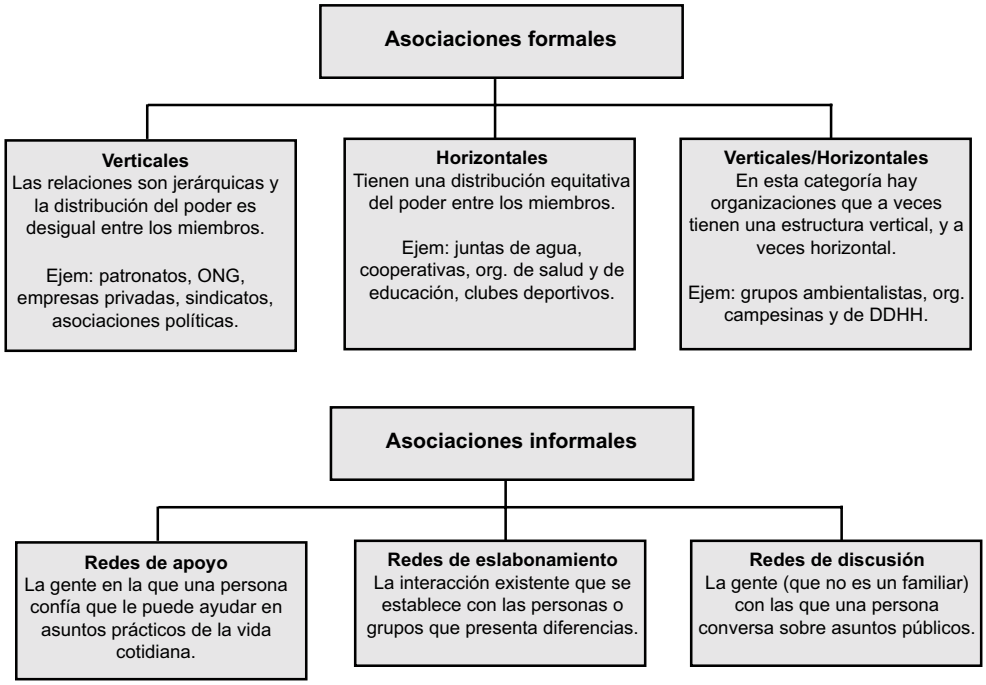
Los componentes básicos del capital social son las redes y la confianza. La confianza puede facilitar la creación de redes y la existencia de redes puede aumentar el nivel de confianza entre las personas incluidas en las redes; aunque también puede causar niveles de confianza más bajos en la interacción con las personas excluidas de estas redes.

Las normas, las redes de compromiso cívico, la confianza y la confidencia tienen un efecto en el

GRÁFICO 6.1

Ilustración de los diversos tipos de asociaciones a los que se refiere este capítulo

Categorización de organizaciones formales	
Verticales y/o horizontales	a) El nivel de formalidad legal, tomando en cuenta el grado de institucionalidad o si la organización tiene o no personalidad jurídica
	b) Distinciones según la clase de beneficiarios.
	c) Según el origen de los recursos.
	d) Considerando las funciones y actividades de la organización.



Fuente: Elaboración propia con base en Cruz 2002, Banco Mundial 1999a, Blomkvist 2002, Grootaert 1998.

desempeño del gobierno representativo. De acuerdo con la conclusión central que Putnam plantea en su extenso estudio sobre los gobiernos subnacionales en diferentes regiones de Italia, la calidad del buen gobierno estaba determinada por la existencia o la ausencia de tradiciones de compromiso cívico. Factores como la concurrencia electoral, el número de lectores de periódicos, la membresía en asociaciones corales y clubes de fútbol fueron cruciales para el éxito de una determinada región. El análisis del autor sugiere que esas redes de solidaridad cívica y reciprocidad organizada, lejos de haber sido una creación de la modernización socioeconómica, más bien se constituyeron como una precondición de la misma (Putnam, 1993).

Además, algunos investigadores han demostrado que los resultados exitosos en los programas y los proyectos se dan con mayor probabilidad en las comunidades comprometidas cívicamente. De manera similar, investigaciones sobre los diversos logros económicos de diferentes grupos étnicos en los Estados Unidos han mostrado la importancia de los nexos sociales dentro de cada grupo. Estos resultados son consistentes con investigaciones en un amplio rango de escenarios que demuestran la importancia vital de las redes sociales para conseguir empleo y muchos otros resultados económicos personales y colectivos (La Jolla Institute, 1999). La manera como el capital social incide en los rendimientos económicos se da mediante la facilitación de información compartida, la coordinación de actividades y la toma de decisiones colectivas (Grootaert, 1998: 3-4).

En un sentido inverso, las bandas delincuenciales son ejemplos de grupos antisociales que usan el

capital social como una base para alcanzar estrechos intereses particulares, lo que puede observarse en la utilización de normas y de valores compartidos, la confianza y la cooperación para alcanzar metas comunes. Conviene añadir que la sola observación de las organizaciones formales no es una medida suficiente para conocer el capital social en un país en vías de desarrollo, porque las asociaciones informales, como las redes de apoyo, generalmente son de gran importancia en tales comunidades.

Como se puede ver, la democracia, el desarrollo y el capital social están estrechamente interconectados y se refuerzan mutuamente. En el contexto local es donde se genera el capital social, donde las normas y la confianza se construyen primero y, luego, se ven reforzadas, en ese contexto la gente comienza a agruparse en varios tipos de organizaciones como las iglesias y clubes deportivos. Debido a que el capital social en el ámbito comunitario funciona esencialmente con una lógica de abajo hacia arriba; es sobre todo en la arena local donde la existencia y calidad de capital social tiene potencial de mejorar no sólo el desempeño democrático sino también la gestión y ejecución de programas y de proyectos para el desarrollo de forma sostenible.

La construcción del capital social en el ámbito local

Al elegir una definición de capital social que incluya tanto las asociaciones horizontales como las verticales, es posible, en el contexto hondureño, definir las redes formales no solamente como las asociaciones que forman parte de la sociedad civil, sino también se incluyen la empresa privada y los partidos políticos.

La predominancia de lo formal sobre lo informal

Al categorizar los distintos tipos de organización se incluye las asociaciones verticales y horizontales. Las asociaciones verticales se caracterizan por las relaciones jerárquicas y por una distribución del poder desigual entre los miembros, mientras que las asociaciones horizontales tienen la característica de distribuir equitativamente el poder entre los miembros. Las asociaciones horizontales son, por lo común, más exitosas para generar capital social, aunque se reconoce que podrían hacerse otras categorizaciones con base en el nivel de formalidad legal, la clase de beneficiarios, el origen de los recursos y las consideraciones de las funciones y actividades de la organización.

Desde el punto de vista de la categorización conforme a las funciones o actividades, se tiene que tomar en cuenta las razones por las que la gente se organiza. Existen diferentes motivaciones que provocan la participación de las personas en las organizaciones. La participación puede basarse en convicciones ideológicas, como por ejemplo, partidos políticos o iglesias, también por el afán de trabajar en pos del bien común o en obtener beneficios particulares, como en las asociaciones empresariales. La gente también participa en las asociaciones, atraída por la idea de conocer y entablar relaciones con otros por la presión social o, simplemente, por la insistente promoción de las organizaciones. Todas las diferentes categorías mencionadas tienden a traslaparse y, en muchos casos, es difícil determinar si una organización es, en realidad, horizontal o vertical.

Para cada persona, las redes sociales facilitan la confianza, la cooperación, las normas o las pautas de solidaridad, reciprocidad e incorporación social (acceso a los recursos e información, obtener un trabajo, acceso político, etc.). Las redes sociales son un factor importante en la acumulación del capital social; asimismo son las llamadas a ser la base de la sociedad democrática e, idealmente, las redes sociales deberían coincidir con las asociaciones formales. Hay que tener en cuenta que, en los países en desarrollo, las redes formales son importantes, pero, sobre todo, son las redes informales las que tienden a jugar un papel crucial en la conformación del capital social.

El concepto de asociaciones informales tiene que ver esencialmente con la interacción de la gente en un nivel en el que no existen parámetros rígidos para orientar la conducta y la acción de las personas. Para los fines de este análisis, este tipo de interacción informal ha sido dividido en redes de apoyo, de eslabonamiento y de discusión (véase el gráfico 6.1).

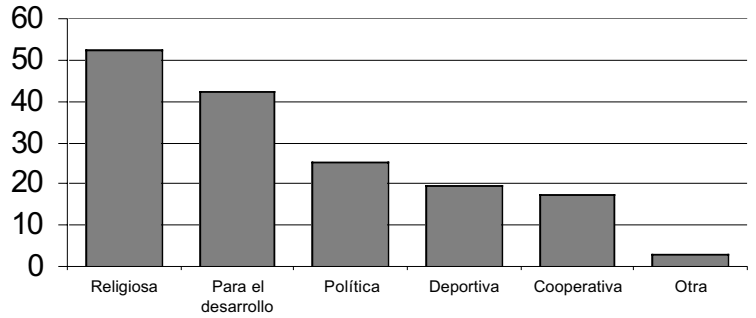
Este capítulo hace referencia a las asociaciones verticales y horizontales en diferentes contextos, teniendo en cuenta que la cooperación y la coordinación son más propicias en algunas de las asociaciones que en otras, sin perjuicio de que algunas organizaciones hacen trabajos de forma aislada, esto no necesariamente afecta la calidad de su trabajo, pero sí dice algo sobre la forma en que ellas trabajan.

En los seis municipios existen patronatos o Consejos de Desarrollo Comunitario (Codeco) organizados. El número de patronatos o Codeco en cada municipio está íntimamente ligado a la cantidad de aldeas, caseríos o barrios que tiene el municipio. En los municipios también existen Consejos de Desarrollo Municipal (Codem), a veces estos funcionan como una instancia coordinadora de los Codeco o de patronatos y, en otras ocasiones, trabajan de forma más independiente con respecto a aquéllos. Además de los patronatos y Codeco, las asociaciones formales que más se encuentran en los municipios incluidos en el estudio son las ONG, juntas de agua, comités de salud, asociaciones de las iglesias y clubes deportivos.

Los resultados del estudio de campo reflejan que un 47.6% de los entrevistados mencionó alguna ONG como una de las asociaciones más influyentes en el municipio, un 23.0% se refirió a patrona-

GRÁFICO 6.2

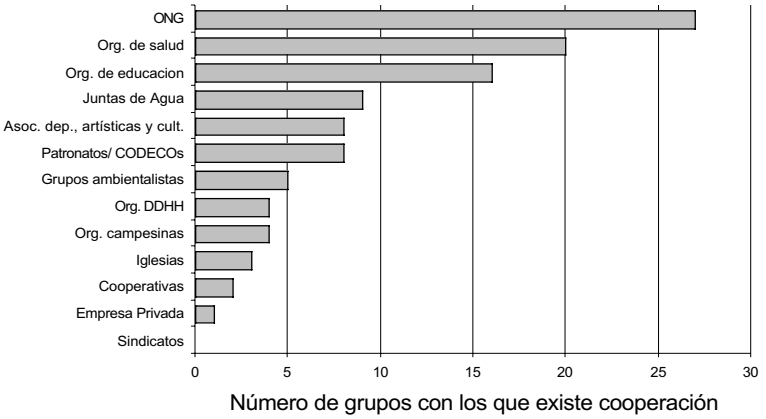
Participación de la población en organizaciones formales (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de capital social, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.3

Relaciones de cooperación y/o coordinación entre actores locales



Fuente: Elaboración propia con base en los talleres sobre democracia local, PNUD 2002.

tos o Codeco, 9.2% mencionó a las juntas de agua y, también, un 9.2% a asociaciones que representan al sector salud o al de educación. Los entrevistados perciben que la manera de cómo estas instituciones ejercen influencia, especialmente las ONG, es mediante sus proyectos y su cercanía de trabajo con el gobierno local. Por ello, uno de los entrevistados expresaba que "los patronatos y las ONG funcionan como canales entre la gente y el gobierno municipal". Al respecto, se observa que la mayoría de las organizaciones que trabajan en el ámbito local reciben algún tipo de apoyo del gobierno municipal, como puede ser una pequeña contribución financiera o apoyo logístico con el transporte o la facilitación de locales para reuniones.

Tal como se observa en el gráfico 6.2, existe una carencia de interacción y cooperación entre las distintas asociaciones, excepto en algunos casos referentes a proyectos conjuntos. La escala indica el número total de las relaciones de cooperación o de coordinación que tiene un determinado actor con cualquiera de los otros grupos (en todos los municipios).

Es evidente que las ONG son los actores que más interactúan con los demás grupos. Su mayor cooperación y coordinación es con los sectores de salud y de educación, aunque las ONG también demuestran un nivel notable de interacción con los patronatos, juntas de agua y organizaciones campesinas. La cooperación que tiene las ONG normalmente se tiene que ver directamente relacionada con los proyectos de estas organizaciones, así el tipo de trabajo que hace las ONG es lo que de mayor manera influye en la cooperación o en la coordinación que aquéllas tienen con los otros actores.

En relación con los otros grupos, las asociaciones que cooperan con más frecuencia entre sí son las del sector salud y educación. Esta es una cooperación previsible ya que ambas son asociaciones horizontales que trabajan para proveer servicios sociales y tienen un cierto grado de coincidencia en sus propósitos. Las asociaciones verticales como los sindicatos, empresa privada e iglesias tienden a ser las más aisladas y las que demuestran un menor grado de interacción con los demás grupos. Cuando lo hacen, la empresa privada y las cooperativas suelen cooperar o coordinar actividades únicamente con las ONG.

A pesar de que la iglesia y las asociaciones religiosas son las organizaciones formales que involucran más miembros, además de que son las instituciones en que las personas tienen más confianza, cuando interactúan con otros grupos en las comunidades locales, tienden a aislarse y a trabajar generalmente de forma independiente. Las iglesias juegan un papel muy importante en la sociedad local, siendo la principal institución (aparte de la familia) que establece parámetros morales en las comunidades, así como la plataforma principal para la frecuente interacción entre sus miembros.

Ya que la iglesia es una institución ampliamente difundida y en la que confía la mayoría de la gente, tiene la potencialidad de acumular capital social en vista de que puede promover la cooperación y la confianza entre las personas afiliadas. Sin embargo, este tipo de capital social acumulado por las iglesias y las asociaciones religiosas tiende a beneficiar más a los propios miembros. Un ejemplo de lo anterior se observa al ver que varias de las asociaciones religiosas están trabajando exclusivamente con y por las familias directamente afiliadas.

En rigor, no existe mucha interacción entre los grupos en los municipios. La mayor parte de la cooperación y coordinación entre las organizaciones se da en el plano individual, es decir, que la cooperación existe entre miembros de las organizaciones pero no como interacción formal entre las organizaciones como tales.

Las organizaciones consideradas como las más influyentes no son necesariamente aquéllas que

cuentan con mayor membresía. Al observar los tipos de organizaciones a las cuales los entrevistados pertenecen o han pertenecido durante los últimos cinco años, el 62.8% de las mujeres y el 79.6% de los hombres habían sido o son miembros de alguna organización formal.

Para el 71.5% de las personas que participan en alguna asociación, el promedio de organizaciones de las que forma parte es 1.6 (la media ponderada), como puede verse en el gráfico 3; de los encuestados que participan en una o más organizaciones, el 52.7% había sido o es miembro de alguna asociación religiosa y el 42.4% de alguna asociación que trabaja para el desarrollo[2]. Solamente el 17.7% mencionó formar parte de asociaciones deportivas, lo que, en parte, puede deberse a que el 65.5% de los encuestados eran mayores de treinta años. Las mujeres participan en asociaciones religiosas en una proporción mayor que los hombres, aunque éstos dominan el resto de las categorías, especialmente en lo que tiene que ver con la membresía de clubes deportivos y en las asociaciones para el desarrollo. De las personas que participan en una o más organizaciones, el 65.7% también está desempeñando (o ha ejercido) una posición formal durante los últimos cinco años.

En el gráfico 6.4, se comparan las asociaciones horizontales y verticales, en cuanto a la participación y la cooperación (véase notas técnicas). La gente participa mucho más en asociaciones horizontales, como cooperativas o clubes deportivos, que en organizaciones verticales como por ejemplo las asociaciones políticas. Además, las asociaciones horizontales tienden a cooperar más con otros actores que las asociaciones verticales. Los resultados del estudio confirman la idea de que las asociaciones horizontales son el tipo de asociaciones que mejor pueden generar el capital social en una sociedad. Por lo tanto, cuando se trata de apoyar y fortalecer el capital social existente en una sociedad, son las asociaciones horizontales las primeras que deberían ser estimuladas.

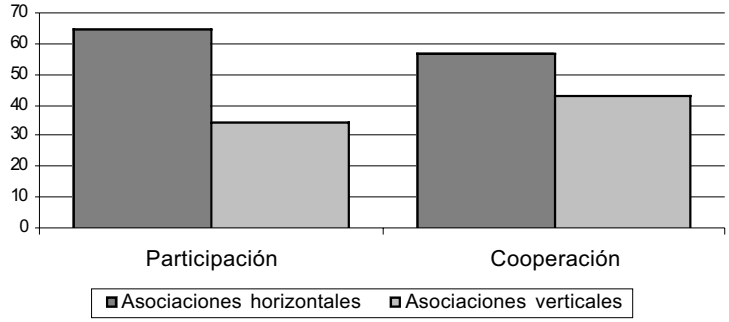
En los países en desarrollo, las redes informales tienden a jugar un papel crucial en la conformación del capital social. En este estudio se han abordado tres tipos de redes informales: las redes de apoyo, de eslabonamiento y de discusión.

Las redes de apoyo se conforman con la gente que confía que una persona le puede ayudar en asuntos de la vida cotidiana; es decir, con la gente que normalmente está en su entorno inmediato. La existencia de redes de apoyo muestra también cómo la gente resuelve sus problemas horizontalmente y, en consecuencia, refleja la solidaridad horizontal que existe en una comunidad. Al preguntar a los entrevistados si ellos conocen a personas fuera de su hogar que los ayudarían a resolver de forma gratuita algunos tipos de problemas personales, se obtiene información que permite calcular el número promedio de "sí" por persona, lo cual nos da una idea aproximada del tamaño de la red de apoyo de los encuestados. Así, el tamaño promedio de la red de apoyo es de 3.44 (media ponderada, calculada a partir del número de tareas, de 0 a 6, en las que cada persona cree que podría obtener ayuda gratuita) en los municipios incluidos en el estudio, esto parece indicar que los encuestados en general poseen una red básica de personas que, si fuera necesario, le podría ayudar en varias tareas. Por otra parte, aunque sólo el 26.1% dice que alguna vez ha acudido a un político local para obtener ayuda personal, el 57.0% dice que sabe cómo conseguir la ayuda de un político local si la necesitara.

Las redes de eslabonamiento se refieren a las interacciones que se establecen con las personas o grupos que presentan características o intereses diferentes como puede ser la religión, la política o su estilo de vida. Estas redes muestran el nivel de

GRÁFICO 6.4

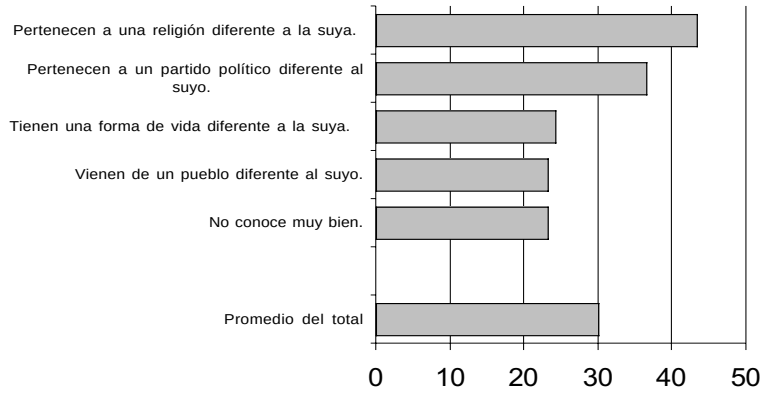
Comparación de asociaciones horizontales y verticales en cuanto a la participación y cooperación (%)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social y los talleres sobre democracia local, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.5

Redes de eslabonamiento: porcentaje que responde que dedica tiempo 'diariamente' o 'pocas veces a la semana' con las siguientes categorías de personas (%)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

tolerancia y de confianza dentro de una sociedad. En el gráfico 6.5, se presenta el porcentaje de los encuestados que respondieron cuánto de su tiempo dedicaban a conversar con otros tipos de personas o grupos.

Un 30% dedica tiempo para estar con estas distintas categorías de personas "diariamente" o "pocas veces a la semana", mientras que un 17.3% de los encuestados "nunca o casi nunca" dedica tiempo para estar con personas de los grupos distintos a los suyos. Al menos en lo que concierne a este estudio, las diferencias de religión y de partido político son las que a la gente parece importarle menos para relacionarse con otras personas. No obstante, se observa que, por lo general, las redes de eslabonamiento de las personas encuestadas son bastante escasas.

La red de discusión es la que se establece cuando la gente conversa sobre asuntos públicos con personas que no son sus familiares. De acuerdo con el estudio realizado, éstas son redes limitadas; así, se advierte que un 42.3% expresó que "nunca o casi nunca" discute con gente fuera de su familia sobre asuntos públicos, tales como la política o el desarrollo. Si se añade la proporción de gente que responde "una o pocas veces al año", el porcentaje alcanza el 60.3%, en tanto que sólo un 6.7% discute sobre los asuntos públicos con personas fuera de su familia "todos los días o casi todos los días".

Como promedio, los hombres conforman redes informales más grandes que las mujeres y esta diferencia se puede notar aún más en las redes de discusión. Mientras que un poco más del 30% de los hombres conversa sobre los asuntos públicos con una frecuencia diaria o semanal, sólo alrededor del 20% de las mujeres hace lo mismo. Una posible explicación podría ser que el 54% de las mujeres encuestadas son amas de casa y, debido a ello, se restringe su acceso a lo público.

De la confianza institucional a la interpersonal

Se presume que un nivel más alto de confianza interpersonal simplifica las interacciones sociales, puesto que la confianza puede ser vista como "una fuerza que trabaja para y por los individuos, pero al mismo tiempo, en forma más general, para y por las asociaciones humanas (Möllering, 2001: 405). Ante este nuevo aspecto, se analiza otro importante del capital social: la confianza en las instituciones y la confianza interpersonal. El estudio de la confianza social ha adquirido relevancia especial en los países de bajos ingresos, pues se asume que la confianza interpersonal funciona como un sustituto de las instituciones formales que ayudan a hacer cumplir aspectos como los derechos de propiedad y los contratos (Knack y Keefer, 1996).

Al examinar el nivel de confianza entre las personas en los municipios, se indagó tanto sobre la confianza institucional, es decir, la confianza que la gente tiene en las instituciones formales tal como la policía, el gobierno local, la iglesia etc., como también sobre la confianza interpersonal que existe entre las personas de la comunidad.

La confianza institucional es importante porque crea amplios espacios sociales en los que las transacciones y la interacción entre personas que se conocen pueden darse con facilidad y comodidad, disminuyendo así los costos de transacciones. En una sociedad donde el nivel de la confianza institucional es alto, suelen resolver con mayor facilidad los problemas sociales más críticos, al mismo tiempo las personas tienen la seguridad de que alguien vela por los problemas colectivos y de largo plazo (Sudarsky, 1999: 28).

El porcentaje promedio que dice tener "mucha confianza" en las distintas instituciones mencionadas es de un 29.9% (gráfico 6.6). La iglesia es la institución en que la gente manifiesta tener mayor confianza, lo que se evidencia al apreciar que un 66.2% respondió que ellos tienen "mucha confianza" en la iglesia. Por el otro lado, las instituciones en las cuales los encuestados confían menos son los partidos políticos, la policía y las cooperativas, sobre las cuales cerca del 80% contestó que tenía "poca" o "ninguna confianza".

Para examinar el nivel de confianza interpersonal en los municipios, se presentaron algunas preguntas que podían ser contestadas "de acuerdo" o "desacuerdo". En el gráfico 6.7 se observa que casi el 60% de las personas encuestadas consideran que la mayoría de la gente no es honesta y más del 85% dijo que la gente se aprovechará de usted si no está alerta. Algo contradictorio es el hecho de que el 77.5% piensa que existe confianza entre los habitantes de su municipio y que siempre obtendrá ayuda si la necesita. Se observa un alto nivel de desconfianza interpersonal en el plano general, mientras que en el ámbito municipal la gente parece creer que existe un cierto grado de confianza y de reciprocidad, al menos entre los que se conocen.

Los niveles de confianza son un poco más altos en los hombres que en las mujeres y, en total, los datos sobre el nivel de confianza institucional e interpersonal en los municipios incluidos en el estudio ofrecen un retrato desalentador de la confianza en el ámbito local. Esto, a su vez, presenta la tendencia observada en otros estudios a nivel nacional (véase Seligson 2001, Latinobarómetro 2002).

Mucha de la desconfianza se relaciona con el incremento de la violencia y de la criminalidad, como también tiene que ver con el tipo de programas y proyectos de desarrollo en el ámbito municipal. Algunos de los entrevistados dijeron que se observan grandes diferencias en el uso de los recursos naturales y financieros que hacen muchos de los proyectos, los que en su mayoría benefician al centro urbano y sus alrededores, en perjuicio de las comunidades más remotas. Cuando el uso de estos recursos es de forma desigual la gente considera que se fomenta una competencia desleal y una rivalidad entre las comunidades receptoras y entre los propios miembros de la comunidad.

La falta de confianza afecta particularmente las relaciones entre las personas y la relación entre la gente y las distintas instituciones. En una sociedad con poca confianza es más difícil generar una acción colectiva y una cooperación efectiva en aspectos tales como la toma de decisiones, la coordinación y la ejecución de un proyecto. Además, la desconfianza impacta negativamente no sólo en la interacción social personal, sino también en el desempeño democrático y en el desarrollo local.

La necesidad de un cambio de actitudes

Las actitudes, los valores y las normas compartidas que existen en una sociedad son un elemento del capital social que están estrechamente relacionadas con la confianza y la existencia de redes; estos elementos juegan un papel importante en la democracia y en el desarrollo local. Por ello, es importante estudiar las pautas sociales de reciprocidad y solidaridad.

La pauta de reciprocidad es significativa en todos los tipos de redes, ya que la única razón por la que una red es importante para la confianza y la cooperación es porque la reciprocidad disminuye los comportamientos oportunistas. La reciprocidad está conectada tanto a las redes como a la confianza y puede ser vista como la actitud de realizar acciones en favor de otros, bajo la creencia de que, de una forma u otra, la conducta observada o la ayuda prestada redundará tarde o temprano en beneficio propio. Para que la reciprocidad exista en una sociedad tiene que disponerse de cierto nivel de certidumbre, de que la persona va a devolver un favor, así la reciprocidad es un indicador que advierte la existencia de algún tipo de redes.

El nivel de reciprocidad se aborda mediante el tema del derecho de corregir a los niños de otras personas. Un 33.1%; considera que deben ser los "parientes cercanos" y un 25.0% respondió que el "Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia" (Ihnfa). A pesar de que el nivel de confianza institucional es baja en los municipios, la gente parece sentirse segura y confortable en permitir que una institución corrija a los niños. Para obtener una mejor apreciación de este tema, en el estudio se crearon categorías para clasificar las respuestas. Las categorías usadas fueron: a) *individual/ familiar*, para las respuestas que dicen que nadie o sólo la familia cercana tiene el derecho de corregir a los niños; b) la *solidaridad comunal*, referida al porcentaje que responde "parientes y vecinos" o "cualquier persona del pueblo", c) *instituciones*, es el porcentaje de la gente que contesta "ihnfa"; y d) *otros*, que incluye respuestas como los maestros, las personas mayores y varias asociaciones (véase el gráfico 6.8).

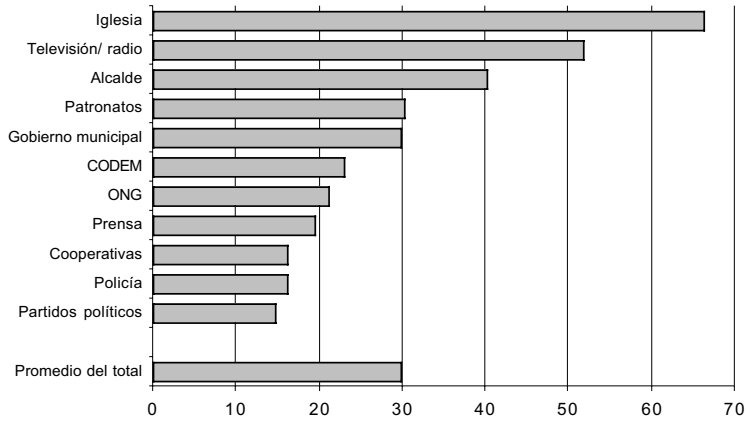
De acuerdo con el gráfico 6.8, llama la atención que sean las instituciones las que tienen más derecho de corregir a los niños de otras personas en comparación con los vecinos y con la gente de la comunidad. En contraste, un 35.0% considera que nadie o apenas la familia cercana tiene el derecho de corregir a los niños que necesitan ser corregidos.

La solidaridad está conectada, como ocurre también con la reciprocidad, con la existencia de redes informales y de confianza interpersonal, pero la solidaridad tiene una mayor dimensión de valores que la reciprocidad, ya que no funciona sobre la base de esperar necesariamente la devolución de un favor.

Como se puede ver en el gráfico 6.9, la pauta social predominante parece ser la individual más que la solidaridad de las personas, pues el 76.8% de los encuestados piensa que "las personas están siempre interesadas en su propio beneficio personal". Además, un 72.2%, cree que entre las alternativas de "ser propietario de 3 manzanas de tierra y

GRÁFICO 6.6

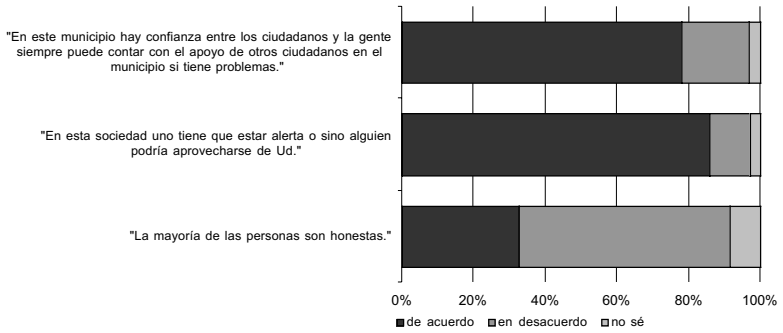
Confianza institucional: porcentaje de la población que tiene 'mucha confianza' en las siguientes instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.7

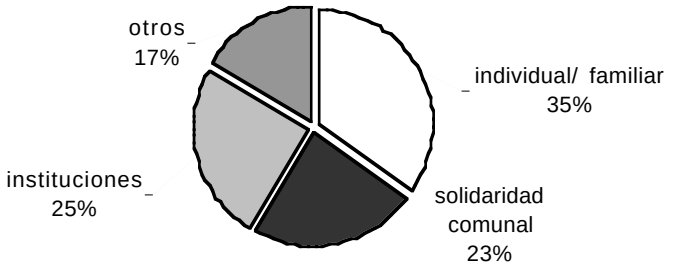
Confianza interpersonal



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.8

El derecho de corregir los niños de otras personas



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

cultivarlas él mismo" o "ser copropietario con otra persona de 8 manzanas de tierra y cultivarlas juntos", es preferible la primera, es decir, poseer una cantidad más pequeña de tierra y manejarla por sí mismo, individualmente, antes que compartirla con otra persona.

Al indagar sobre quién en el municipio se haría cargo de los problemas causados por una situación de emergencia comunal, que requiere de la solidaridad, como puede ser el caso de un desastre natural, la encuesta contemplaba las mismas tres categorías de respuesta usadas para valorar la reciprocidad: individual/ familiar, solidaridad comunal e institucional.

Tal como se observa en el gráfico 6.10, el papel de las instituciones es sorprendentemente alto; sin embargo, aunque la mayoría de las personas seleccionó otra alternativa (54%), como se percibe, todavía parece que existe bastante solidaridad comunal en caso de presentarse una emergencia dentro del municipio (46%). Cuándo se refiere a estas normas compartidas, los hombres demuestran en general mayor solidaridad y reciprocidad que la observada en las mujeres. Hasta aquí puede decirse que la parte del capital social que se compone de las normas compartidas no se está acumulando ni está siendo usada en las situaciones diarias, mientras que, por otra parte, estas normas -la solidaridad y la reciprocidad- funcionarían si se empleasen al menos en el caso de una emergencia.

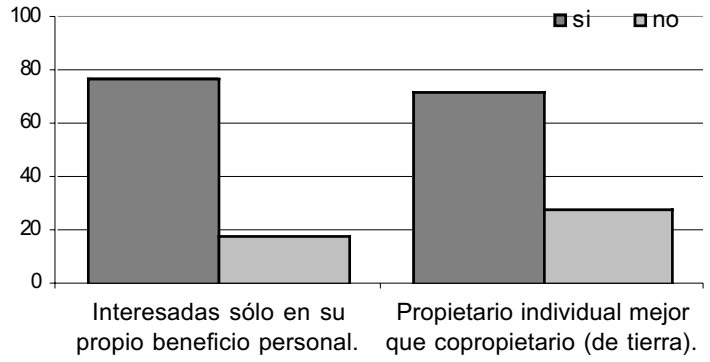
Para comprender la dinámica de las instituciones sociales y políticas en el ámbito local en relación con la democracia y el desarrollo, es importante conocer las actitudes de las personas, pues éstas se relacionan normalmente con el grado de provecho que las personas obtienen al participar o asumir responsabilidades dentro de la comunidad. Sobre la participación en el proceso democrático y en el desarrollo, según las entrevistas realizadas en este estudio, se puede destacar que muchas personas contestaron que la gente sólo toma parte si obtiene algún provecho personal de esta participación y que, aunque a la mayoría le gusta participar, no desea asumir ninguna responsabilidad o cargo. Esto evidencia la falta de normas y valores compartidos, por eso las personas no tienen un sentido de la solidaridad y de la reciprocidad.

En el estudio de campo puede verse que las actitudes que la gente resalta de las personas son esencialmente negativas: "apáticos", "conformistas", "pesimistas" e "indiferentes", y las características positivas más comunes son: "trabajadora", "pacifista", "tranquila" y "sana". Estas características son similares a las de otro estudio sobre la percepción del desarrollo en Honduras en el que se muestra que la gente usa con mayor frecuencia la de "conformistas" e "indiferentes" y la característica positiva principal mencionada era que los hondureños son "trabajadores" (Opazo, 2001: 26-30).

La apatía y el conformismo tienen efectos contraproducentes en el desarrollo de los municipios. Algunas de las razones detrás de estas actitudes responden a la ausencia de tradición democrática, a la

GRAFICO 6.9

El individualismo en el ámbito local (%)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

falta de formación política y al bajo nivel de confianza en los políticos y en el proceso político local. Al respecto, uno de los entrevistados señaló que "generalmente la gente debería estar más perceptiva y más abierta a influencias externas positivas que se relacionen con el desarrollo, ahora, lo que se ve es que hay resistencia y temor al cambio".

Estas actitudes de apatía y de conformismo están limitando las posibilidades del desarrollo de la democracia, puesto que las personas no quieren tomar parte en el proceso democrático ni protestar por los asuntos que les afectan como comunidad. Sobre la participación, otro entrevistado dijo lo siguiente: "la participación aquí es un poco forzada. La gente quiere proyectos de desarrollo pero no quiere asumir la responsabilidad y generalmente no participa en las actividades o en los proyectos. Por ejemplo, nadie quería ayudar en la construcción del centro de salud, aunque teníamos el material para construirlo".

No sólo en el contexto social y político se advierte una falta de coordinación y cooperación, puesto que, según varios de los entrevistados, en la esfera económica, en la producción y en el comercio, la cooperación es casi inexistente y la gente prefiere trabajar sólo para sí misma y para su propio beneficio antes que formar cooperativas (pese a que en las cooperativas podría alcanzar tanto beneficios personales como comunales). Al respecto, una de las personas entrevistadas dijo acerca de los agricultores de su aldea, "la gente está estática y falta estimación colectiva. No creen en ellos o en sus propios potenciales de trabajo, y no generan iniciativas". La individualidad predominante se vuelve también palpable en los escasos niveles de cooperación y coordinación entre las diferentes asociaciones dentro de los municipios. Antes que la coordinación entre las asociaciones (desde una perspectiva institucional), casi toda la cooperación se da en el nivel individual, entre representantes individuales de las organizaciones.

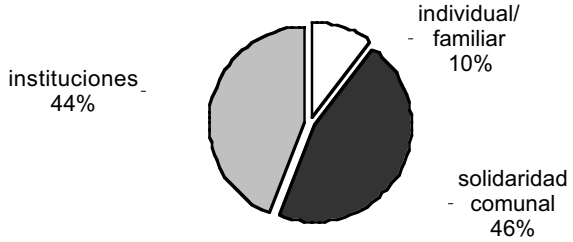
Al relacionar estas actitudes negativas con los bajos niveles de confianza, solidaridad, reciprocidad y la debilidad de las redes, se puede apreciar que el nivel de capital social es bastante bajo dentro de estos municipios, por lo tanto el escenario que surge, es el de una sociedad con tendencias fuertes de individualismo, es decir, una sociedad en la que las personas consideran que la mayoría de la gente sólo se interesa por su beneficio personal (cuadro 6.1).

Usando el capital social para el desarrollo local

Tomando en cuenta que el nivel de capital social es muy bajo en estos municipios, es conveniente preguntarse ¿en qué situaciones concretas la gente hace uso del capital social disponible? Es evidente que, en las situaciones de emergencia, el capital social existente se puede usar como base para la movilización social y, en caso de problemas personales, es posible que se despliegue el potencial de la solidaridad comunal y el funcionamiento de las redes sociales para hacerle frente. Un ejemplo concreto se observó en un municipio, en el que sus habitantes organizaron un grupo para patrullar el área y defenderse de una pandilla de delincuentes de un país fronterizo que pretendían establecerse en la zona. Otro ejemplo fue el caso de un municipio donde se creó un comité para el mejoramiento de las calles, encargado de supervisar la ejecución de proyectos de infraestructura, iniciados por el gobierno local, con el fin de aumentar la transparencia y la eficacia de los proyectos.

GRÁFICO 6.10

En caso de un desastre natural, ¿quién piensa usted va a encargarse de solventar la situación?



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

Sin embargo, el mayor uso y despliegue del capital social en estos municipios se observó en relación con una serie de problemas de desarrollo como la disponibilidad del agua y la necesidad de coordinación de los programas y proyectos de desarrollo.

La organización de la comunidad entorno al problema del agua

La necesidad más sentida por los vecinos de los municipios es indudablemente el agua, no sólo por los problemas de disponibilidad en cuanto a infraestructura sino también por la escasez provocada por la deforestación, la erosión y la contaminación. Esta problemática adquiere distintas aristas, desde una escasez total hasta ser insuficiente para la agricultura o el sector industrial. En Honduras aproximadamente un 25% de la población no dispone de un sistema de abastecimiento de agua, siendo un problema mayor en el ámbito rural. Por otra parte, el suministro de agua que usa procedimientos de desinfección beneficia al 51% de la población urbana y sólo al 14% de la población rural (Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento de Honduras, 2000). Esta diversidad de problemas concernientes al agua tiene implicaciones para las distintas áreas del desarrollo, como en la salud, la producción y la economía en general. Además, esto repercute sobre las esferas institucionales y políticas que tienen que encargarse de los conflictos generados por la falta de la disponibilidad y por las inequidades

CUADRO 6.1

Resumen de los resultados de los componentes de capital social en el ámbito local

	Redes formales			Redes informales		
	Organizaciones			Redes de apoyo	Redes de eslabonamiento	Redes de discusión
Resultado promedio de los municipios	Membresía	Número promedio	Ha ocupado cargos	Tamaño promedio	Diario + semanalmente	Diario + semanalmente
	71.5%	1.6	65.7%	3.44	30.1%	25.7%

	Confianza		Normas	
	Confianza institucional	Confianza interpersonal	Solidaridad	Reciprocidad
Resultado promedio de los municipios	"Mucha"	Escala 1 a 1	Expresan solidaridad	No familiar ni institucional
	29.9%	-0.42	29.8%	39.7%

Acerca de las redes formales: la columna *membresía* muestra el porcentaje de los encuestados que participan en una o más organizaciones; la del *número promedio* se refiere al número de organizaciones a las cuales la gente pertenece actualmente, y los que *han ocupado cargo(s)* indica el porcentaje de gente que es miembro de cualquier organización y que están ocupando algún cargo en la estructura organizacional. Las redes informales son redes de apoyo, de eslabonamiento y de discusión. La columna *redes de apoyo* muestra el tamaño promedio de la red que la persona tiene para ser ayudada en diferentes aspectos, como por ejemplo: recibir un consejo personal; y ésta columna presenta datos dentro de una escala que va de 0 a 6. La columna *redes de eslabonamiento* indica el porcentaje de personas que dicen dedicar tiempo diaria o semanalmente para estar con personas que pertenecen a una religión, partido político o estilo de vida diferente al del encuestado. En la *red de discusión*, se muestra el porcentaje de encuestados que diaria o semanalmente conversan sobre los asuntos públicos con gente distinta a la de su hogar. La *confianza institucional* refleja el porcentaje de encuestados que tienen "mucha confianza" en las instituciones mencionadas; y la *confianza interpersonal* se calcula a través de un índice basado en las respuestas a tres preguntas del cuestionario, en una escala que de –1, para las respuestas que expresan que no tienen confianza, 0, para las respuestas neutrales y 1 para las que muestran un alto nivel de confianza. La *solidaridad* se calcula a partir de las respuestas a tres preguntas de la encuesta (4, 9b, 10), y el dato refleja el porcentaje de personas que responde con la alternativa que expresa un alto nivel de solidaridad. Finalmente, la *reciprocidad* se basa en la pregunta sobre quién en la comunidad tiene el derecho de corregir niños de otras personas, en donde el porcentaje significa las respuestas que indican que otras personas de la comunidad, como los vecinos u otros, tienen el derecho de corregir a los niños ajenos.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta sobre capital social, PNUD 2002.

en la distribución que implica serias demandas de las comunidades.

Si bien en el ámbito nacional existen instituciones encargadas de la cobertura y saneamiento del agua como el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado Sanitario (SANAA), el Ministerio de Salud y el Fondo Hondureño para la Inversión Social (FHIS). Sin embargo, para ocuparse de la problemática del agua en el ámbito local, han venido desarrollándose instancias conocidas como Juntas de Agua en los municipios.

En los años 70, fueron organizadas por el SANAA, las Juntas Administradoras de Sistemas de Agua como parte de los patronatos en áreas rurales con el fin de asegurar la participación de las comunidades en la administración, operación y mantenimiento, especialmente los acueductos. Con la aprobación de la Ley de Municipalidades (1990), se le asignó a las municipalidades la atribución de "construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración" (Ley de Municipalidades, art. 13, numeral 4). A partir de la vigencia de esta ley, se cuenta con el marco legal para la descentralización en el manejo del agua, proceso en el que las Juntas de Agua han tenido un mayor protagonismo en la autogestión de los servicios públicos municipales de agua.

Se estima que en Honduras existen aproximadamente 4,000 Juntas de Agua, que involucran a unas 30,000 personas en sus Juntas Directivas (Unión Europea, 1998: 14-1). El principal apoyo financiero que tienen las Juntas de Agua es de las tarifas de los miembros, aunque también pueden contar con cierto apoyo de las municipalidades y las ONG. Todavía existe una fuerte conexión entre las Juntas de Agua y los patronatos, pero mientras los patronatos tienen personalidad jurídica, solamente unas pocas Juntas de Agua han logrado este tipo de reconocimiento del Estado. Tener personalidad jurídica facilita asuntos prácticos como por ejemplo el manejo formal de fondos y los mecanis-

mos formales de control.

El desempeño exitoso de las Juntas de Agua varía mucho a través de las distintas regiones del país, pero en la mayoría de los municipios estas asociaciones voluntarias han logrado un mayor reconocimiento como actores en el proceso democrático local, especialmente, en la ejecución, la administración, el monitoreo y la evaluación de los proyectos de agua desarrollados en los municipios. La calidad del liderazgo, tanto social como político, de las Juntas de Agua es importante para que su trabajo tenga el soporte de las comunidades, sobre todo cuando éste se forma desde la base. Por ello, para que el liderazgo surgido desde las Juntas de Agua pueda tener un efecto substancial en el desarrollo y la democracia local, sus miembros deben estar debidamente capacitados y orientados.

Las inquietudes sobre los actores del desarrollo local

De manera análoga al hecho de que la gente tenga muy baja confianza en las instituciones, aunque muestre una alta dependencia de ellas, se observa éste fenómeno entre el gobierno local (la comunidad local en general), los actores locales y los agentes externos de desarrollo que trabajan en el municipio, como por ejemplo las ONG nacionales e internacionales, las agencias internacionales y las entidades del gobierno central.

Un alto porcentaje de las personas entrevistada manifestó su desconfianza hacia los agentes externos del municipio y también expresó sus dudas en relación con las intenciones de las personas que trabajan por el desarrollo del municipio. Son frecuentes comentarios como "a veces la gente que está en el gobierno municipal está más interesada en sus mismas aldeas, y no se interesa por el desarrollo del municipio en general" y "los patronatos están unidos y trabajan en conjunto con otros grupos en la comunidad, por ejemplo, grupos de educación y de salud, pero no hay comunicación entre los patronatos en el tiempo entre cada reunión a la que convoca el gobierno municipal. Los patronatos solamente trabajan aisladamente", éste y los anteriores comentarios muestran la escasez de un pensamiento comunitario y de cooperación y dan cuenta de la deficiencia de capital social en los municipios. Esto puede ser ilustrado adicionalmente con el caso de dos patronatos de un municipio que buscaron establecer aisladamente un colegio en cada una de sus aldeas, pese a que las aldeas estaban distantes entre sí sólo cuatro kilómetros; en lugar de luchar conjuntamente por un solo colegio que sirviera a ambas comunidades, con lo que seguramente se hubiera podido ganar en calidad y en la reducción de los costos.

Con respecto a la desconfianza con las ONG, varios de los entrevistados creen que a menudo trabajan de una manera paternalista, que son insensibles culturalmente, que crean dependencia y que la elección de los proyectos o de las personas beneficiarias, es, en cierta forma, arbitraria, especialmente cuando se refiere a proyectos donde la institución selecciona un cierto número de familias. Algunas de las personas entrevistadas sostienen que en lugar de fortalecer las instituciones locales, algunas ONG construyen instituciones paralelas que compiten con las locales y, al mismo tiempo, en cierto grado, generan dependencia de las iniciativas y de la colaboración externa. El carácter temporal de la mayoría de las ONG genera en la población beneficiada dificultades y los gobiernos locales, en el momento de hacer planes a largo plazo, chocan con la incertidumbre que crea la temporalidad.

La presencia institucional no trae necesariamente como resultado un alto nivel de capital social, más bien, bajo ciertas condiciones, contribuye a aumentar la desconfianza y a debilitar las redes informales comunitarias. En el trabajo de campo realizado en dos comunidades de la India, Niraja Gopal Jayal mostró que el establecimiento de nuevas instituciones de gobierno local y la influencia de asociaciones externas, aún si estas persiguieran fines para el desarrollo, pueden desencadenar procesos que tienden a resquebrajar, en lugar de fortalecer, las reservas existentes de capital social (Jayal, 2001: 655-658).

No obstante, al comparar los municipios que tienen desarrollo positivo, se aprecia que en cada uno de ellos el trabajo de las ONG genera una sinergia favorable para el capital social. Aunque, todavía existe una escasa cooperación y coordinación entre las diversas ONG, son generalmente el tipo de organizaciones que proporcionan desarrollo a una sección más amplia del municipio, ofreciendo servicios de apoyo y de capacitación organizativa, proyectos de agua potable y proyectos agrícolas. Además, hay mucha más interacción entre las ONG con otras instituciones del municipio, mediante la participación en muchos proyectos conjuntos, como es el caso de la coordinación entre el colegio técnico y el gobierno local. Como ejemplo de un esquema exitoso de desarrollo puede citarse que algunas ONG dieron apoyo financiero y recursos humanos calificados al colegio técnico para introducir un programa mediante el que los estudiantes, como parte de su proceso formativo, tenían que trabajar en el campo con los agricultores y los criadores de ganado.

En este municipio la gente señala que, aunque todavía se observa dependencia hacia las ONG y el aporte financiero que éstas ofrecen, ha disminuido en relación con unos pocos años atrás. Las ONG están ahora trabajando para empoderar a las comunidades para que éstas alcancen por su propia cuenta beneficios a largo plazo. Al respecto, los ciudadanos del municipio argumentan que la influencia positiva de las organizaciones se puede ver no sólo en las mejoras de los sectores de la educación, la salud y la producción, sino también en el hecho de que la gente se ha vuelto más participativa y ha valorado los beneficios de organizarse por iniciativa propia. En general, las personas consultadas expre-

san que la presencia organizativa ha contribuido en una "alta participación comunitaria" en el municipio, y se puede decir que, al menos en un de los municipios estudiados, se ha logrado usar el capital social para mejorar el desarrollo y la democracia local.

Las demandas de coordinación y voluntad política

Hay dos condiciones que las personas entrevistadas sienten que son cruciales para el desarrollo de sus municipios. La primera es que se requiere una mayor y mejor coordinación entre los actores involucrados en los diferentes proyectos de desarrollo local y, la segunda, es la necesidad de contar con gobiernos locales más dedicados al desarrollo de su municipio.

Se observa que la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores son muy escasas. En opinión de los entrevistados, la coordinación entre las ONG no se da normalmente por la iniciativa de las propias organizaciones, sino que, más bien, por la del gobierno local, mediante reuniones convocadas para un problema. También se menciona que la relación entre los actores se caracteriza por la competencia y la rivalidad, a pesar de que las ONG -supuestamente- trabajan por metas comunes. En algunos casos, este antagonismo es transmitido a la gente que participa en los proyectos, creando una situación de rivalidad y de diferenciación en la comunidad.

Aunque los entrevistados reflejan escepticismo hacia las instituciones en general, y aunque el gobierno local y los líderes comunitarios duden de las intenciones y del trabajo desarrollado por los actores "externos", hay una situación de la dependencia con respecto a ellos. Ya que los políticos y actores locales se sienten dependientes de la ayuda que proviene de fuera del municipio para lograr su desarrollo; con lo cual la autoconfianza en el potencial endógeno del desarrollo es baja, por ello la gente considera que para responder, a las necesidades del municipio de mejorar su desarrollo se requiere "más transferencias", "apoyo de asociaciones y gobiernos internacionales" y "más presencia de ONG".

Sin embargo, la situación en los municipios no sólo se caracteriza por la tendencia dependiente hacia las instituciones, sino también por un escaso uso del capital social disponible para alcanzar metas comunes de desarrollo. La dependencia y la rivalidad son dos factores que requieren de una mayor reflexión en el campo del desarrollo en Honduras a fin de reducir los riesgos de que estos aspectos debiliten el capital social en las comunidades.

Edificando la democracia local

Para alcanzar un desarrollo humano sostenible se requiere de una democracia que sea incluyente, con la existencia de participación de todos los sectores, en aspectos económicos, políticos y sociales, que proteja a las minorías y que facilite la representación y la libre expresión de toda la ciudadanía.

Algunos elementos importantes de una democracia incluyente son, por ejemplo, la participación electoral, el funcionamiento de las elecciones, la información para mejorar la posibilidad de participar, las consultas y la toma de decisiones y participación actual de los ciudadanos y el control mediante la separación de poderes y el monitoreo de lo que hacen las instituciones que ostentan el poder. Cuanto mejor funcione la democracia incluyente, se logra que más personas sean participativas y responsables en el cumplimiento de sus deberes cívicos y, consecuentemente, se reforzará el potencial para un desarrollo sostenible.

Al definir la democracia como incluyente, se enfatiza en la inclusión y la participación de todos los sectores de la sociedad y, para que este tipo de democracia funcione bien, es fundamental la existencia del capital social. El capital social que existe en una sociedad proporciona una base de normas comunitarias de cooperación y de confianza que permite una mejor y más efectiva interacción y conexión social. Si hay capital social activo, los grupos sociales tienden a trabajar de forma armónica y la sociedad, en su conjunto, será capaz de manejar con más efectividad la problemática social, con lo que se facilita una gestión pública de mayor eficacia que puede ser legitimada y aplicada sin mayores complicaciones y de un modo más apropiado.

Hacia la participación plena en el ámbito municipal

Dentro del concepto de participación se puede encontrar una concepción más amplia, se trata de la participación plena, que incluye cuatro pasos muy deseables en una sociedad democrática. El primer paso es la información, que significa que las personas necesitan ser informadas acerca de las condiciones generales de su comunidad, así como también acerca de los medios para tomar parte en el proceso democrático local. El próximo requisito es que los ciudadanos deberían ser consultados acerca de los asuntos que las distintas instituciones locales están considerando. Luego, como tercer paso, se requiere la participación verdadera en la toma de decisiones de estas instituciones como, por ejemplo, plebiscitos y consultas decisivas en asuntos determinados. El cuarto paso es el monitoreo y el control de la ejecución de las decisiones tomadas y los proyectos iniciados, no obstante, para que este cuarto paso sea realmente efectivo, es importante que las etapas precedentes funcionen bien.

En el estudio de campo se facilitaron varias discusiones para investigar el perfil de la participación en el ámbito local. En él se pudo constatar que las fuentes principales de información local son las reuniones públicas como los cabildos abiertos, la ra-

dio, por los niños que llevan información de la escuela al hogar y en la comunicación entre vecinos. La mayoría de los municipios ni siquiera tienen un documento con los datos básicos de población, educación, salud y vivienda. En todos los municipios, los participantes dijeron que la comunidad generalmente no está interesada en informarse y que hay una falta de tradición en cuanto a la búsqueda de la información. Se observa así, que hay varios problemas en lo que atañe a este primer paso en la escala de la participación plena. En síntesis, existe una falta de información en los municipios y también una falta de interés en la información disponible.

En lo que concierne a la consulta, hay instancias para la consulta establecidas por la ley, no obstante, estas instancias no funcionan de manera eficiente. Es el caso de los cabildos abiertos, ya que, al realizarlos en algunos municipios, no se involucra debidamente a los representantes de la comunidad local y se realizan únicamente para la misma elite invitada por el gobierno local. En otros casos, los cabildos abiertos son accesibles para todos, pero la voz pública no tiene necesariamente mucho peso en la toma de decisiones, como un alcalde dijo en una entrevista "los ciudadanos pueden protestar en los cabildos abiertos, pero es la corporación municipal la que tiene la autonomía". El problema no es sólo que los ciudadanos no sean consultados en los asuntos generales que les conciernen, también es el hecho de que en la toma de decisiones locales no se suele consultar a los diversos sectores directamente afectados por decisiones específicas.

Aunque los cabildos abiertos hasta cierto grado sirven como una plataforma para consultar cuáles son las necesidades y las prioridades de las comunidades, las personas entrevistadas señalaron, que los cabildos abiertos y las reuniones públicas se realizan generalmente para informar y obtener el apoyo oficial requerido para ejecutar ciertos proyectos locales y no tanto para establecer una conexión verdadera de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. También se encontraron ejemplos de cómo las prioridades determinadas por las personas en estos cabildos fueron ignoradas en el trabajo del gobierno local, el que, incluso, no tomó parte en las actividades priorizadas ni colocó las preferencias de la comunidad como prioridad en el presupuesto. En otro nivel de consulta, muchos de los entrevistados sentían que los regidores podrían jugar un papel importante y que ellos deberían consultar más a las comunidades que representan, ser más activos y cooperar más con los diferentes sectores de la sociedad civil.

El único tipo de participación política que la gente está acostumbrada a hacer es el votar en las elecciones, con lo que la participación en el proceso de toma de decisiones es escasa. El uso de plebiscitos prácticamente es inexistente en los municipios y, en vista de que difícilmente se dan reuniones de carácter consultivo con una amplia participación ciudadana, mucho menos se observa el hábito de realizarlas con el poder de tomar decisiones.

Finalmente, los mecanismos de monitoreo y de control de las acciones del gobierno local son posibles pero difíciles de lograr, bajo las condiciones actuales, debido a la falta de transparencia e información. Varios de los entrevistados sentían que la falta de control afecta la confianza y la legitimidad de la esfera política, pero también tiene consecuencias graves en el desarrollo. Algunos ejemplos de proyectos ejecutados, pero no controlados ni evaluados o sin seguimiento, son la construcción de edificios escolares, calles y carreteras que, después de ser concluidos no son cuidados, con lo que se facilita su deterioro; mientras, por el contrario, pueden apreciarse algunos proyectos locales más pequeños que por su naturaleza, propician que la ciudadanía controle y vigile su ejecución.

La falta general de capital social en los municipios es otro factor que afecta la participación ciudadana. En una sociedad con un nivel más alto de capital social acumulado, donde hay confianza y normas compartidas de solidaridad y reciprocidad, la gente tiene más estímulos para participar e involucrarse en asuntos públicos y también está más dispuesta a trabajar por los beneficios comunales. Considerando la existencia del capital en la forma antes descrita, éste puede tener efectos positivos en la producción de bienes públicos.

La urgencia de romper con el sectarismo y patrón-clientismo

La falta de una participación con base amplia trae como resultado que las autoridades tengan mucha libertad, sin que medien suficientes sistemas de control y de monitoreo ciudadanos con respecto a las decisiones del gobierno local o la ejecución de programas y proyectos. Algunas de las personas entrevistadas dijeron que el gobierno local es accesible, pero que la comunidad casi no toma parte en el proceso debido a la apatía y el desinterés, mientras que otros dijeron que el proceso democrático casi no es accesible ni es muy abierto y que los políticos locales "no abren la puerta de la alcaldía".

Según muchos de los entrevistados, no existe confianza en el proceso político y sienten que "los políticos deben prometer menos y cumplir más". En algunos de los municipios, varias de las personas que fueron entrevistadas mencionaron al sectarismo político como uno de los principales problemas que obstaculizan el desarrollo local. Así, una de las personas entrevistadas dijo que "hay oposición destructiva entre los regidores de los diferentes partidos políticos".

En varios de los municipios, se reporta que ocurrieron en el pasado encuentros violentos entre personas que representaban a los partidos políticos. Si bien esta tradición de violencia ha disminuido, parece persistir "una tradición de sectarismo" que hoy día sigue influyendo en el proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas. En general, la gente parece considerar a los regidores de la cor-

poración municipal como demasiado pasivos y no interesados realmente en los deseos y las necesidades de los vecinos del municipio. Más bien, muchos de los entrevistados consideran que los regidores frecuentemente sólo persiguen sus propios intereses o del grupo político al que pertenecen.

En los municipios estudiados existe, en diferentes grados, la norma cultural paternalista de las redes jerárquicas basadas en la forma patrón-cliente. Aunque en el cuestionario había diferentes respuestas a la pregunta acerca de las formas de participación e influencia en el gobierno local (a través de asambleas y cabildos abiertos, formar grupos e ir a presentarle sus inquietudes o iniciativas al alcalde, enviar peticiones escritas, la protesta etc.), la respuesta más común era que los vecinos iban personalmente donde el alcalde para pedirle un favor. Los alcaldes entrevistados lo confirmaron, al contarnos cómo la gente -especialmente la más pobre- venía a pedirles favores personales, tales como ayuda económica o consejos de diferente índole.

Estos términos desiguales de dependencia, mantenidos por el sistema de patrón-cliente, son reforzados, además, por el sectarismo, que implica que se priorizan las decisiones y proyectos en favor de un determinado partido político o de las personas que votan por dicho partido. Un ejemplo ilustrativo de cómo la forma patrón-cliente trabaja, se dio cuando en un municipio, el alcalde fue, personalmente, de casa en casa a distribuir alimentos, que eran recursos de un proyecto sólo parcialmente financiado por el gobierno local. Los vecinos de la aldea no obtuvieron más información acerca de dónde exactamente provenían los alimentos, pero no faltaron comentarios que expresaban que la acción de distribuir personalmente los alimentos reflejaba la profunda preocupación que el alcalde tenía para con la gente del municipio. Esta manera de hacer los favores parece trabajar en todos niveles de la sociedad y en todos los tipos de relaciones de poder.

Aunque esta clase de relaciones de patrón-cliente no sean necesariamente del todo negativas, es imposible fomentar con ellas las metas democráticas de la igualdad y de solidaridad en una sociedad en la que se valora más los contactos personales que lo que uno es capaz de hacer. Otro ejemplo de esta tendencia hacia la política de patrón-cliente es que, en algunos de los municipios, la compra de los votos es una práctica común. Finalmente, también se encuentra un ejemplo en lo que algunas personas entrevistadas dijeron con respecto a los regidores, al expresar que -en la práctica- la principal preocupación de éstos era conseguir beneficios para sus aldeas o para las personas que votaron por ellos.

Mejorar la interacción social para profundizar la democracia

Como se puede ver, aún falta mucho para que exista una participación amplia y profunda de la comunidad en los procesos democráticos en el ámbito local. No obstante, hay más problemas en relación con la democracia local y, desde el punto de vista de las personas entrevistadas, existe la necesidad de realizar cambios para alcanzar una sociedad más democrática.

Los dos cambios principales que la gente siente que se necesita para mejorar la democracia local son: a) el mejoramiento y reforzamiento de la relación entre los caseríos y las aldeas, por un lado, y, por el otro, entre las aldeas y el casco urbano; y b) el mejoramiento de las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil, y esto último, según los entrevistados, podría alcanzarse si se practicaran cabildos abiertos de mayor calidad, que sean realmente abiertos e incluyentes para todos y si se incrementara la participación de la gente en todos los ámbitos locales. Los encuestados opinan también que esta mayor participación podría verse facilitada si, por ejemplo, se capacitara a los grupos de base y se hiciera énfasis, a través del proceso educativo, de la importancia que tiene la democracia.

Las recomendaciones de los entrevistados se deberían tomar en cuenta en los pasos que se tomen para mejorar la democracia local, pero con algunas adiciones. No sólo las relaciones entre los caseríos y las aldeas, y entre las aldeas y los cascos urbanos necesitan mejorarse para que la democracia funcione adecuadamente en el nivel local, sino también es importante fortalecer los municipios en igualdad de condiciones con los otros niveles institucionales. Para lograr esto la coordinación y compartir el conocimiento y la información entre los municipios son factores esenciales. Se necesita poner los gobiernos municipales en un contexto nacional para mejorar las relaciones entre los municipios y los departamentos, entre los departamentos mismos y, finalmente, entre los departamentos y el nivel nacional. Además, es vital que no sólo se enfoque en medidas para mejorar las relaciones institucionales, sino también para consolidar los valores democráticos y la participación ciudadana.

Potenciar el capital social, el desarrollo y la democracia en el ámbito municipal

Para desentrañar el papel del capital social en el desarrollo local y el desempeño democrático, a lo largo de este capítulo la presencia y la calidad del capital social en el ámbito local de Honduras se ha examinado en los seis municipios estudiados, el nivel del capital social es considerablemente bajo en todos los municipios con respecto al resto de factores investigados, es decir, en cuanto a la participación en redes formales, el tamaño de las redes informales, el nivel de la confianza institucional e interpersonal y las normas compartidas de solidaridad y de reciprocidad.

En el gráfico 6.11, se ilustra el nivel de variables de capital social, de desarrollo y de democracia electoral, medida ésta a través del porcentaje de con-

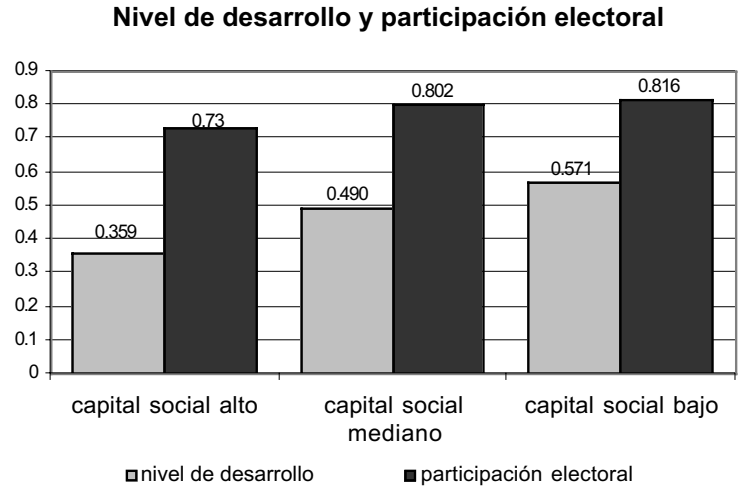
currencia en las últimas dos elecciones generales como una variable próxima a la democracia, reconociendo que la participación en actividades publicas y políticas, a parte de votar, podría ser más adecuadas para medir la democracia; sin embargo, por limitaciones de recursos se usa sólo la participación electoral. Hay que tener presente que la categorización de municipios con niveles de capital social alto, medio o bajo se crea sólo en relación con los seis municipios incluidos en el estudio, el desarrollo se refiere al Índice de Desarrollo Humano (1996) y la democracia se refiere a la participación electoral durante las últimas dos elecciones (0.73 refiere a los 73.0% tomando parte en las últimas elecciones nacionales). Se advierte claramente que un nivel mayor de capital social no indica que el nivel del desarrollo ni del desempeño democrático -visto en forma aproximada desde la participación electoral- sea también alto.

En el gráfico señalado, se aprecia una contradicción teórica, en el sentido de que, a juzgar por los datos presentados en los municipios estudiados, no parece que importe mucho si el nivel de capital social es alto o bajo con respecto a los niveles de desarrollo y desempeño democrático. En realidad, en todos los municipios, el nivel de capital social resultó ser muy bajo, con independencia del nivel de las otras dos variables. Sin embargo, los resultados sugieren que, incluso en los casos en que hay un nivel levemente mayor de organización, confianza y normas compartidas, éste no es adecuado o suficientemente utilizado como una herramienta que mejora o fortalece el desempeño democrático o el desarrollo local.

Hasta ahora las redes existentes y la confianza en los municipios no se han usado para alcanzar las metas comunes establecidas por la propia comunidad, y aunque existe bastante confianza y solidaridad entre las personas que se conocen entre sí, se observa una falta de cooperación y coordinación a nivel personal e institucional. Existen ejemplos en los municipios estudiados de cómo la convergencia entre actores formales del desarrollo, tales como las ONG y los grupos de base, pueden facilitar la solución de los problemas y el trabajo por el desarrollo del municipio, promoviéndose así un desarrollo más sostenible. Esto se logra en la medida en que las redes informales y la confianza se utilicen para desarrollar los planes y para difundir información.

La individualidad y los problemas sociales, así como la falta de una democracia participativa y efectiva, tanto como la ausencia de un desarrollo sostenible (siendo que la mayoría de los proyectos del desarrollo tienen un carácter temporal), crea un cierto grado de incertidumbre, la que, no sólo hace más difícil de construir o reforzar el capital social local, sino también tiene el potencial de destruir el capital social ya existente en los municipios. Por lo tanto, es importante que la política y las instituciones sean formales, seguras y responsables un aspecto importante es institucionalizar la cooperación

GRÁFICO 6.11



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 1998, TNE 2002.

y la coordinación entre los diversos actores de la sociedad y hay que cerciorarse también de que la cooperación entre y con las organizaciones es formal para que no se trabajen en un nivel personal como se funciona ahora, sino a nivel de organizaciones formales y estables. Hacer esto podría ayudar al fortalecimiento de la confianza, legitimizar las decisiones y las acciones del gobierno y, también, sería un estímulo para la participación más profunda en las organizaciones y en la esfera pública, buscando soluciones colectivas e institucionales.

El capital social es un componente en todas las sociedades y debe verse como un recurso y una herramienta que se puede usar para facilitar la interacción y la cooperación entre todos actores de la esfera social, cultural, económica y política. Los beneficios de gozar de un nivel alto de capital social en una sociedad son de largo alcance. Esto no sólo tiene la capacidad y el potencial de mejorar y reforzar el desempeño democrático y de proporcionar un terreno fértil para el desarrollo sostenible, sino también permite alcanzar numerosos beneficios económicos. En palabras de Sanjaya Lall: "el capital social puede reducir los costos de la transacción, facilitar los flujos de información, bajar los riesgos, permitir la acción conjunta... y complementar los contratos formales y los derechos de propiedad" (Fukuda-Parr et al. 2002: 103).

Si se usara este capital basado socialmente, el desarrollo local y la práctica democrática se verían fortalecidos y, al mismo tiempo, el propio capital social se reforzaría, provocando el mejoramiento de las diversas esferas locales. Si las personas sienten que son una parte importante de los procesos locales, habrá más incentivos para participar y trabajar conjuntamente por las metas comunitarias, lo que, además, propiciará una base sólida para una mayor interacción entre las comunidades y las ins-

tituciones. Este aspecto también tiene el potencial de elevar el nivel del capital social y, con un capital social de mayor calidad, se crea una plataforma para una interacción más profunda, beneficiando el desarrollo humano en el nivel local y, en consecuencia, para el país en general. La meta debería ser entrar en un círculo virtuoso, en el que el capital social y el desarrollo económico, político y social se refuerzan mutuamente.

Finalmente, tiene que recordarse que el capital social es un concepto dinámico, que las personas pertenecen a las redes formales e informales por una razón y que la confianza y la solidaridad requerirán ganarse a pulso. Significa que el capital social existente requiere ser mantenido y renovado cada día. Esto es un proceso constante que no se da de forma aislada, sino dentro de un contexto. Este contexto es principalmente el ámbito local, que necesita ser un ámbito facilitador que estimule una mayor y más profunda participación e interacción, especialmente dirigida a las asociaciones horizontales, para promover el tipo de capital social que tiene el potencial de mejorar la democracia y el desarrollo humano.

NOTAS

1 Esta definición es similar a la utilizada por el Banco Mundial en sus trabajos sobre el capital social que incluyen tanto a las asociaciones horizontales y verticales como a los comportamientos y acciones dentro y entre las organizaciones.

2 Para los efectos de este estudio, se consideran como asociaciones de desarrollo a algunas tales como las juntas de agua, ONG y Codeco.

VOLUNTARIADO Y CAPITAL SOCIAL

En un país como Honduras, donde existe un predominio del individualismo y con niveles bajos de confianza, acciones solidarias que permitan mejorar y aumentar el bienestar del grupo pueden tener consecuencias importantes para la convivencia en general y el capital social, en particular. Puesto que la existencia de un cierto nivel del capital social tiene el potencial de mejorar y fortalecer la democracia y el desarrollo tanto en el ámbito local como en el nacional, se debería prestar atención a las acciones voluntarias basadas en la norma de solidaridad. Por ello se ha elaborado un estudio sobre el voluntariado en Honduras, orientado a conocer las percepciones de la gente, las experiencias y las posibilidades que existen en el país para que el voluntariado sea un elemento dinamizador del capital social.

La acción voluntaria

Se define el voluntariado como las acciones de la gente que pueden ser entendidas por medio de la siguiente serie de características y elementos:

• *Voluntad individual*: La acción voluntaria se basa en la libre voluntad individual, la necesidad;entonces, no incluye, por ejemplo, programas de alimentos por trabajo.

• *Sin remuneración*: Aunque en ocasiones se reembolsé los gastos y se dé alguna retribución no monetaria, el voluntariado no esta motivada por el beneficio económico.

• *El beneficiario es un tercero*: El objeto de la acción voluntaria es un individuo o un grupo (también puede ser animales o una causa, como por ejemplo el medioambiente), ajeno al propio voluntario.

Además, en términos de participación en las esferas económica, política, cultura y social, contribuye en la mejora sostenida de los niveles de confianza social y de aportación al desarrollo. Generalmente se considera de mayor relevancia y capacidad transformadora el voluntariado realizando en el seno de una organización, con objetivos y misión definida de manera *continuada*.

También se puede categorizar la acción voluntaria según su fin último:

La ayuda mutua: Colaborar con un grupo organizado para obtener los beneficios conjuntos de todas las colaboraciones. En este caso, la naturaleza del beneficio incluye también al voluntario. En el caso de Honduras, cabría calificar en esta categoría formas puras de voluntariado participativo, ejemplos son los patronatos y juntas de vecinos para actividades concretas, tales como juntas de agua, comités de salud y asociaciones de padres de familia.

La filantropía o servicio a terceros: El beneficiario de las acciones es una persona ajena al grupo o al voluntario mismo, pese a que es necesario reconocer que, en muchos casos, la filantropía mantiene un elemento de interés propio. Un ejemplo de una acción filantrópica es la empresa que sostiene el kinder de la comunidad próxima a sus instalaciones, una actividad influenciada por el interés en ofrecer a sus empleados y empleadas un servicio externo que les permita dedicar toda su atención a la producción. Son ejemplos más puros las organizaciones de envío de voluntarios para el desarrollo o asistencia humanitaria a terceros países o a las organizaciones religiosas o laicas de servicio a poblaciones postergadas como los clubes de servicio por ejemplo Club de Leones, la Cruz Roja y varias ONG.

La participación cívico ciudadana: Esta categoría se refiere al papel que juegan los individuos en el proceso de gobierno, como representantes en organismos de consulta o protagonistas directos de los proyectos para el desarrollo local. En este sentido, esta categoría de voluntariado está estrechamente ligada a la tradición democrática, a la historia y a los usos y costumbres culturales. Algunos ejemplos son los grupos de defensa de los derechos humanos, de la infancia, de la mujer, de las etnias, de protección del medio ambiente, etc.

Consideraciones ideológicas: El voluntariado basado en la adhesión voluntaria de acuerdo con consideraciones ideológicas que produce beneficios colectivos, por ejemplo, partidos políticos, organizaciones obreras, campesinas o empresariales.

La promoción y realización de campañas: La participación en campañas para incidir sobre las agendas locales, nacionales o, incluso, mundiales en temas específicos. El apoyo a una causa va desde la organización y ejecución hasta la mera adhesión o ratificación, por ejemplo, recogida de firmas, envío de mensajes electrónicos en cadena, etc.

GRÁFICO 1

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de voluntariado, PNUD 2002.

Percepciones sobre el voluntariado en Honduras

La inexistencia de registros, estudios y análisis profundos sobre el tema del voluntariado, asignatura pendiente en muchos países, y el mismo carácter de esporádico, no institucionalizado y, en muchos casos, no identificado de la acción voluntaria hacen difícil de saber el número de voluntarios y su impacto en Honduras.

RECUADRO 1

Los beneficios del voluntariado

a) Contribuir a repensar el papel del Estado y de las administraciones públicas en el marco de su modernización. Debe dárserle un contenido ético que vaya más allá del impuesto por los límites políticos. En Honduras, en la medida en que el voluntariado gane espacio, será evidente la transformación del Estado.

b) Cuestionar los valores e intereses a los que sirven las instituciones políticas, independientemente de su marco de acción. Puede jugar un papel importante redimensionando los espacios políticos convencionales, dando una visión a largo plazo.

c) Desmercantilizar las relaciones humanas: Se visualiza un concepto de la condición humana, alejado de la lógica del mercado.

d) Contribuir al modelo de ciudadanía: El ciudadano evoluciona y quiere tener autoridad moral sobre el Estado.

e) Aumentar la participación ciudadana: Con una mayor participación se fortalece la democracia incluyente, una democracia que también puede tener efectos positivos para el desarrollo humano.

Así, las entidades de voluntariado podrán hacer reflexionar al Estado sobre que tipo de sociedad queremos construir y no sólo que tipo de servicios inmediatos se necesitan, como se hace habitualmente. Ofrecen el fortalecimiento de la sociedad civil y mecanismos para una democracia más profunda y participativa.

Los beneficios económicos del voluntariado.

Se intuye que el voluntariado realiza una contribución económica importante para la sociedad; sin embargo esta contribución no ha sido cuantificada y aún no se incluye en las cuentas nacionales, por ejemplo el Programa Educatodos de nuestro país, en donde es evidente pero no valorado económicamente su programa de voluntariado, donde participan aproximadamente 4000 personas. "Este hecho se explica por el poco reconocimiento que los gobiernos hacen del voluntariado a pesar de la diversa gama de bienes y servicios que se generan por este medio, por ejemplo, numerosas actividades de generación de ingresos y de mejoras comunitarias, sistemas de riego, carreteras, etc." (Reunión de Grupo de Expertos. VNU. Nueva York, 1999).

En los países donde se han realizado análisis, las contribuciones del voluntariado se estiman entre un 8% y un 14% del Producto Interno Bruto. Las organizaciones de voluntariado pueden proporcionar nuevos servicios públicos complementarios, pero se tiene que estar alerta para que los servicios ofrecidos por organismos voluntarios nunca deben ser sustitutivos de la responsabilidad del Estado.

El mercado también puede recibir efectos positivos al ofrecer la acción voluntaria un medio para la capacitación y calificación de la mano de obra, el descubrimiento de nuevos sectores económicos y el ambiente de estabilidad y confianza que promueve las transacciones.

Los beneficios sociales del voluntariado

El uso, fortalecimiento y formación del capital social. Al crear confianza y reciprocidad entre los ciudadanos, se contribuye a formar una sociedad más unida, estable y próspera económicamente. Una de las mediciones clave del capital social es la participación en asociaciones voluntarias o redes de compromiso cívico de carácter horizontal. En Honduras se conoce la experiencia de redes de voluntariado constituidas a partir de las ONG; por ejemplo COIPRODEN, es una red de voluntariado formada por 28 organizaciones, cuya misión es la de "coordinar y fortalecer acciones en la promoción y defensa del interés superior de la niñez hondureña a fin de alcanzar su desarrollo integral".

Tampoco debemos olvidar los beneficios específicos según los objetivos perseguidos por cada acción voluntaria, por ejemplo, la defensa de derechos humanos, la protección infantil, el desarrollo de la juventud, entre otros muchos. Para el voluntario mismo, aunque no constituya el principio inspirador, la acción voluntaria va a colocar en una mejor posición para su inserción laboral, va a formar como ciudadano consciente de sus deberes y derechos y va a elevar su autoestima fruto del reconocimiento social de su actuación.

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos mencionados en el recuadro.

Dada esta escasez de datos y de análisis realizados, es muy difícil saber su impacto diferencial y las consecuencias que pueden tener en el trabajo voluntario en Honduras, así como si el voluntariado tiene el potencial de tener efectos importantes en el desarrollo y la democracia del país. Para conocer mejor el entorno y los potenciales que tiene el voluntariado en el ámbito hondureño se ha encuestado a 731 personas entre 19 a 35 años, la mayoría de ellas en Tegucigalpa. Y conforme con las encuestas realizadas, parece existir el convencimiento de que la acción voluntaria es capaz de transformar la realidad y un potencial para su desarrollo que necesita de la energía suficiente para arrancar y, además, cierto grado de institucionalización (véase el gráfico 1).

De las personas encuestadas, el 83% conoce instituciones o grupos que hacen trabajo voluntario, y un 79% contesta que alguna vez ha colaborado voluntariamente para ayudar a resolver los problemas de otras personas. La última cifra no es sorprendente puesto que los receptores de la ayuda pueden ser familiares o amigos cercanos y, como se ha mostrado en el capítulo 6, existe un nivel alto de solidaridad y reciprocidad entre las personas que se conocen.

La característica más relevante del voluntariado actual es la *participación solidaria*, más allá del interés individual, basada en valores éticos o morales diferentes a la lógica utilitarista dominante. Como muestra el gráfico 2, la principal motivación de los hondureños para actuar como voluntario es la solidaridad y hacer el bien al prójimo (63%), que no es más que una expresión popular del concepto de caridad, propio de la cultura de la solidaridad.

La razón principal de no hacer trabajo voluntario es por falta de información (68%) y también por el hecho de que la gente tiene que trabajar (27%). Es decir que, no tiene el tiempo requerido para realizar actividades de voluntariado.

Aunque el 92% de los encuestados dicen que estarían dispuesto a emplear parte de su tiempo en hacer voluntariado, sólo a un 52% le parece que a los hondureños les gusta hacer trabajo voluntario. Como puede verse en el gráfico 3, el tipo de trabajo que a la gente le gustaría realizar si estuviera interesada en el voluntariado es trabajar con niños o jóvenes, o a través de la iglesia.

La informalidad del trabajo voluntario indica que existe un factor cultural y un nivel de confianza y solidaridad dentro del país o de la comunidad que predispone a esto tipo de participación. Establecido el vínculo entre participación y desarrollo humano, el capital social supone uno de los prerrequisitos o condiciones para la participación. Cualquier forma de organización social que facilite la cooperación humana para la consecución de beneficios comunes es el cimiento de una participación efectiva y supone, en sí mismo, una ampliación del abanico de opciones del individuo, es decir, de su desarrollo.

El voluntariado se define por la acción, surgida de la libre voluntad, no retribuida, realizada a favor de terceros y fortalecida por su realización en un entorno organizativo.

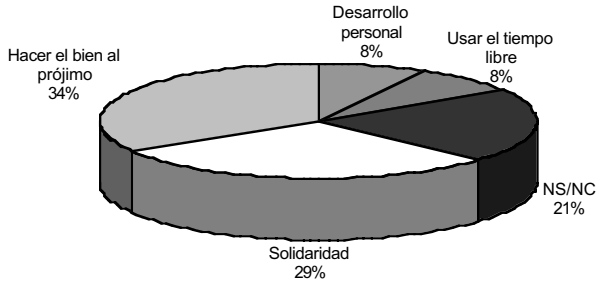
Si el objeto de la acción voluntaria es un individuo, forma parte de esa cultura de interacción social. La parti-

cipación en acciones voluntarias en una sociedad muestra una confianza institucional e interpersonal, con normas de solidaridad y de reciprocidad muy valoradas. Pues, el voluntariado puede ser una forma de crear, usar o fortalecer el capital social, y la promoción y facilitación de las acciones voluntarias constituye una manera de elevar esta cultura de interacción, mejorando así el capital social. Se puede destacar que el voluntariado puede estar basado en el capital social existente en una comunidad, y, de igual forma, puede funcionar como un mecanismo para establecer, fortalecer e institucionalizar las formas de participación y de capital social en todas sus dimensiones.

El voluntariado es participar más en la sociedad en general y, depende del tipo de trabajo, en unos sectores particulares de la sociedad. Con la mayor participación efectiva en los ámbitos económico, cultural, social y político se fortalece la democracia y favorece el desarrollo. Los beneficios que tienen las acciones voluntarias para el desarrollo son numerosos y los beneficiarios depende del tipo de trabajo. Además, si se mide las posibilidades y potencialidad de participar en una sociedad, se está indicando al mismo tiempo la capacidad y libertad de los individuos de esa sociedad para ampliar sus oportunidades, por lo que la participación se convierte en un fin, en un objetivo en sí mismo para asegurar el desarrollo humano (recuadro 1).

GRÁFICO 2

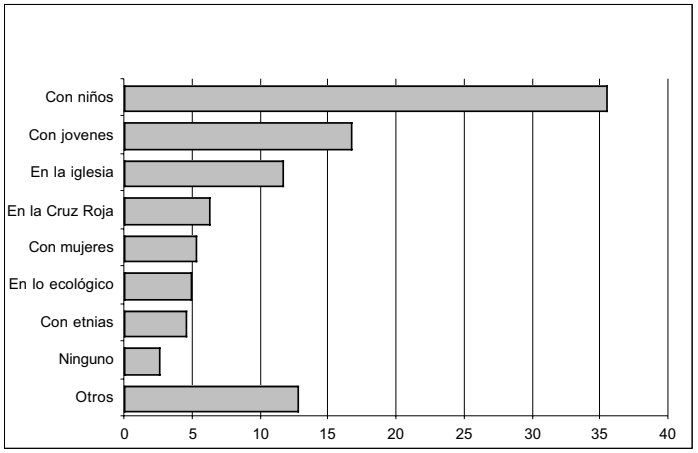
Motivación para hacer voluntariado



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de voluntariado, PNUD 2002.

GRÁFICO 2

Tipo de trabajo voluntario preferido



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de voluntariado, PNUD 2002.

El voluntariado y la acción ciudadana

La experiencia del huracán Mitch y el estudio de capital social muestran que, en el caso de una emergencia, la gente es capaz de unirse para un bien común, con excelentes resultados para el desarrollo del país. Esto también muestra un espíritu latente para el voluntariado como medio de capital social, necesitado de un entorno favorable y una chispa para encenderlo. Como mecanismo de construcción de capital social e indicador del mismo, un desafío próximo es el establecimiento de las metodologías que permitan registrar el volumen y calidad de sus aportes, así como el impacto social, económico, político y cultural en el desarrollo humano.

Honduras es una sociedad joven, con cerca del 64% de la población menor de 25 años. Considerando que para realizar actividades voluntarias es necesario tener tiempo libre, y éste suele ser menor para las personas inmersas en la edad del ejercicio profesional y familiar, la juventud es un elemento fundamental para explotar el potencial voluntario, no sólo en cuanto a los beneficios derivados de las acciones concretas en favor del país que ellos pueden realizar, sino también estimulando el carácter educativo y de recuperación de valores colectivos que el ejercicio del voluntariado supone.

La incorporación de los valores de la solidaridad y la inclusión de la agenda social y del desarrollo en la conciencia de la juventud favorece el crecimiento integral del joven, construyendo ciudadanos más comprometidos, participativos y protagonistas de su destino. Como se puede destacar del estudio de capital social un problema grave es la apatía y la falta de valores generales de solidaridad y reciprocidad. Una medida para combatir esto y fortalecer el capital social puede ser por medio de programas que facilitan el voluntariado en el seno del sistema educativo, desde la educación primaria hasta la universidad.

El desarrollo de programas de voluntariado en las escuelas y colegios sería un mecanismo de recuperación de la ciudadanía, de aprendizaje de derechos y deberes, en suma, de participación para el desarrollo humano.

CAPÍTULO 7

La política educativa y la ciudadanía

El desarrollo humano puede ser pensado como el objetivo final de un conjunto de políticas sociales y económicas que despliega un país, pero también como la consecuencia de la selección de un conjunto de instrumentos de política que movilizan las acciones de las personas y les otorga potestades adicionales para obrar colectivamente en pos del bien común. Cuando el Estado reconoce el estatuto ciudadano a las personas en el ámbito social, por ejemplo, en la conducción y en el control de la prestación de los servicios sociales, no solamente está extendiendo una capacidad que forma parte intrínseca del desarrollo humano, sino también está creando un espacio público donde la interacción racional y democrática entre iguales es, por sí misma, creadora de más opciones de elección y solidaridad. Los instrumentos de política que facilitan en mayor grado el desarrollo humano se caracterizan porque procuran que el Estado comparta con las personas la responsabilidad en la construcción del bien común.

En este capítulo se plantea una aproximación a las relaciones dinámicas entre escuela y comunidad local a través del concepto de ciudadanía social, en una versión más amplia que la clásica propuesta de Marshall. Esto exige relacionar el capital social como base de la acción, con la escuela como sistema organizativo capaz de incidir positiva o negativamente en la calidad y la equidad de la distribución social del conocimiento escolar.

Una escuela eficaz, en el sentido que en este informe se le ha dado a este término, es una escuela que incrementa el capital humano de la localidad así como el capital social comunitario. Nuevos conocimientos y habilidades suponen nuevas informaciones que deben circular por las redes sociales, la apertura a los cambios y la modernización social.

Otro componente importante de la política de desarrollo es la ciudadanía. Entendida en un sentido mínimo, constituye un haz de derechos y obligaciones atribuido a las personas para que tomen decisiones libres con base en sus convicciones y sobre asuntos de interés general, en los cuales no son expertos. La tesis de Rousseau sobre la discusión de los no expertos permite sostener que cuando las decisiones son tomadas por todos los afectados eventualmente por sus contenidos, las fronteras de la razón se extienden y los argumentos circularán por la sola fuerza de su persuasión. Esta concepción aplicada al ámbito educativo, supondría conferirle derechos de intervención y de control a las familias.

Al respecto, aquí se comparte un supuesto fundamental: no es necesario esperar a la siguiente generación de ciudadanos, aquélla que se empieza a formar hoy en las escuelas, para observar algunos beneficios de la educación en el desarrollo local y en el bien común. La gestión de un sistema educativo, con un diseño descentralizado y democrático, permitiría construir capacidades locales de gobierno en las escuelas, en las que padres, alumnos y maestros comparten las responsabilidades de orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Cierto diseño del sistema educativo que cuidara de extender la ciudadanía a la educación, crearía el entorno más apropiado y estimulante para que la organización de cada escuela se encamine hacia aquella configuración deseable y abandone sus rasgos preburocráticos.

La calidad y la igualdad de los aprendizajes

Una vía para activar el desarrollo humano a mediano y largo plazo es mejorando la calidad de la educación que reciben los niños desde la educación inicial y básica. Además, a la idea de calidad se le debe agregar también la exigencia de la igualdad. Surgen en ese momento dos interrogantes: ¿Cuál de todas las acepciones del término de calidad de la educación se aproxima más a la idea de desarrollo humano? ¿Tienen alguna relación las ideas de igualdad y las de calidad?

En un sentido general, se delimita el concepto que una educación de calidad es aquélla que proporciona a los niños y jóvenes los conocimientos, habilidades intelectuales y actitudes interpersonales mínimamente requeridas para desenvolverse en el mundo globalizado. En términos sintéticos, aprendizaje de disposiciones para el pensamiento complejo, para el trabajo en red y para el discernimiento ciudadano. Ésta es una forma de expresar los cuatro pilares de la educación señalados por el In-

RECUADRO 7.1

Estrategias nacionales ante la globalización: políticas sociales activas.

"En materia de educación, es preciso avanzar hacia la cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad que existen en función del origen socioeconómico de los estudiantes. Para responder a estos desafíos se requieren diversas medidas: programas de estudio pertinentes, uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas, programas focalizados en zonas de menor rendimiento escolar y canalización de recursos públicos en una medida equivalente por lo menos a los estándares de la OCDE (5% del PIB), entre otras. A su vez, la inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje que actualmente consisten, en particular, en el acceso al conocimiento, la participación en redes y el uso de tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, no basta con modernizar los soportes educativos; es aún más necesario desarrollar las funciones cognitivas superiores, la capacidad de reflexión, la creatividad, la habilidad de distinguir entre lo relevante y lo irrelevante y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información".

Fuente: CEPAL, 2002:36.

forme Delors (1996: 95): "aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para poder influir en el propio entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; y, por último, aprender a ser, un proceso fundamental que recoge los elementos anteriores". Por esta razón, para los efectos de este informe, el término de calidad de la educación se asimilará a la idea de "aprendizaje de alto orden".

Ahora bien, no basta con proclamar el objetivo de la calidad si, por ejemplo, se observa que los niños presentan grandes diferencias en los aprendizajes según el área geográfica donde estudiaron o el tipo de familia de procedencia. Podría darse el caso de una educación de gran calidad pero concentrada en una elite urbana heredera del capital cultural de sus familias. Por ello, es necesario añadir el objetivo de la igualdad. Aunque es necesario reconocer que la búsqueda de ambos objetivos conlleva *trade-offs*. Podría darse el caso de que la preocupación por la igualdad genere un proceso de "igualación por empobrecimiento". Por ejemplo, la voluntad de lograr que todos los niños tengan igual oportunidad de participar en la escuela podría llevar a favorecer la contratación de nuevos maestros entre personas no graduadas o el uso de programas mínimos de alfabetización. Más niños estarían en la escuela y habrían tomado contacto con la lectura y la matemática, pero probablemente no habrían tenido oportunidad de *aprender a conocer*.

Teniendo presente la anterior advertencia, es necesario reafirmar que una educación de calidad es una educación con igualdad de aprendizajes de "alto orden" para todos los niños y jóvenes. La utopía de la calidad es intrínsecamente transformadora; lo que quiere decir, creadora de *mutantes* si se permite la metáfora creada por Rama (1991) para el caso de los escolares que logran una movilidad educativa ascendente. Esta es la idea de Edmonds (1979), uno de los pioneros del "movimiento de las escuelas eficaces". Pero también era la idea rectora de los grandes estadistas que en el siglo XIX propusieron reformas a la educación pública de América Latina. Finalmente, es también la idea propuesta por la CEPAL para la agenda social de la presente década (véase el recuadro 7.1).

Las reformas educativas puestas en marcha en la región durante los años noventa han sido influidas explícitamente por consideraciones como las anteriores. Estas ideas, entre otras, están contenidas también en los consensos sociales y políticos alcanzados en Honduras a partir del Foro Nacional de Convergencia (FONAC). Sin embargo, la discusión sobre la política más relevante radica en la identificación de objetivos operacionales, capaces de orientar la acción del Estado y de concertar a todos los actores sociales más allá de los cambios de gobierno. Una política de estado puesta en este contexto es, por lo general, *selectiva* en sus instrumentos principales. Para este plano menos filosófico, la prioridad de la política se elige dentro de un campo de instrumentos relacionados con los *factores* que contribuyen a mejorar la calidad, que reiteradamente aparecen señalados en los diagnósticos sobre Honduras y otros países con alta tasa de analfabetismo. En general, se han agrupado según hacen alusión a las relaciones pedagógicas o a la administración. Entre otros se destacan: la oportunidad de acceder, permanecer y egresar de ella obteniendo el certificado de estudios del nivel respectivo; la actuación de maestros profesionales y actualizados; la utilización de recursos didácticas y tecnologías de información; la orientación de los procesos de enseñanza con programas y estándares pertinentes para el aprendizaje y la modernización de la gestión educativa a través de un esquema de descentralización.

Puede resultar atrayente concertar programas de política sectorial en educación que se concentren en uno de estos aspectos, en aquel que, por ejemplo, presente las mayores urgencias o los indicadores más críticos. Sin embargo, estas decisiones también deben enfrentar una restricción elevada de presupuesto: la capacidad del Estado de financiar el incremento de recursos imprescindibles para poner en marcha una reforma de amplio alcance. La presión de la urgencia y la restricción presupuestaria conllevan el riesgo de perder de vista la interdependencia sistémica con que cada factor actúa sobre el funcionamiento del sistema educativo. A continuación se examinan estas alternativas mediante la *anticipación de escenarios* en los que se utiliza un sólo instrumento (véase el cuadro 7.1).

CUADRO 7.1

Escenarios alternativos de política educativa

Escenario	Énfasis y prioridad en:
I	Promoción automática o no discriminada decretada administrativamente.
II	Diseño y desarrollo curricular concentrado en la elaboración de un programa oficial y único.
III	Desregulación educativa: Evaluación externa de aprendizajes + elección familiar de las escuelas.

Fuente: Elaboración propia de PNUD, 2002.

Tres instrumentos comparativos de política

Un primer escenario de política educativa viene definido por el objetivo de la escolarización universal y el uso del instrumento administrativo de decretar la promoción automática o no discriminada de todos los niños que hayan asistido al grado. Se puede estimar con los datos disponibles que, en Honduras, sólo algo más de seis de cada diez niños completará la Primaria en el plazo estipulado; estos niños tienen una probabilidad elevada de repetir primer o segundo grado, lo que hará que se retrasen notoriamente en su proceso escolar y que alguno de ellos termine abandonando la escuela. Esto significa, en términos agregados, que las escuelas presentan una pirámide de grados con una "base ancha" (primer grado) y una cúspide reducida (sexto año). El resultado final para el sistema es una mayor *ineficiencia*. Se demanda una gran cantidad de recursos humanos y materiales para lograr graduar a un niño, debido a la repetición y se recortan los recursos necesarios para mejorar la calidad de la educación en los grados superiores.

El instrumento de la promoción indiscriminada, sobre todo a nivel de primer y segundo grado, tiene resultados notables. El mejoramiento de los indicadores del sistema puede observarse muy rápidamente: estrictamente de un año para otro, tal como se ejemplifica en el cuadro 7.2. Esto lo convierte en un instrumento particularmente apropiado cuando el objetivo es que los niños *permanezcan en la escuela*.

Ahora bien, una política fundada sobre este instrumento implica un conjunto de supuestos exigentes que tocan aspectos sociales, pedagógicos y organizacionales. Por sólo mencionar algunos, es necesario recordar que la medida funciona cuando *todos* los niños *ingresan a la escuela* a la misma edad, es decir, a los cuatro años a la educación preescolar o inicial o a los seis años a la educación primaria.

En Honduras es sumamente problemático cumplir con este supuesto, ya que la inscripción tardía es un problema muy extendido. Su incumplimiento tiene como resultado la conformación de grupos de primer grado heterogéneos en edades: niños de seis años, junto con otros de nueve años; una situación análoga es la que se produce como consecuencia de la repetición (cuadro 7.3). En segundo lugar, la promoción por ciclos, basada en la idea de respetar el proceso de aprendizaje "natural" del niño, encierra un supuesto sociofamiliar, a saber, que existe *continuidad* del proceso de aprendizaje en la casa y en la escuela, lo que sólo es plausible de sostenerse en los hogares con alto clima

CUADRO 7.2

Porcentaje estimado de repetición según los grados

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Total
% repetidores	15,8	9,3	6,5	4,0	2,2	0,8	7,6
% de repetidores si no hubiera repetición en primer grado							4.0

Fuente: Elaboración propia con base en el Secretaria de Educación, 2000. Los cálculos son estimativos sobre la base del total de repetidores declarados a nivel nacional en las 9,095 escuelas primarias para las cuales hay información.

CUADRO 7.3

Porcentaje de niños que asisten a un centro escolar dentro de la edad correspondiente

	5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años
Asisten a la escuela	34,4	56,8	82,8	90,1	91,3	91,9	89,3	82,0

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC, 1999.

educativo, que son los menos en Honduras. En tercer lugar, la promoción automática supone un fuerte trabajo pedagógico en equipos de docentes formados para trabajar con herramientas de planificación y evaluación estratégica, apoyados por un personal de escuela en el cual, aparte del director, figuran otros apoyos tales como psicólogos, profesores especializados en dificultades de aprendizaje y trabajadores sociales. El tipo de escuela predominante en Honduras no dispone de este personal de apoyo.

Vistos estos supuestos, ¿cuáles serían los riesgos de asumir una política de promoción? La consecuencia de utilizar este instrumento, que pretende corregir la *ineficiencia*, en un sistema educativo que no cumple los supuestos requeridos para su utilización, suele ser un incremento de la *ineficacia escolar*. La débil relación hallada entre la tasa de eficacia terminal y los promedios departamentales de la UMCE invita a reflexionar sobre la falta de relación entre asistencia y aprendizaje. Una mejora de la eficacia terminal en los departamentos con menores tasas (lo más rezagados) estaba asociada con una caída en los resultados observados. Por el contrario, una mejora de la eficacia en los departamentos con mejores tasas, se traducía en mejores resultados. Esto permitiría fundamentar la hipótesis de que la promoción automática tendría efectos adversos en aquellos departamentos más rezagados (con mayor repetición y deserción) que son los que precisamente se intenta promover. La promoción automática trata el efecto como la causa del problema y sólo constituye una aparente solución eficiente, ya que mejora los indicadores de cobertura a corto plazo con la misma cantidad de recursos. De aquí que, a mediano plazo, tal política traslada a los grados superiores la ausencia de aprendizajes en las áreas instrumentales como la lecto-escritura.

Un segundo escenario de política se basa en la idea de fortalecer el currículum oficial de la enseñanza obligatoria. El instrumento privilegiado es la política curricular. Consiste en definir un programa oficial que sea enseñado en todas las escuelas del país; en dicho programa, se incluyen especificaciones sobre objetivos pedagógicos terminales por área y por grado ("estándares de desempeño"), contenidos o materias a enseñar y un conjunto de estándares relativos al entorno de aprendizaje creado en las escuelas para que los niños puedan relacionarse con el conocimiento y aprendizaje. Puede resultar trivial, pero es necesario explicitarlo: la investigación indica que el tipo y los contenidos del currículum ejercen una importante influencia en el aprendizaje. Un currículum académico exigente promueve altos niveles de aprendizaje en los alumnos. La diversidad del currículum (por ejemplo, por escuela o por niveles de inteligencia) está asociada a una mayor desigualdad en los aprendizajes (Gamoran, 1997). En consecuencia, el diseño y el desarrollo de un currículum nacional que establezca estándares de logros, contenidos mínimos, sugerencias didácticas, guías de texto, evaluaciones estandarizadas y fundamentos psicopedagógicos y sociológicos, puede constituir un instrumento de reforma muy atractiva para avanzar en calidad e igualdad de aprendizajes.

El uso del instrumento de la política curricular

CUADRO 7.4

Disponibilidad de maestros en las escuelas hondureñas según el sector institucional

	Rural oficial	Rural privada	Urbana oficial	Urbana Privada
% **maestros** con post-título en las escuelas	33,8	39,5	49,8	61,9

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Educación, 2000.

se fundamenta en algunos supuestos. Cabe destacar alguno de éstos por su trascendencia. El primero y más evidente es el hecho de que el Estado tiene capacidad organizativa para imponer a todas las escuelas el currículum señalado, estableciendo un esquema realista de supervisiones, premios y castigos para los maestros y las escuelas. En general, esto es posible cuando se cuenta con un cuerpo consolidado y profesionalizado de inspectores pedagógicos que visitan con regularidad de cuatro a seis veces por año) a los maestros y realizan con ellos sesiones de trabajo y capacitación curricular; inspectores que comenzaron su carrera siendo maestros y que, luego, realizaron una formación de postgrado para desempeñarse como tales. En segundo lugar, se supone que el programa está redactado en un campo semántico conocido por los lectores. En general, esto se adquiere en las instituciones de formación docente, donde el curriculum de formación de los futuros maestros está altamente correlacionado con las discusiones pedagógicas, psicológicas, sociológicas y filosóficas contenidas en el programa oficial. Dado que estos contenidos académicos son propios del nivel terciario, es difícil pensar que Honduras pueda cumplir con este segundo supuesto, cuando sólo un 39% de sus maestros de primaria ha realizado cursos después de haber recibido el título (véase el cuadro 7.4). En tercer lugar, se supone un sistema educativo con reducida segmentación institucional y bajamente estratificado desde un punto de vista social. Aquellas discusiones y las variantes observadas en la política curricular sólo cubren un aspecto: *el currículum prescrito*.

La investigación muestra que más importante que el currículum prescrito es el currículum enseñado en las clases y que, en general, es el resultado de un conjunto de decisiones pedagógico-organizativas tomadas en cada escuela y como reacción a un diagnóstico hecho sobre las necesidades y oportunidades de las familias que asisten. La distancia entre el currículum oficial y el currículum enseñado suele ser significativa y se incrementa en las escuelas que atienden a niños pobres. Las bajas expectativas educativas de los maestros conllevan recortes importantes de los contenidos enseñados y la sustitución de actividades netamente orientadas al desarrollo cognitivo por otras de tipo manual, plástica o recreativa. En síntesis, en la actualidad no hay política curricular viable sin formación docente terciaria, sin conformación de equipos de asesores pedagógicos regionales y sin desarrollo organizativo en las escuelas.

El tercer escenario de política se define a partir del instrumento de evaluación externa y periódica de los aprendizajes, realizada a los alumnos de las escuelas, con el fin de informar a todos sobre los resultados de la enseñanza. La lógica de una política como ésta difiere radicalmente de la anterior. En lugar de pautar oficialmente el "proceso de trabajo escolar", señalando a cada maestro y escuela qué y cómo debe enseñarse en cada grado y materia, se fijan estándares de resultado final, se realizan evaluaciones externas y se difunden pública y ampliamente los resultados para que la opinión pública no especializada juzgue qué tan bien lo están haciendo las escuelas.

Cuando la política combina la evaluación externa con una política de elección familiar de escuelas (*parental choice*), uno de los resultados es la ampliación de los medios que los padres disponen para vivir el estilo de vida que prefieren. Entre los pedagogos, no existe consenso sobre cuál es el mejor método para enseñar matemática a un niño de ocho años y, probablemente, el éxito del proceso de enseñanza dependa más de las interacciones grupales que del propio método. Por tanto, al imponerle a un maestro un único y mejor método, se reduce su autonomía profesional, se censura la innovación didáctica y, posiblemente, se disminuye la eficacia escolar, debido a la aplicación de métodos no adecuados a la población escolar.

Por el contrario, una regulación del sistema que esté basada en la disposición de información sobre los resultados educativos, que sea científicamente válida y esté debidamente comunicada, permite el desarrollo de reacciones de las familias contra el deterioro de la calidad educativa. Tal política tiene como corolario una retirada significativa del Estado y de su burocracia escolar en pos de mayor libertad de acción a los agentes sociales y educativos. Las escuelas quedan más expuestas a sus resultados y, con esto, se incrementa la responsabilidad profesional de los maestros y la responsabilidad de las familias en controlar de cerca el funcionamiento de sus escuelas. Todos estos argumentos resultan muy relacionados con la definición más sintética de desarrollo humano como ampliar la libertad para elegir su propia vida.

Detrás de una reforma educativa que elige concentrarse en este instrumento existe un conjunto de supuestos que, nuevamente, es necesario examinar, aunque sea brevemente. En primer lugar, la regulación del proceso de trabajo escolar exclusiva o primordialmente a través de estándares finales, desplaza las tareas más pesadas del *diseño*, pero traslada todo el *desarrollo* curricular a las escuelas. Si bien no todas las escuelas comienzan de cero al crear un programa, esta tarea requiere mucho tiempo extra, conformación de equipos, liderazgos gerenciales en las escuelas, asesoría pedagógica externa accesible, de experimentación pedagógica, de monitoreos y retroalimentación. Por más sencillos que sean los diseños, estos procesos de invención educativa planificada[1] no son posibles de desarrollar si la escuela no dispone de capacidades organizativas consolidadas. Entre ellas, estabilidad y masa crítica de personal docente calificado, un clima organizativo comunitario y un esquema de toma de decisiones que asegure a mediano y largo plazo la sostenibilidad de los proyectos y programas elaborados (Lee y Smith 1996, Fernández 2001). Hasta el día de hoy, no hay disponibles datos que permitan evaluar todos estos requisitos, con excep-

ción de la disponibilidad de masa crítica de docentes formados en cursos de postítulo: el 56% de las escuelas del país carece de esta masa crítica y una de cada tres escuelas tiene un plantel docente que aún no completó el proceso de socialización profesional. Las diferencias resultan muy importantes al comparar las escuelas urbanas con las rurales, las privadas con las públicas, tal como se puede apreciar en el cuadro 7.5.

En segundo lugar, estas políticas de desregulación suponen que las escuelas fácilmente pueden encontrar en su entorno de trabajo los contenidos teóricos, las didácticas y las metodologías de planificación necesarias para el desarrollo escolar. Siendo la sociedad local el principal entorno de las escuelas, es necesario cuestionar cuáles son los recursos de información que circulan en las redes sociales de las zonas rurales, en zonas geográficamente aisladas o en zonas marginales de las ciudades donde operan una alta proporción de las escuelas. Un indicador que podría informar sobre este aspecto es el clima educativo promedio de los hogares cuyos hijos asisten a las escuelas. En las zonas rurales, ocho de cada diez familias no tiene finalizada la educación primaria; al contrario del Distrito Central o de San Pedro Sula, donde existe una importante proporción de familias que tienen más de nueve años promedio de educación (cuadro 7.6).

Si se supone que el clima educativo del hogar está directamente relacionado con la calidad de la participación (discusiones, demandas, aportes) realizados por las familias, se podría formular la hipótesis de que una política de desregulación podría implicar un incremento de la desigualdad. Varios trabajos de investigación han mostrado precisamente esta situación: las diferencias sociales en los entornos escolares impactan adversamente sobre la igualdad debido a que el control de las escuelas requiere de un nivel de conocimientos importantes, que son poseídos por las clases medias. Estas son las que suelen aprovechar mejor las nuevas oportunidades de elección. Además, se podría suponer que tal política tampoco activaría las redes de capital social. Tales redes pueden estimular la asistencia a la escuela, pero difícilmente pueden abastecer de los conocimientos requeridos para el desarrollo curricular.

La política de la descentralización: la cuestión de los agentes

La descentralización de los servicios educativos consiste en la transferencia de un conjunto más o menos amplio de recursos financieros, de poderes y de obligaciones relativas a la gestión pedagógica, administrativa y laboral, desde el nivel nacional representado por el Ministerio de Educación a entidades subnacionales de distinta índole: entidades federativas, departamentos, municipios y escuelas. En la ciencia política, se le denomina a la esfera ministerial "el principal", en tanto que a los segundos se les designa como "agentes".

¿Qué beneficios para el desarrollo humano se pueden esperar de tal proceso? Si bien no toda descentralización es necesariamente una democratización, algunos argumentos, que son reiterados como fundamento de políticas, señalan las externalidades positivas que pueden generarse en un proceso de este tipo. Se podría sostener la tesis de que *bajo ciertas condiciones muy especiales y exigentes, la descentralización puede activar, a mediano y largo plazo, procesos de relevancia generadores de desarrollo humano*. Estos serían: la extensión de la ciudadanía social activa a nuevos sujetos no especializados y antes excluidos de la materia educativa; el incremento de la eficiencia social en la prestación y la movilización adicional de recursos locales para completar el financiamiento educativo.

En primer lugar, la transferencia de potestades y recursos tiene como consecuencia multiplicar los ámbitos, los criterios y los actores implicados en la toma de decisión. Es decir, crea una red concéntrica de nuevos agentes gestores de la prestación de un servicio. En segundo lugar, dichos agentes son, por lo general, aunque no exclusivamente, cuadros administrativos de expertos o especialistas en educación, reclutados para la gestión del servicio. En alguna medida, esto supone un proceso de generación de nueva burocracia[2]. Pero, además, el conjunto de potestades (poderes-deberes) transferidas a estos nuevos cuadros administrativos, abre nuevas oportunidades jurídicas y políticas de controlar local y nacionalmente, la legalidad y la conveniencia del desempeño de los nuevos órganos. En términos clásicos, se podría retomar aquí la tesis de la división de poderes entre agentes ejecutivos, agentes legislativos y agentes jurisdiccionales. La descentralización de potestades puede complementarse en la ingeniería jurídica, con la creación de nuevos órganos elegidos por sufragio ciudadano, encargados de la aprobación de las grandes orientaciones de política, de su monitoreo y de la valoración de sus resultados. Esto significa incrementar la extensión de los derechos de ciudadanía social en la gestión de las políticas por parte de los implicados en las prestaciones resultantes. Los ámbitos regionales y locales generarían espacios públicos de discusión de política, de toma de decisión democrática y, es de esperar, que sea constructivo de nuevas capacidades de gobierno.

Este tipo de ampliación de los derechos de participación no experta de ciudadanos comunes, representados en consejos y otros órganos deliberativos, es el camino elegido por Panamá con las juntas regionales y El Salvador con las asambleas comunales de Educación (ACE). En Panamá, las juntas están compuestas por tres representantes electos por los maestros, dos electos por los padres de familia y un miembro designado por el ejecutivo nacional; en El Salvador todos los integrantes de la ACE son padres de familia que asumen los cinco cargos directivos existentes.

En segundo lugar, al aplastar las pirámides jerár-

CUADRO 7.5

Porcentaje de escuelas que carecen de masa crítica de capacidades docentes

	Rural pública	Rural privada	Urbana pública	Urbana privada	Total
% **escuelas** que tienen menos del 40% de sus maestros con postítulos	60,4	54,4	37,0	24,1	**56,0**
% **escuelas** cuyos maestros tienen como máximo cuatro años de graduados	34,5	33,1	5,1	33,1	**31,2**

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Educación, 2000.

quicas, la descentralización reduce las presiones o los círculos viciosos y otros síndromes burocráticos que pesan sobre las escuelas. Se reducen los circuitos de información entre las escuelas y los responsables jerárquicos. Es posible constatar, con mayor precisión, los desajustes entre lo previsto en los programas o en los estándares de evaluación y el funcionamiento de las escuelas, introduciendo correctivos a tiempo. Esto supondrá *incrementos de la eficiencia social* del servicio por una mayor sensibilidad de las autoridades delegadas para captar las preferencias, los intereses y las necesidades de las familias de la jurisdicción. Esta sensibilidad permitiría generar distintas "prioridades legítimas" para la política educativa y asegurar una más ajustada distribución del presupuesto (Gropello, 1999).

Sobre las diferencias que se observan en las tasas de repetición de grado por departamento, es probable que las razones para que las tasas sean distintas y singulares en cada departamento y que, por tanto, los instrumentos apropiados también sean diferentes; estas diferencias probablemente estén asociadas a la historia local de la educación en cada región, más que a indicadores económicos. La realidad sociocultural y política de Islas de la Bahía, Copán y Gracias a Dios son netamente distintas de San Pedro Sula o Tegucigalpa. Las agendas sociales y políticas varían probablemente y las grandes posiciones pueden tener matices distintos. Los ciudadanos tienen mayores probabilidades de interacción con los actores políticos y, también, con los magisteriales. Es más factible pensar en acciones de protesta por problemas en la prestación, así como también utilizar las redes locales de capital social para acceder a los que toman las decisiones con antecedentes favorables a la propia posición reclamada.

En cuarto lugar, la multiplicación de agentes permite pensar en un incremento de la diversidad de formas de organización que pueden adoptarse. Es difícil pensar que pueda imponerse y fiscalizarse una única y mejor forma de hacer las cosas en la escuela. A la vez, esta diversidad *de facto* puede legitimar la exploración de nuevos modelos de organización escolar, que ya no necesiten ajustarse a la fuerza a las prescripciones centralistas.

Tanto los primeros trabajos sobre descentralización educativa realizados a principios de los años noventa (Rivas, 1990) como los más recientes (Winkler, 2000), han mostrado la gran diversidad de "descentralizaciones" existentes cuando se consideran aspectos jurídicos, políticos e históricos. Las

CUADRO 7.6

Porcentaje de hogares con niños asistiendo a la escuela, con bajo y alto clima educativo según los dominios

	Distrito Central	San Pedro Sula	Ciudades pequeñas	Ciudades intermedias	Zona Rural
% hogares con un promedio de educación menor a primaria completa	33,1	37,1	45,2	56,4	83,0
% hogares con un promedio de más de 9 años de educación	32,8	28,3	23,2	13,1	3,4

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC, 1999.

preguntas básicas del diseño son tres; ¿qué competencias descentralizar?; ¿qué controles establecer? y ¿qué información proveer para la toma de decisiones?. En general, en los primeros procesos se observó una concentración en la selección de formas de transferencia de las potestades más apropiadas para cada país. Esto ha generado varias polémicas dada la complejidad que encierra el proceso de transferir competencias a distintos niveles del sistema educativo.

Un supuesto necesario en relación con la transferencia, es que estas consecuencias positivas esperadas de la descentralización pueden tener distinta magnitud y factibilidad, según el tipo de relaciones que se establezcan entre el principal y el agente. Estas diferencias podrían pensarse, para el caso, en términos de cantidades de agentes: no es lo mismo descentralizar a 18 departamentos, que a 298 municipios o más de 10 mil escuelas. Antes de abordar cuáles podrían ser los impactos sobre las escuelas, objeto *mediato* de la política, sería conveniente resumir *grosso modo* modelos generales de descentralización. Esquemáticamente, se presentan tres grandes modelos de transferencia de competencias que se han implantado con mayor o menor éxito en la región: la autonomización escolar; la municipalización y la federalización.

Tres modelos de relación principal agente

El primer modelo recibe el nombre de "autonomización escolar". Las experiencias en la región con este modelo son limitadas, pero podría citarse el caso de Nicaragua, el del Estado de Minas Gerais, la Ley Orgánica de Educación (1996) de El Salvador y, en alguna medida, pero bastante restringida, también el Programa de Escuelas de Calidad iniciado en el año 2001 en México. Las competencias que han sido atribuidas a las escuelas varían de país a país: contratación y despido de maestros; elección del director; asignación del rubro "mantenimiento e inversiones", tanto para edificios como mobiliario; asignación del gasto corriente de funcionamiento; control y evaluación de la gestión y aprobación del plan de gestión, incluido los objetivos pedagógicos específicos.

El segundo modelo podría ser denominado descentralización por "municipalización". La idea principal es que la autoridad responsable de toda la gestión escolar es el municipio. Argentina ha implementado a partir de la ley del 1993, procesos de municipalización en algunas provincias; Brasil tiene una educación básica municipalizada desde el año 1930. Sin embargo, el caso nacional prototípico aquí es Chile. A principios de los años ochenta, se inició un programa por el que se transfirió a cada municipio del país la propiedad y gestión de todas las escuelas públicas de educación inicial, básica y media. Esta municipalización de la educación pública fue completada por un programa de privatización de una parte importante de escuelas para crear un sector "particular subvencionado". Finalmente, la gestión pedagógica y curricular fue asignada a cada escuela con una total autonomía garantizada por la Constitución. El Estado conservó la potestad de fijar centralmente la Unidad de Subvención Educativa (USE) o "voucher" que se distribuye mensualmente a cada escuela con base en el número de alumnos que asisten regularmente.

El tercer modelo podemos denominarlo "federal" en razón de que el Estado central traspasa a los estados federados, provincias o regiones, las potestades de distribución de recursos, relaciones laborales, supervisión, contextualización del currículum y, eventualmente, la financiación de una proporción del presupuesto educativo con fondos locales. Aquí pueden ubicarse las políticas de los estados federales grandes (México, Argentina, Brasil) y, también, de otros países que, si bien no son federales, han adoptado una transferencia regionalizada, como Panamá. En la medida en que existe una extendida democracia electoral y legislativa que ejerce fuertes controles sobre la gestión del ejecutivo y sus secretarías, se está en condiciones de acercar realmente la prestación del servicio educativo a los intereses locales. La agenda política se ve ampliada y los partidos que compiten electoralmente por el gobierno local se ven forzados a incluir en sus programas lineamientos y propuestas específicas para el sector educativo. Las campañas electorales suelen ser momentos en los que los temas educativos se ponen a discusión, la ciudadanía demanda más y mejor información a los "expertos" y se construyen nuevos posicionamientos de opinión no especializada.

Los efectos de la descentralización

En Honduras fue en 1991 cuando se aprobó la Ley de Municipalidades, el signo visible más importante del comienzo de la descentralización del Estado. En 1994, la Secretaría de Educación de Honduras puso en marcha el proyecto de "Escuela Morazánica", en tanto que en 1996 se inició la descentralización, creándose las Direcciones Departamentales de Educación (DDE). Ambas medidas tomadas conjuntamente hacen pensar que el modelo final de descentralización aún no está totalmente delineado; entre otras razones porque como lo expresa Martinic (2001), se trata de una "transferencia en cascada". En principio, se observan elementos del diseño "federal" junto con el "municipal". Las direcciones departamentales y distritales pasaron a ser responsables de ciertos aspectos de la gestión, aunque el nivel central conservó buena parte de las potestades que la Constitución y la Ley le imponen. Hasta ahora no se han transferido potestades de asignación o redistribución del presupuesto, ni tampoco potestades de contralor jurídico de los gastos; la Secretaría mantiene centralizadas estas decisiones. Esta división de responsabilidades abre algunas interrogantes respecto a los prerrequisitos funcionales y a los posibles impac-

tos en el desempeño escolar.

El objetivo inicial que orientó la descentralización fue la promoción de innovaciones en el plano técnico-pedagógico, especialmente en el currículum, la planificación, la gestión, la tecnología, la investigación, la supervisión y la acreditación (Secretaría de Educación,1997:75). Sin embargo, es necesario considerar si los instrumentos seleccionados resultan funcionales a algunos de estos objetivos y para cada uno de los agentes en los que se deposita las potestades transferidas. Así, por ejemplo, se señala: la disponibilidad de cuadros administrativos técnicamente especializados en la gestión pedagógico-curricular, la gestión financiera, la información y los controles. Estos prerrequisitos tienen una magnitud radicalmente distinta entre pensarlo para 18 departamentos que hacerlo para 298 municipios.

Se asume hipotéticamente que el proceso está orientado por un modelo de "federalización" de la educación en el que se constituyen agentes ejecutivos especializados en cada departamento. Hay evidencia consistente en esa dirección. Desde 1996 funcionan, por la vía de la desconcentración, 18 Direcciones Departamentales de Educación (DDE) con la potestad de administrar, orientar, coordinar y ejecutar los programas y servicios que ofrece la Secretaría de Educación.

La descentralización por departamentalización conlleva un nivel bajo de complejidad en el funcionamiento del sistema. El número de instancias regionales de decisión es relativamente bajo como para que las comunicaciones puedan fluir horizontalmente en los DDE. La subordinación vertical de las unidades al gobierno central parece estar garantizada. Los mecanismos de retroalimentación y, en consecuencia, los flujos de información desde la base hasta la cúspide del sistema resultarían relativamente controlables. La conformación de cuadros administrativos especializados en cada departamento del país no revestiría grandes problemas de escala o restricciones de oferta. Los procesos de selección de personal calificado podrían realizarse sin enfrentar grandes restricciones por la escasez local de recursos humanos. Dada la escala de potenciales agentes participantes, los imprescindibles programas de capacitación (administrativa, estadística y pedagógica), requeridos para liderar la gestión educativa departamental, podrían instrumentarse mediante la presencia de profesores de alto nivel nacional e internacional. Es posible establecer un Consejo Nacional de Educación en el que el ministro de educación, los directores departamentales, los técnicos del área curricular y los sindicatos puedan negociar un diseño curricular válido para todo el territorio nacional, pero con componentes flexibles y específicos por región.

En consecuencia, se puede estimar que la departamentalización permitiría descentralizar y, a la vez, mantener un grado relativamente elevado de organización racionalizada y profesionalizada, controlada desde el Gobierno central, lo cual repercutiría en una reducida heterogeneidad tanto en la prestación como en los resultados. Por un lado, las DDE no cuentan con potestades para la redistribución de los presupuestos. Tal restricción podría reducir la diversidad de programas focalizados y orientados a satisfacer demandas departamentales de educación básica y formación docente. Por ejemplo, no podían redirigirse recursos si se evaluara que cierto programa de educación básica requiere un monto mayor para contratar maestros bilingües o si se diseñara una estructura de incentivos docentes fundada en retribuciones diferenciales obtenidas por la realización de proyectos educativos interescuelas o zonales.

Por otro lado, el modelo multinivel ajustado mostró una baja incidencia del nivel departamental en el indicador de eficacia terminal: algo más del 4% de la varianza era explicada por el conjunto de características del departamento. Tal resultado tiene una faceta positiva, nada despreciable, para un proceso de descentralización y da pie para estimar que la desigualdad no se incrementaría mucho en caso de transferirse responsabilidades a los departamentos. Vistos estos argumentos, se explican algunas conclusiones de la evaluación preliminar que se hizo a finales del año 1997, en donde se decía que la transferencia formal no había roto la tradición centralista y se señalaba que la excepción debería estar en el plano de la selección y promoción (ascenso) de recursos humanos (Secretaría de Educación, 1997:75).

Al suponer la hipótesis de que el escenario final de la descentralización es la transferencia a la corporación municipal, las propuestas de reforma educativa planteadas en el año 2001 reclaman nuevas obligaciones para el municipio. Este consenso se corresponde con la Ley de 1990, en el sentido de plantear la necesidad de un municipio que extiende y materializa sus tareas de promoción y prestación del servicio educativo, priorizando presupuestariamente la educación y dedicando una proporción fija de recursos "a la construcción, mantenimiento y dotación de materiales y equipos a los centros educativos" (Salgado y Soleno, 2001:181). Los municipios tienen potestades de orientar y asignar rubros presupuestarios específicos a la educación, aunque obviamente, esto varía significativamente según el nivel de recaudación fiscal y el ingreso promedio de sus habitantes. El proyecto "Escuela Morazánica" preveía asignarle algunas potestades de diseño curricular, capacitación docente, control del gasto y supervisión administrativa al director distrital y a los asistentes. A nivel local, también es más factible que los padres de familia actúen colectivamente a través de asociaciones y que se puedan lograr convenios entre la escuela pública y las empresas privadas, cooperativas, sindicatos y otras organizaciones civiles. El modelo tiene otra característica importante: tal opción de política dejaría el control a una corporación municipal elegida a través de elecciones populares.

Ahora bien, es necesario reconocer que al apo-

yarse la gestión educativa en las capacidades sociales de la localidad, se podrían producir observar también "externalidades negativas", ligadas a los atributos ecológicos específicos. Los municipios tienen escalas de funcionamiento muy diferentes -y hasta extremas- en su sistema educativo. Uno de los más pequeños, Humuya del departamento de Comayagua, cuenta con 7 escuelas primarias, 189 escolares, 6 maestros y ningún colegio de educación media (PNUD, 2000c). En el otro extremo, en el Distrito Central hay 493 escuelas primarias con 175 mil alumnos, 4,733 maestros y 370 colegios de educación media. Mientras que en el primero es perfectamente posible coordinar la gestión educativa reuniendo a los directores de las escuelas, en el segundo es necesario contar con un cuadro administrativo especializado y relativamente extenso.

A la inversa, es muy probable que no haya ninguna posibilidad de atraer al municipio de Humuya expertos en desarrollo curricular, profesores especializados pues es probable que el municipio no pueda costear los gastos; tales opciones sí son factibles para el Distrito Central que, incluso, puede contar regularmente con el concurso de profesores de la Universidad Pedagógica Nacional o de expertos extranjeros. De manera similar, este problema se presenta en la constitución cuadros administrativos y de diseño organizativo tanto en la gestión como en la supervisión educativa de las escuelas. Por ello, es necesario pensar en el funcionamiento de la escuela, es decir, la cantidad total de escuelas y de maestros que deben ser atendidos. Según los datos del Censo Escolar del 2000, casi la mitad de los municipios hondureños tiene como máximo 20 escuelas primarias, en tanto que uno de cada cuatro no tiene escuelas de enseñanza media (véase el cuadro 7.7).

Las diferencias de escala están asociadas a la capacidad y profesionalización de los organismos del gobierno local. Tales diferencias repercutirían desde el inicio en significativas desigualdades para comenzar el proceso de descentralización, por lo que la construcción de un cuadro administrativo especializado deberá enfrentar restricciones serias. La escasa capacidad de absorción de los docentes, reiteradamente señalada en los diagnósticos, es probable que limite el proceso de municipalización, particularmente en las zonas rurales. Dados estos supuestos, las diferencias ya observadas en la eficacia terminal entre municipios podría llegar a incrementarse. Cabe recordar que al año 2000, con un esquema no descentralizado, las diferencias entre municipios explican más de un 10% de la variabilidad.

Por otro lado, ha quedado establecido que la agencia involucrada en la descentralización debe considerar el papel de los ciudadanos. El funcionamiento eficaz de esta gestión municipal dependerá de los controles democráticos, es decir, de la propia institucionalidad democrática a nivel local. El diseño actual parecería asignar las tareas ejecutivas al alcalde y las tareas deliberativas, evaluativas y de control a la corporación municipal. Las tradiciones democráticas locales influirán poderosamente en la existencia de estos controles recíprocos. La existencia de una verdadera y transparente competencia electoral será decisiva para consolidar una normativa institucional democrática fundada en una idea de ciudadanía extendida (véase el capítulo 6).

Si las redes sociales carecen de puentes o de vínculos, los recursos que se pueden movilizar serán definitivamente escasos y de muy baja rentabilidad, sin considerar lo riesgoso que podría significar la existencia de redes de "vínculos fuertes" sin vasos comunicantes que conlleven a fenómenos de exclusión.

Finalmente, si se asume la hipótesis de que la política de descentralización apunta a la autonomización escolar, la transferencia de competencias a la escuela puede avanzar en la medida en que ésta no reproduzca en su interior la carencia de responsabilidad y de control propias de las grandes organizaciones. La clave parecería ser el diseño de órganos colegiados mixtos. En la propuesta del año 2000, se ha introducido y consensuado la necesidad de establecer "órganos de participación" de distinto tipo a nivel de los centros educativos (Salgado y Soleno, 2000). En este marco, parece ser que el escenario más favorable es el proceso de relocalización de los mecanismos de rendición de cuentas en el consejo local de desarrollo educativo, en el que se delegan tareas de supervisión del cumplimiento laboral de los maestros (absentismo), y del proceso mismo de enseñanza-aprendizaje. Salgado y Soleno (2000) señalan como principio de política las formas "de dirección colegiadas, generando procesos de descentralización no privatizantes y de participación social". En un caso, la descentralización crea poder ("empoderar") a un actor estatal; en otro, a un actor local y, finalmente, se configura un modelo de "empoderamiento docente", a la vez que se crean "capacidades de gobierno".

Cualquiera de los diseños alternativos revisados supone escenarios con un conjunto de riesgos como bien se han encargado de mostrar los diversos estudios sobre la materia. El más importante, sin duda, es que la descentralización puede generar mayores desigualdades.

Las unidades regionales y las escuelas no tienen, al inicio de los procesos, las mismas capacidades organizativas para garantizar la calidad y la equidad intrarregional de los aprendizajes. El análisis empírico realizado ha mostrado que, incluso en un escenario gradual como el que la reforma hondureña se ha planteado, pueden darse diferencias importantes entre los departamentos y, mayores aún, entre los municipios. Estas desigualdades territoriales se ubican prácticamente en todos los indicadores educativos considerados, desde la tasa de cobertura hasta los niveles de aprendizaje medidos por UMCE, incluyendo el indicador de eficacia terminal (véase capítulo 5 del Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000).

CUADRO 7.7

Distribución de los municipios según el número de escuelas primarias

	Hasta 20 escuelas	Entre 21 y 50 escuelas	Entre 51 y 100 escuelas	Más de 100 escuelas
% de municipios	47,7	36,3	12,4	3,8
Número de municipios	142	108.0	37	11

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Educación, 2000.

La activación del desarrollo humano

Como se ha visto hasta ahora, cada instrumento impulsado de política cambia las relaciones entre los agentes, modifica las instituciones regulatorias, requiere de capacidades organizativas nuevas y, finalmente, tiene efectos relevantes en la calidad y la equidad de los aprendizajes. Conviene retomar en este análisis la perspectiva del desarrollo humano y plantear los efectos sinérgicos que la descentralización podría tener a nivel local.

Existe un consenso cada vez más amplio en que la política curricular es uno de los instrumentos fundamentales de una reforma que busca acoplar el aprendizaje de los escolares a la cultura globalizada. El papel del Estado es central para determinar que todos los niños tengan los mismos estándares de desempeño,contenidos y oportunidades didácticas para el aprendizaje, incluyendo la provisión de textos gratuitos. Podría parecer trivial hacer esta observación, pero es necesario recordar que Honduras ha hecho avances más bien modestos en esta materia y ésta sería una forma estratégica de incorporar los nuevos desafíos de la cultura globalizada a la discusión y al quehacer magisterial.

La política adopta como estrategia la descentralización. Para esto es conveniente activar con nuevas y más amplias potestades a los distintos *agentes*, cuyas acciones directas o indirectas incidirían en la materia escolar: los cuadros administrativos, los profesores de los institutos normales, la escuela como organización, los técnicos especialistas del Ministerio, los equipos de supervisores, los directores, los sindicatos de maestros, los padres y los evaluadores externos. Los modelos de transferencia de potestades pueden entenderse como nuevas relaciones de intercambio y de cooperación entre los círculos en los que estos agentes desarrollan su actividad. Cada uno de estos agentes opera en *organizaciones* de muy diversa conformación: tales como entidades estatales, ONG, asociaciones empresariales, movimientos religiosos, asociaciones civiles y fundaciones extranjeras. Las relaciones entre las organizaciones, verificadas en entornos diversificados, son ocasiones propicias para que puedan difundirse conocimientos y nuevas ideas sobre gestión, aprendizaje y diseño organizativo, que beneficiaría no sólo a las escuelas sino a las restantes organizaciones.

El diseño institucional en que se ha hecho énfasis concede un papel central a la idea de *ciudadanía*. Los usuarios deben ser constituidos como ciudadanos en el triple sentido que tiene este concepto: el cívico, el político y el social en materia educativa. Si la transferencia de potestades se dirige tanto a la activación de los cuadros de los especialistas en educación, como a la participación del ciudadano en general, esto tendrá algunas consecuencias beneficiosas. Este es un desafío crucial para Honduras y, además, muy pertinente para este momento histórico en el que es perceptible una creciente preocupación por las políticas sociales y por la movilización ciudadana en pro del bien común. Es necesario rescatar el valioso proceso de consulta nacional para elaborar una Propuesta de Transformación del Sistema Educativo Nacional que promovió el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) durante el año 2000. Esta experiencia ya es un activo en favor de la creación de capacidades de gobierno a nivel descentralizado, no sólo porque se han involucrado casi 16 mil personas y 300 organizaciones, sino porque el proceso tuvo resonancias en los 18 departamentos y en 210 municipios.

La descentralización puede tener externalidades positivas de relevancia sobre la estructura y diversidad de *capital social*. Las interacciones, a propósito de la gestión educativa, entre administradores, familias y maestros permitirán construir la base para las redes formales e informales de capital social. Desde el contexto de las comunidades, esto permitiría crear capital social en forma de pautas de acción colectiva o "asociacionismo civil" entre actores que no estaban vinculados anteriormente y que, incluso, en otros ámbitos pueden estar separados. La comunicación entre redes podría ampliar el debate "no especializado" sobre la "buena educación" y ayudaría a profundizar la valoración social de las credenciales educativas en todos los estratos de la sociedad.

Un proceso de descentralización, que diversifica los agentes y faculta la adopción de una gama amplia de políticas a nivel regional y local, presiona fuertemente sobre los circuitos de *información*. En general, los sistemas educativos están estructurados para producir una información administrativa y rutinaria en la base (las escuelas, los

inspectores) que será procesada y analizada en la cúspide para el soporte de las decisiones. El caso prototípico es la estimación de la demanda educativa y la decisión de la creación de escuelas o de plazas docentes. Al conferir a múltiples agentes la potestad de gestionar, el circuito de información se redirecciona y la distancia entre quien produce los datos y quien los analiza se reduce hasta un punto en el que el mismo individuo puede llegar a realizar ambas funciones. El tipo de información necesaria se diversifica, puesto que es necesario relevar tanto información sistemática para la comparación local, así como otra particular que sea relevante para la jurisdicción.

El análisis de la información aparece como una tarea estratégica de los agentes. Son necesarias nuevas competencias para el análisis y la interpretación. La administración central ya no puede ser la única fuente de información, ni tampoco son suficientes los indicadores tradicionales: matrícula, repetición y deserción. Tanto la planificación, como la gestión y el control activarán la demanda por una nueva y más precisa información sobre los resultados educativos. Esto supone realzar el papel de la Unidad Externa de Evaluación UMCE. Es probable que sus operativos de evaluación de aprendizajes en tercer y sexto grado deban adquirir una periodicidad mayor (por ejemplo: cada grado cada dos años), y que el diseño de la muestra deba alcanzar un tamaño mayor en aras de realizar inferencias con más precisión para cada uno de los 18 departamentos.

Las demandas de *formación* hechas por los agentes suponen nuevos desafíos a los organismos nacionales, tanto a la Secretaría, como a las escuelas normales y las universidades. Para poner en marcha los cuadros administrativos departamentales es preciso la realización de programas intensivos de capacitación para que los funcionarios puedan desarrollar sus nuevas competencias con la preparación técnica apropiada. Esta preparación es multidisciplinaria y, por tanto, requiere de la participación de especialistas de las distintas disciplinas científicas involucradas en la gestión; desde la teoría curricular y la didáctica hasta la estadística, la planificación y la teoría de las organizaciones. Los destinatarios de tales programas son también diversos en sus formaciones de origen y en sus necesidades; por lo que la oferta de capacitación habrá de estar diversificada.

Finalmente, en este capítulo se ha pretendido resaltar la necesidad de que, sea cual fuere la orientación o el modelo de descentralización educativa que se escoja, las reformas de la escuela deben ser graduales, escalonadas y coordinadas; sin dejar de tener en cuenta que las escuelas reaccionan de manera diversa frente a las políticas. La variabilidad, y no la homogeneidad, es la característica sobresaliente de la implementación de las políticas. La complejidad y la especificidad son así elementos predominantes en un proceso de transformación integral de la escuela. La observación no es trivial, especialmente si se recuerda que una de cada tres escuelas hondureñas es unidocente. En consecuencia, los parámetros de este tipo de escuelas requieren un diseño y una interrelación muy distinta y hasta contraria a la observada en otras escuelas de gran escala.

También debe tenerse presente que un sistema organizativo se constituye delimitándose frente a sus entornos relevantes: las familias de la localidad, otras escuelas, si las hay, y las autoridades educativas. Por lo tanto, todas las escuelas tienen incorporado una buena parte de los vínculos con las familias y las redes interfamiliares existentes en la localidad. Cuando se introduce un instrumento como el de la regulación por vía de la evaluación y la elección familiar, esto puede significar que se potencia las escuelas para seguir haciendo lo que siempre han hecho: apoyarse en las familias para funcionar. En las escuelas rurales, por ejemplo, estas redes de solidaridad local son las que les permiten agenciar recursos extraordinarios para mejorar el edificio, la asistencia, los textos, etc. Al contrario, en algunas escuelas urbanas marginales, ubicadas en zonas nuevas formadas por inmigrantes provenientes de diversos orígenes rurales, probablemente la escuela carezca de estas redes de capital social, entre otras cosas, porque las familias carecen de estos recursos. Ahí probablemente no hay historia densa de relaciones.

En consecuencia, el instrumento basado en las decisiones familiares podría transformar radicalmente la organización familiar al convertirla en espacio de interacción novedoso para las familias y, por tanto, espacio de creación de capital social. Pero todo este proceso requiere de tiempo, y la escuela funciona con una ordenación de la temporalidad muy particular, como es el ciclo escolar. De ahí que las políticas debieran tener presente este último rasgo.

En síntesis, los riesgos de una política de descentralización no deben pasarse por alto, así como también deben considerarse los requisitos de participación ciudadana y de aportes de expertos. Aún reconociendo estos riesgos y requisitos, una forma de descentralización escalonada, gradual, creadora de ciudadanía extendida, con fuertes incentivos en la toma de responsabilidades profesionales por parte de los maestros, pero también con buenos equipos de supervisión y asesoramiento pedagógico, puede ser una estrategia *humanizante* que genere un círculo virtuoso de desarrollo humano.

NOTAS

1 El término se toma de la investigación de Cabrio sobre microinnovaciones en los centros educativos medios del interior del Uruguay.

2 Sería difícil pensar que puede desarrollarse la prestación regular y continua de un servicio público en el Estado Moderno sin constituir una administración que se aproxime a lo que Weber (2001) denominó como "burocracia" por oposición a la administración "prebendaria".

CAPÍTULO 8

La ciudadanía y la sostenibilidad de la democracia

El objetivo más importante de la democracia es elevar los niveles de civismo, confianza, solidaridad, tolerancia, compromiso, respeto mutuo y credibilidad entre sus miembros. Por ello la democracia es una forma de vida; es un proceso a largo plazo de reorganización de la sociedad civil que involucra una búsqueda de modelos participativos de desarrollo. En este proceso se advierte la exigencia de la descentralización del poder para que la democracia sea sostenible en sí misma y vinculada con el desarrollo. Por otra parte, cabe agregar la aseveración que, para que exista democracia, la elección de gobernantes debe tener un carácter periódico, es decir, ocurrir en intervalos regulares (Touraine, 1998a).

Acerca de su noción de periodicidad, Touraine ha planteado que la *sostenibilidad* de un régimen es crucial para el desarrollo de procesos políticos y sociales dentro de un marco democrático; de hecho, ésta garantiza la periodicidad o continuidad. Así, para que una democracia sea sostenible, es decir, que este en condiciones de reproducir las condiciones que le permiten continuar existiendo, deben estar presentes ciertos factores que hagan posible su sostenibilidad. Estos factores son: la existencia de un proyecto nacional de desarrollo que sea inclusivo de todos los miembros de la sociedad; la existencia y creación del consenso a la hora de la toma de decisiones colectivas; institucionalidad estatal eficaz, capaz de responder ante las demandas de la sociedad; y el desarrollo de una cultura política democrática. Otro factor que se debe enfatizar de igual manera es la extensión del consenso y el disenso como institución dentro de la esfera de la sociedad civil.

Estos factores representan indicadores muy importantes para el análisis de los procesos democráticos. En la práctica, estos factores o condiciones pueden resumirse en términos de cuatro espacios que deben estar presente en un régimen persistentemente democrático: el espacio de la producción, del Estado y sus instituciones, de la sociedad civil y de la cultura política. Una democracia sostenible y "realmente existente" debe operar en estos cuatro espacios y de manera simultánea una vez que el régimen está en marcha. La sostenibilidad de un régimen presupone la presencia de la democracia en estos espacios.

Tal como se ha visto a lo largo de este informe, en Honduras se han tenido avances en la construcción de estos espacios. De ello dan cuenta las tendencias del desarrollo humano, los vínculos entre la economía y la legitimidad democrática, las instituciones vistas desde el sistema de justicia, los derechos humanos, la escuela y las redes e instituciones formales e informales, que se construyen desde lo local, y la sociedad civil.

Un espacio hasta ahora muy poco estudiado es el de la cultura política como elemento de la sotenibilidad de la democracia y del desarrollo. Siguiendo el análisis de la cultura política, entendida como valores, actitudes y apoyo al sistema democrático, en el marco de la elaboración de este informe se procedió a realizar una encuesta en el país, orientada a conocer la percepción de la ciudadanía en relación con su grado de satisfacción con la democracia y los elementos que sugieren los fundamentos ciudadanos para observar la consolidación democrática.

En este capítulo se observa la consolidación de la democracia hondureña, atendiendo al análisis de varias lógicas o parámetros de observación, centrándose principalmente en la lógica de la autopercepción, en la que se presentan los resultados del estudio de percepción sobre cuan democrático es el país y la importancia que las personas le dan a vivir en democracia.

Observando la consolidación de la democracia

Conviene asumir algunos parámetros para observar la consolidación democrática. Siguiendo a Andrea Schedler (2000), se pueden distinguir cuatro enfoques. El primero lo denomina la "lógica de los síntomas" que basa su confianza en el futuro de la democracia sobre la ausencia de crisis; le sigue la "lógica de la prueba" que se refiere al manejo exitoso de las crisis. Continúa con la "lógica de la prevención" que apela a la presencia de fundamentos estructurales sólidos y concluye con la "lógica de la autopercepción", que atañe a las visiones subjetivas de ciudadanos y políticos.

La lógica de los síntomas

Conforme a la lógica de los síntomas, el análisis comienza por definir algunos signos inequívocos de que los actores han aceptado las reglas de juego de la democracia. Schedler propone reconocer al menos tres signos negativos: el recurso de la violencia, el rechazo a las elecciones y la trasgresión de las leyes por las autoridades.

En el país se observa que los actores políticos no basan su competencia política por medio de la violencia, contrario a lo que sucedió durante mucho tiempo atrás. Así, es tangible que, como regla general, los actores no utilizan la fuerza para derrocar a las autoridades electas ni para intimidar a los votantes ni mucho menos para eliminar a los contrincantes políticos. Por otra parte, ha sido evidente la aceptación de los procesos electorales, así como el que los principales actores políticos no han rehusado participar en las elecciones ni han negado activamente el derecho de otros a participar ni pueden manipular abiertamente los procesos electorales con base en el fraude y en la intimidación.

De cualquier manera, conviene señalar que sí se han presentado episodios aislados de intimidación electoral, de manejo indebido de los documentos electorales en algunos casos y también ha existido, especialmente en los partidos políticos, algunos bloqueos en la confección de las listas para la elección de diputados. Además, se observa cierto malestar en algunos grupos de la población acerca de la aparente rigidez y dificultad que plantea la legislación electoral para postularse a cargos públicos mediante candidaturas independientes, con la agravante de que éstas sólo se permiten en el nivel presidencial y legislativo, no así para el nivel de los gobiernos locales.

En lo que parece trastabillar el país, con respecto a esta lógica de los síntomas, es en la trasgresión del Estado de derecho por parte de las autoridades públicas, ante la debilidad manifiesta de las instituciones jurisdiccionales y contraloras para someter a procesos transparentes y efectivos a los funcionarios a quienes se les imputan acciones contrarias a la ley.

La lógica de la prueba

Bajo esta mirada, interesa conocer si el régimen es capaz de salir avante de situaciones auténticas de crisis. Cuando una democracia no ha alcanzado cierta madurez, un episodio de crisis pueden dar lugar a tres resultados posibles: el colapso, el deslizamiento hacia un patrón de crisis recurrentes que provoca una situación de fragilidad permanente y, un tercer resultado, en el que los actores democráticos logran superar con éxito la crisis y se establece un firme precedente de flexibilidad política. Cuando el resultado es éste último, se puede suponer que la democracia ha resistido la "lógica de la prueba" (Schedler, 2000).

Esta forma de observar la democracia se debe hacer retrospectivamente, es decir, una vez pasada la crisis para poder evaluar la fortaleza de los actores democráticos. Asimismo, no se debería entender la ausencia de crisis como un sinónimo inequívoco de afianzamiento de la democracia.

En el caso hondureño, se pueden identificar en estos veinte años al menos cinco crisis significativas que pudieron alterar la continuidad formal de la estabilidad democrática. La primera tiene que ver con la progresiva violación de los derechos humanos que observaba el país entre 1982 y 1984, en las que las instituciones judiciales prácticamente estaban subordinadas a las directrices militares y policiales en el marco de la doctrina de la Seguridad Nacional. Un inesperado conflicto interno en las Fuerzas Armadas permitió el cambio de dirección de esta institución, con lo que la práctica de la tortura y las desapariciones forzadas comenzaron a reducirse drásticamente.

Otros dos episodios de crisis sucedieron en 1985, es decir, todavía durante los albores de la transición. Inicialmente se dio un conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial que amenazó la independencia de poderes y la vigencia del Estado de derecho, al grado de que el Congreso Nacional, después de varias semanas de tensión política, nombró -pero sin entrar en funciones- a una Corte Suprema paralela a la nombrada inicialmente en 1982, y luego, tras la mediación de varios actores, sobre todo el movimiento sindical, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas, se dio marcha atrás a la medida, recobrándose finalmente la estabilidad.

Ese mismo año, a unos meses de las elecciones generales, se gestó en el seno del Congreso Nacional una iniciativa para decretar el continuismo del entonces Presidente de la República, alegando razones de conveniencia política nacional; sin embargo, tal pretensión tuvo la resistencia abierta de varios sectores. No obstante, desde la dimensión electoral, esta crisis tuvo como resultado el que se cambiara abruptamente las reglas de juego para las elecciones de noviembre, al adoptarse la alternativa usada en ese entonces en Uruguay -Ley de Lemas- para evitar la realización de elecciones internas separadas y hacerlas automáticamente el día de las elecciones generales.

De acuerdo con esta modalidad electoral, llamada en ese momento "Alternativa B", el ganador de las elecciones no sería necesariamente el candidato que obtuviera más votos que cualquier otro contendiente, sino el partido político que, sumando los votos de los diferentes candidatos que se postulaban bajo su emblema, obtuviera más sufragios que otro partido. Así fue como el presidente electo de ese año tenía menos votos que un adversario del otro partido mayoritario, pero sumando el total de votos de su partido, él se podía proclamar como ganador de las elecciones. Empero, el candidato ganador, pese a que su partido tenía una mayoría legislativa, no contaba con el apoyo total de esa bancada, y tuvo que establecer un pacto en el que se le otorgaba importantes concesiones de

poder a la bancada del Partido Nacional que, en realidad, había obtenido más votos en las elecciones generales. El candidato perdedor del Partido Nacional de 1985, finalmente ganó las elecciones de 1989 y ocupó la Presidencia de la República.

La cuarta crisis significativa se registró en diciembre de 1999, cuando se especulaba sobre las posibilidades de un golpe de Estado por parte de las FF. AA. La información fue escasa, sin embargo, en los primeros meses del año 2000, de manera sorpresiva el Presidente de la República removió a varios oficiales de la vieja guardia que comandaban el cuerpo castrense. Con tales cambios, la situación se normalizó y dejó por sentado de manera evidente la preeminencia del poder civil. Sin embargo, no dejó de preocupar la posibilidad de que algún sector dentro del alto mando militar quisiera todavía invocar la figura del golpe como medio de acción de las Fuerzas Armadas.

Una quinta crisis se puede identificar en el transcurso del año 2000 y 2001, durante el período preelectoral de las elecciones de noviembre de 2001. El candidato del principal partido de la oposición tuvo serios problemas para ser inscrito formalmente ante el Tribunal Nacional de Elecciones, a raíz del cuestionamiento de su nacionalidad. Finalmente, la inscripción se realizó gracias a la mediación política más que por la resolución del órgano jurisdiccional correspondiente, lo que permite apreciar dos lecciones importantes: por una parte, se hizo manifiesta la capacidad de concertación de los actores políticos para lograr acuerdos que eviten un *deadlock* en el proceso de democratización nacional; por la otra, refleja la debilidad institucional de los entes nacionales llamados a resolver judicialmente *impases* de esta naturaleza.

Aunque de menor trascendencia que las cinco anteriores, conviene reseñar también la crisis que amenazó con mermar el proceso de institucionalización de garantías ciudadanas, cuando en 1999 se observó el intento fallido del Congreso Nacional de reformar la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos para limitar sus funciones originales. El incidente comenzó a raíz de las denuncias hechas por el Comisionado en 1999 sobre supuestos actos de corrupción de las autoridades en el manejo de las ayudas internacionales destinadas a la reconstrucción con motivo de los desastres provocados por el huracán Mitch en 1998. Luego de presiones internacionales y de sectores de la sociedad civil, el Congreso Nacional anuló por unanimidad las pretendidas reformas, mediante la reconsideración del acta respectiva.

Las crisis por sí mismas no son criterio suficiente para la evaluación de la madurez de la democracia, pero, desde el análisis retrospectivo, se puede ir observando sus repercusiones en la estabilidad política. Si luego de superar estos episodios conflictivos, no se toman los correctivos necesarios, un Estado corre el riesgo de caer recurrentemente en situaciones de amenaza a la continuidad del orden constitucional democrático.

En el caso de Honduras, se aprecia que algunas de las crisis mencionadas son menos probables hoy día, específicamente las que ocurrieron de 1985 hacia atrás. El proceso de desmilitarización del poder político, la determinación precisa de las reglas básicas del procedimiento para las votaciones y el computo electoral, el fortalecimiento, lento, pero continuo del Poder Judicial en relación con los otros poderes, son esfuerzos encaminados en esa dirección. Aún así, es evidente que debe fortalecerse el marco jurídico-institucional del Estado de derecho para procurar que los conflictos se solucionen por los mecanismos definidos en el diseño constitucional, especialmente en lo que se refiere a justicia electoral y a justicia constitucional.

La lógica de la prevención

Desde este enfoque, es esencial que se construyan las bases sólidas, al menos en cuatro aspectos: socioeconómico, cultural, institucional y estratégico (Schedler, 2000). Para los efectos del análisis aquí planteado, se esbozan a continuación comentarios en relación con los primeros tres incisos.

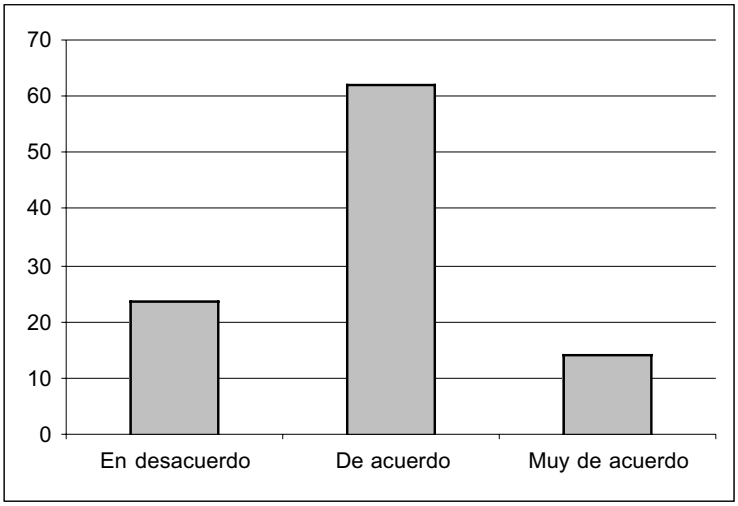
Las bases socioeconómicas: aluden al clásico postulado de que entre más sanas sean las economías de las naciones, mejores posibilidades de mantener el orden democrático. En el país, la vuelta al orden constitucional de 1981 coincidió con una crisis económica de grandes proporciones, producto, sobre todo, del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, la crisis mundial del petróleo a finales de los setenta, la disminución de los precios de mercado de los principales productos nacionales de exportación y el endeudamiento progresivo e insostenible del Estado de Honduras. A comienzos de la década del noventa, la situación de pobreza empeoró, y sólo de manera muy lenta ha venido disminuyendo (PNUD, 2000c).

El cambio del modelo económico hacia el crecimiento exportador no ha dado los resultados que en un inicio se esperaban, ya que el crecimiento per cápita de los noventa no superó el 0.5%, y se vio agravado especialmente por los impactos del huracán Mitch. La economía hondureña ha enfrentado la apertura de mercado en condiciones de baja competitividad y vulnerabilidad, con tasas de crecimiento bajas y volátiles, desequilibrios externos e internos, aumento acelerado de la deuda externa y con niveles de pobreza y desigualdad considerados muy altos, incluso comparado con los parámetros latinoamericanos (Cuesta, 2002). En 1991, un 75% de los hogares se situaban bajo la línea de pobreza, descendiendo levemente al 66% en 1999. De este total de hogares pobres, se estimaba que en 1999 un 74% vivía en condiciones de indigencia o pobreza extrema (ONU, 2002). Asimismo, el índice de desarrollo humano del país, según el Informe mundial sobre desarrollo humano es de 0.638 y aparece en la posición 116 de 173 clasificados (PNUD, 2002).

La democracia en Honduras ha transitado de

GRÁFICO 8.1

Considera que la democracia en Honduras hoy en día es mejor que hace 10 años



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

forma paralela con una crisis económica y con una limitada cobertura social para satisfacer los derechos humanos de la segunda generación, como puede verse a lo largo de este informe. En tanto no se logre mejorar los bajos niveles de desarrollo socioeconómico, la democracia estará permanentemente amenazada y limitada en su impulso de consolidación. La pobreza genera un círculo vicioso para el nuevo diseño político que no puede pasarse por alto a la hora de definir las políticas públicas que el Estado debe encaminar hacia el futuro.

Las bases culturales: se relacionan especialmente con los tipos de cultura cívico-política de la ciudadanía. Desde esta óptica, para asentar culturalmente la democracia es prioritario la promoción de valores tales como el consenso, el respeto mutuo y la tolerancia, entre otros. Las creencias, actitudes, valores y comportamientos de los ciudadanos son una variable relevante para la sostenibilidad de este tipo de régimen. La democracia no sólo puede depender del andamiaje de las instituciones formales, requiere también la adopción de hábitos de vida que sean compatibles con los diseños institucionales.

Aunque en el país no existen estudios sistemáticos sobre la cultura política de los hondureño(a)s, especialmente en lo que concierne a valores democráticos, varios analistas nacionales insisten en señalar que en el país aún persisten rasgos acendrados de una cultura autoritaria que coexiste con una generalizada actitud de apatía ciudadana para con los asuntos públicos, de manera que autoritarismo y apatía parecen conformar un binomio que restringe las posibilidades de democratización a partir de la subjetividad de las personas. Por otra parte, hay que reconocer el creciente número de espacios que, desde el interior de la sociedad, van surgiendo para reivindicar una mayor horizontalidad en las relaciones cotidianas y, a su vez, la forma de concebir la función política y la gestión pública.

Desde el paradigma del desarrollo humano, se considera que una manera de fortalecer las bases culturales de la democracia es la promoción y el afianzamiento del capital social, el que, si se logra desarrollar en contextos adecuados, puede potenciar la confianza interpersonal y la confianza en las instituciones. En esta dirección, es el ámbito local un ámbito privilegiado para la promoción de este tipo de capital y, por tanto, de los valores democráticos (véase el capítulo 6).

Las bases institucionales: se refieren a la existencia de normas, entidades, procedimientos y garantías para que las reglas de juego de la democracia se mantengan y estén salvaguardadas frente a las posibles acometidas de actores que intentan actuar al margen de la institucionalidad creada. Estas bases se conciben especialmente para proteger los mecanismos y los cauces de acción de la política, desde el sistema electoral y el sistema de partidos hasta el equilibrio en la relación entre los poderes públicos y su eficacia en el desempeño. El fortalecimiento sustantivo de estos aspectos previene las crisis institucionales que pueden afectar a la democracia. De ahí que, si del resultado de las crisis no se toman las precauciones y correcciones pertinentes, éstas, tarde o temprano, vuelven a aparecer en escena. Esta reflexión merece una consideración especial en relación con las crisis que el país ha sufrido en los últimos veinte años.

Aparte de la importancia de la justicia electoral y constitucional que se mencionó antes, es fundamental para el país el fortalecimiento del sistema de justicia en su conjunto como pilar indiscutible del Estado democrático de derecho. Si la institucionalidad creada para proteger los derechos y garantías de la ciudadanía no funciona expedita e imparcialmente, la legitimidad de la democracia se puede ir reduciendo en la medida en que la solución de las controversias privilegia mecanismos al margen de la ley, pero especialmente en contradicción con los valores de respeto y convivencia ciudadana.

Si no se respetan los contratos ni los derechos de propiedad, si los tribunales y juzgados no enfrentan la corrupción y la impunidad, si los órganos contralores incumplen sus atribuciones, si las fuerzas policiales no protegen realmente la integridad de las personas, entonces, la idea de ciudadanía, que es consustancial a la democracia, se diluye y tiende a dar paso a una sociedad de privilegios, al margen de la legalidad, surgiendo la "justicia por propia cuenta" como la vía legitimada para saldar los conflictos. Una sociedad que presente tales características es contraproducente para la convivencia democrática.

De ahí que se sostenga en este informe que un reto crucial para la democracia hondureña consis-

te en fortalecer la independencia del poder judicial y potenciar el funcionamiento adecuado de los distintos operadores del sistema de justicia. Se ha dado pasos en tal dirección pero aún subsisten algunos problemas estructurales que no han sido abordados.

Lógica de la autopercepción

La autopercepción de la ciudadanía sobre la democracia está directamente relacionada con la legitimidad del régimen. La legitimidad puede ser de origen o de ejercicio. La de origen se refiere a la aceptación del diseño político por la ciudadanía; la de ejercicio, a la confianza en el funcionamiento actual de las instituciones del régimen.

La legitimidad de origen puede ser evaluada empíricamente si se indaga entre los ciudadanos su preferencia por un tipo de régimen político en relación con otros. En la encuesta Latinobarómetro de 2002, de 17 países latinoamericanos estudiados, Honduras aparece en la sexta posición en cuanto a apoyo a la democracia con un 57%. En cuanto a la legitimidad de ejercicio, valorada mediante el nivel de satisfacción con el funcionamiento actual de la democracia, la misma encuesta ubica a Honduras en el segundo lugar con un 62% de satisfacción. En ambos casos, tanto en el apoyo como en la satisfacción, la situación del país se ubica por encima la media de los 17 países latinoamericanos estudiados, que es de 56 y 32%, respectivamente.

Si se combina los niveles de apoyo (preferencia) por la democracia con los de percepción sobre su funcionamiento, las cifras resultan menos halagadoras. Utilizando este índice combinado, a partir de los resultados de las diferentes encuestas anuales de Latinobarómetro, en 1996 el país contaba con un 31% de encuestados que respondían que "la democracia es el más preferible de los sistemas políticos" y que, además, estaban "muy o algo satisfechos" con el funcionamiento de la democracia en el país; mientras que para el 2001, el dato era de 46% (Cuesta, 2002).

Con respecto a la legitimidad de ejercicio, un punto problemático para la profundización de la democracia es el nivel de desconfianza que, de manera específica, la gente muestra hacia las instituciones y autoridades públicas, así como hacia los políticos en general. Los hondureños expresan una fuerte desconfianza hacia el Congreso Nacional, el Tribunal Nacional de Elecciones, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y los gobiernos municipales. Además, existe la percepción compartida por la ciudadanía de que los políticos no respetan la ley, y que buscan los intereses de las personas acaudaladas y los suyos propios por encima del desarrollo del país y de la asistencia a los pobres (Seligson, 2001).

También, en este mismo estudio de opinión ciudadana desarrollado por Seligson, se refleja que casi el 90% de los entrevistados dicen no sentirse representados por los diputados en el Congreso. En el Latinobarómetro de 2002 también se observa que en Honduras sólo el 22% de los hondureños confía "mucho o algo" en los partidos políticos, mientras que la proporción restante confía "poco o nada" en ellos. Obviamente que la legitimidad de la democracia hondureña está lejos de afianzarse si desconfían proporciones sustanciales de su sociedad de los actores e instituciones claves de la democracia.

De manera que la autopercepción sobre la democracia en el país ofrece un contraste interesante; por una parte, existe un nivel aceptable de apoyo y satisfacción general con la democracia; pero, por otra, los niveles de confianza y satisfacción con el desempeño de las instituciones, autoridades y partidos políticos presentan déficit preocupantes.

De antemano se enfatiza que los niveles de percepción no están directamente relacionados con los desempeños reales de un sistema político. Existen varias intermediaciones entre uno y otro fenómeno, como pueden ser: el nivel de expectativas de la gente, la valoración de los avances con referencia a un pasado cercano, el nivel de conciencia crítica de la ciudadanía, los grados de antagonismo o de tensión social existentes y el papel informativo y formativo de los medios de comunicación, entre otros.

También conviene señalar que hacen falta la realización de más estudios a nivel del país que profundicen en la percepción de la ciudadanía. Además, es importante indagar no sólo acerca de la valoración de la situación presente, sino que, como recomienda Schedler (2000), hay que adentrarse en las expectativas de continuidad o de ruptura que los ciudadanos asumen para con el actual orden de la política, siendo este el propósito del siguiente apartado de este capítulo.

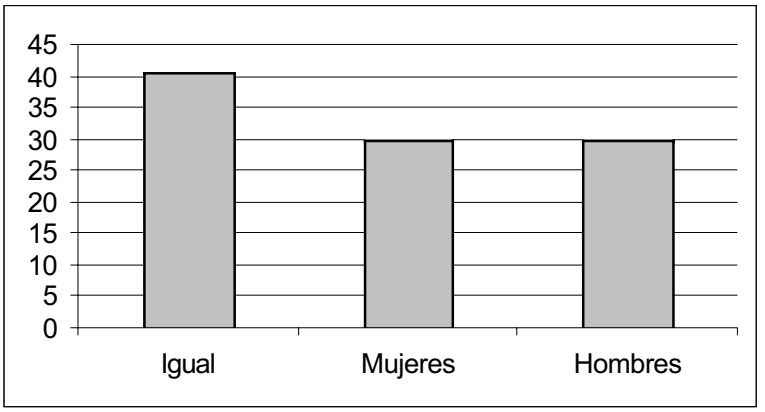
La ciudadanía y el apoyo al sistema democrático

Una sociedad que apoya a un régimen lo refleja a través de sus actitudes y creencias hacia ese sistema. Tal apoyo legitima el régimen. En sociedades dictatoriales, la coerción y violencia prevalecen sobremanera. De ahí que una sociedad que responde a los lineamientos de un gobierno lo hace ya sea "porque ha sido obligada, o porque ha internalizado un conjunto de normas que justifican tales mandatos. En general, todas las sociedades dependen de una combinación de las dos" (Inglehart, 1997:53). En un régimen democrático, la internalización de las normas, es decir, acuerdos que la sociedad ha convenido de manera común sobre el estándar de comportamiento social y político, predomina sobre la coerción.

El apoyo se mide en este caso a partir de dos marcos de referencia, la aceptación al respeto de las normas democráticas y el apoyo difuso a la democracia. Este último se refiere a la valoración que la sociedad da al desempeño general del sistema político y al régimen. En el caso del sistema político, esto se entiende en términos de preferencia por el sistema sobre otro tipo (autoritarismo, monar-

GRÁFICO 8.2

¿A quién considera usted que ha beneficiado más el ambiente de la democracia según sexo?



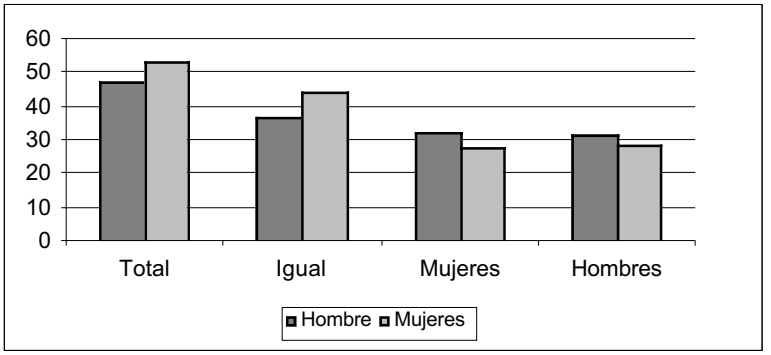
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

quía, totalitarismo) y por la valoración de las reglas de comportamiento del sistema (reglas del juego democrático).

Es a partir de los resultados de la encuesta de opinión realizada para este Informe que se analiza el apoyo de la ciudadanía a la democracia como forma de vida. Esta encuesta trata de capturar estas variables mediante una serie de preguntas realizadas entre los meses de febrero y mayo del 2002, con una muestra de 1,395 casos aplicados en más de 14 ciudades del país como parte de un intento de obtener la opinión de los hondureños sobre valores cívicos, apoyo social al sistema y las actitudes individuales hacia la colectividad (véase las Notas técnicas). Esta sección ofrece una visión de las tendencias generales observadas a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta, haciendo también referencia a otros estudios hechos para este Informe y a otros estudios de percepción sobre la democracia en Honduras.

GRÁFICO 8.3

¿A quién considera usted que ha beneficiado más el ambiente de la democracia?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

Apoyo difuso hacia el sistema democrático

El apoyo hacia el sistema democrático se observa desde varias perspectivas: una, a través de una evaluación subjetiva del avance de la democracia en el país y otra por la preferencia y valoración de un régimen democrático, sus normas e instituciones y preferencia entre un régimen y otro.

En esta sección se apunta a dos aspectos fundamentales para la sostenibilidad de la democracia: la opinión de cuán democrático es el país y la importancia que las personas dan a vivir en una democracia.

Respecto al primer aspecto, puede verse que para la mayoría de personas la democracia en el país ha avanzado en los últimos 10 años. En la encuesta, con relación a la pregunta de qué si considera que la democracia en Honduras hoy en día es mejor que hace 10 años, un 62% dijo estar de acuerdo y un 14 muy de acuerdo, en contraste con un 24% que esta en desacuerdo (gráfico 8.1). Al relacionar este resultado con el estudio de percepción realizado para el Informe nacional sobre Desarrollo Humano del año 2000, en el que se preguntaba la opinión sobre el nivel de desarrollo actual comparado con el de hace 10 años y su relación con la democracia, se puede ver que se mantiene una tendencia similar en las respuestas de los encuestados, ya que más del 70% opinaba que éste se encontraba mejor (PNUD, 2002:159).

Es importante señalar que al desagregar esta respuesta por sexo existen diferencias de apreciación entre los hombres y las mujeres. Muy de acuerdo estaban el 8.5% de los hombre y el 5.5% de las mujeres, de acuerdo el 28% de los hombres y el 33.6% de las mujeres y en desacuerdo el 10% de los hombre y el 13% de las mujeres.

Cuando se preguntó a los encuestados que a quién consideraban que ha beneficiado más el ambiente de la democracia (si a los hombres o a las mujeres), un 30% considera que a los hombres, un 30% a las mujeres y un 40% que a ambos por igual (gráfico 8.2). Esta respuesta es importante relacionarla con los avances que el país ha tenido en los últimos años con relación a la visualización del tema de género en la agenda pública.

Es importante destacar que de los 1,395 encuestados, el 44% de las mujeres consideran que es igual frente a un 36.5% de los hombres; que ha beneficiado más a las mujeres lo consideran el 27.6% de ellas frente al 32.3% hombres, y que ha beneficiado más a las hombres, opinan el 28.3% mujeres frente un 31.2% de los hombres (gráfico 8.3).

Sin embargo, la percepción es diferente al preguntar si ha habido apertura de los espacios de participación política para los jóvenes, ya que un 63% considera que han sido pocos y para un 21% no ha habido ninguno. Mientras que sólo un 15% considera que se han dado muchos espacios (gráfico 8.4). Esta valoración evidencia uno de los mayores problemas para la sostenibilidad democrática: la incorporación real de los jóvenes al proceso político, coadyuvante a la renovación de los partidos

políticos. No se puede olvidar que uno de los puntos planteados en la reforma política por los mismos partidos es el de la democratización interna, lo que supone generar mayores oportunidades para los jóvenes.

Cuando se solicitó la opinión de las personas sobre el campo (económico, social, político o cultural) en el que consideraban había avanzado más la democracia en Honduras: un 57% expreso en lo político, un 21% en lo social, 15% en lo cultural y un 6% en lo económico (gráfico 8.5). Se aprecia en esto una correspondencia entre las percepciones de la gente y la realidad del desarrollo del país. Como se ha visto en el capítulo 1, Honduras ha avanzado en lo social y en lo político y no así en lo económico. Dentro del Índice de Desarrollo Humano, la variable ingreso es la que tiene mayor rezago. Esto puede relacionarse, también con la hipótesis planteada en el capítulo 3 entorno a la relación entre las reformas económicas y la legitimidad democrática.

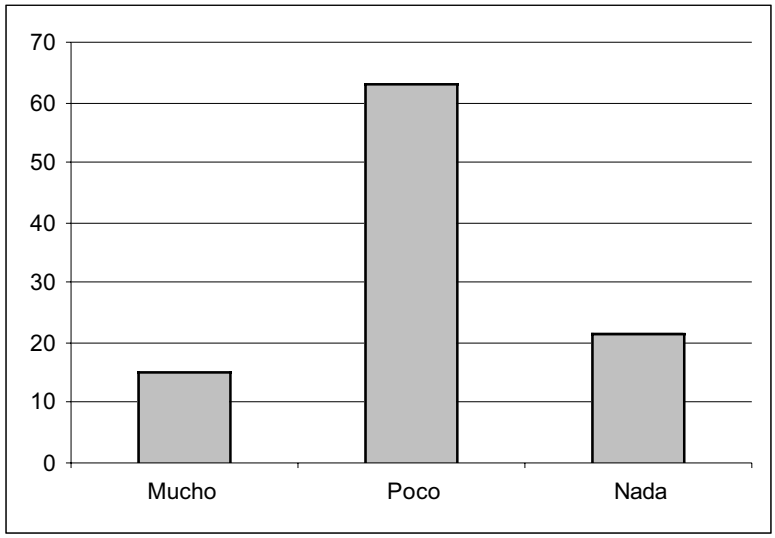
A lo largo de este informe se ha visto que la construcción y profundización de la democracia en Honduras se debe tanto al trabajo de los ciudadanos como al de los actores sociales y políticos y las instituciones. En este sentido, las respuestas son muy significativas al preguntar a la gente sobre las instituciones que considera que han apoyado más la democracia en Honduras, ya que, un 33% considera que han sido los organismos internacionales; un 25%, las iglesias; un 14% los medios de comunicación; un 13% los partidos políticos; un 8% las ONG; un 3% la empresa privada y un 3% las Fuerzas Armadas (gráfico 8.6). Es importante ver que en la percepción de la población un actor clave en la democratización del país ha sido los organismos internacionales y no tanto los actores endógenos del proceso, como los partidos, la empresa privada o las mismas Fuerzas Armadas). Destaca el papel de las iglesias y los medios de comunicación como instituciones que los encuestados consideran que sí han apoyado la democracia.

Lo anterior puede relacionarse con el grado de representatividad de los partidos políticos en el país, ya que al preguntar a las personas si los partidos políticos defienden los intereses y aspiraciones de los ciudadanos, un 52% respondió que en nada, un 41% en poco y un 7% que en mucho (gráfico 8.7). La representatividad de los partidos políticos continúa siendo uno de los mayores problemas que enfrenta el sistema político y la democracia hondureña. En el estudio de percepciones elaborado para el Informe nacional de Desarrollo Humano de 1998, se aprecia un cierto autismo de la clase política respecto de los procesos económicos y sociales del país (PNUD, 1998:118). Es decir, que mientras el país tiene problemas en lo social y lo económico, la clase política se encuentra encerrada en su propio sistema.

Es importante destacar que para la ciudadanía el desempeño de la democracia en Honduras muestra avances en los últimos 10 años y que estos avances han beneficiado casi de manera general a los hombres y a las mujeres. Sin embargo, no ha sido así con los jóvenes, al no existir la apertura requerida para su participación. Por otra parte, los avances democráticos se han centrado en aspectos políticos más que económico-sociales, lo que hace que las personas demanden una mayor democratización de la economía en cuanto oportunidades de inversión y empleo. También se advierte que para la ciudadanía el apoyo a la democracia ha dependido más de los organismos internacionales que de los propios actores políticos nacionales, como los partidos políticos, que aparecen con muy escaso grado de representatividad de los intereses ciudadanos. Han sido más bien las iglesias y los medios de co-

GRÁFICO 8.4

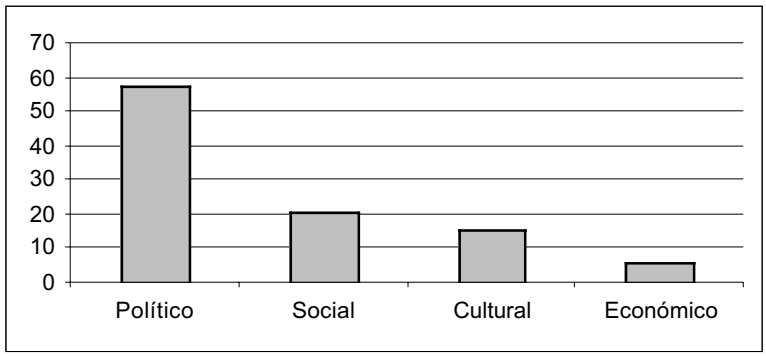
Considera que los espacios de participación política para los jóvenes han sido:



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

GRÁFICO 8.5

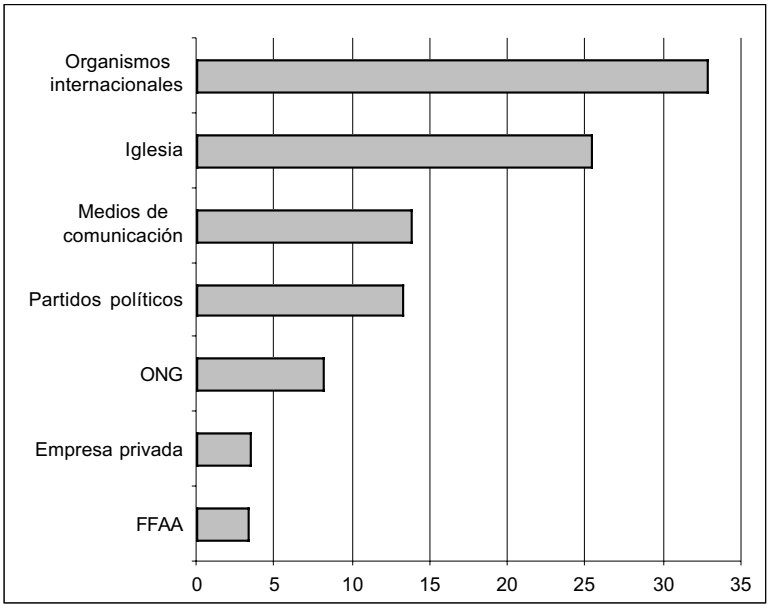
¿En cuál de estos campos considera usted que ha avanzado más la democracia?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

GRÁFICO 8.6

De las siguientes instituciones ¿cuál considera usted que ha apoyado más la democracia en Honduras?



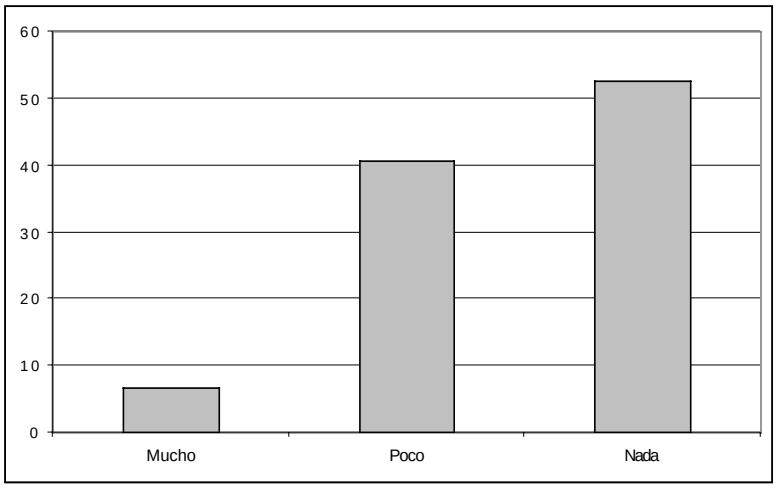
Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

municación los que reflejan mayor apoyo a la democracia.

Sin embargo, la ciudadanía no está demandado únicamente mayor representación por parte de los partidos y de los actores políticos para mejorar la democracia, sino el afianzamiento de un Estado de derecho que construya el imperio de la ley. Por ello al hacer la pregunta sobre cómo deben de resolverse los problemas del país, un 71% respondió que "con firmeza para aplicar las leyes", un 23.7% dijo que por "consenso o diálogo" y un 5.3% expreso que "con imposición o fuerza" (gráfico 8.8). Estas respuestas muestran una valoración positiva de la ciudadanía en cuanto a resolver los conflictos mediante la aplicación de las leyes y el consenso antes que el uso de la fuerza.

GRÁFICO 8.7

¿Cree usted que los partidos políticos defienden los intereses y aspiraciones de los ciudadanos?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

Preferencia por el sistema democrático

La preferencia por el sistema democrático se estableció utilizando varios tipos de preguntas relacionadas con normas e instituciones democráticas, así como por comparaciones entre un régimen y otro. Se preguntó a los encuestados si prefería: a) una democracia a cualquier otra forma de gobierno, b) una dictadura sobre una democracia; o, c) si le daba igual una democracia o dictadura como forma de gobierno. Un 73% respondió que la democracia, un 5% que la dictadura y un 22% que le es igual (gráfico 8.9). Es importante destacar que este dato de preferencia de la democracia es más alto que el del Latinobarómetro, que para el año 2001 era 54%. Puede verse aquí que para más de un 70% de los encuestados vivir en un sistema de gobierno democrático es importante y valoran el hecho de que en Honduras se viva bajo esta forma.

Al preguntar sobre las soluciones a problemas en una democracia, al encuestado se le presentaron tres alternativas. La primera establece que para resolver los problemas de una democracia se debe cambiar completamente la forma en que ésta funciona. La segunda alternativa señalaba que mejorándola por medio de reformas y, la tercera, a través de cambios de funcionamientos. Las personas en la encuesta respondieron un poco más favorablemente a la primera opción, un 46%, frente a un también significativo 39% que escogió la segunda alternativa y a un 15% que seleccionó la tercera (gráfico 8.10). Esta respuesta parece reflejar el sentimiento de una sociedad que ha logrado asimilar algunos de los aspectos más fundamentales del juego democrático, tales como la negociación y el cambio gradual o incremental.

Dos preguntas mas trataron de medir el apoyo a la democracia. Por un lado, se preguntó sobre el valor que le dan al voto, así como dos preguntas adicionales referidas a qué estaría dispuesto a hacer por la democracia y desde qué organización la apoyaría. Sobre la importancia de las elecciones nacionales, un 33% expresó que era importante; un 23%, muy importante; también un 23% dijo que era sumamente importante; un 12% expresó que era poco importante y un 8% señaló que era nada importante (gráfico 8.11).

Esta respuesta muestra también gran concordancia con los resultados de la encuesta realizada por Latinobarómetro en donde casi el 70% de los respondientes dijeron creer que "la forma en que uno vota hace las cosas diferentes".

Finalmente, al preguntar al encuestado sobre

qué estaría dispuesto a hacer por la democracia, un 77% expresó que participando en la solución de los problemas de la comunidad, un 7% participando en los partidos políticos, un 4% pagando más impuestos y un 12% de otras formas (gráfico 8.12).

Esto refleja que la preocupación y el alcance del compromiso de las personas se ubica más en el plano comunitario o local que en los aspectos nacionales. De hecho, la participación en los partidos políticos como medio de democratización del país aparece como una opción muy poco escogida. Así, al preguntar desde qué organización ha apoyado la democracia, un 26% expresó que desde las iglesias, un 26% desde alguna instancia de la sociedad civil, un 13% desde los partidos políticos y un 7% desde un organismo de cooperación al desarrollo. Pero lo más significativo es el 30% que expresa desde ninguna organización, lo que evidencia el poco grado de participación de los hondureños en organizaciones y, menos aún, en organizaciones políticas, tal como se ha visto en el estudio sobre capital social y democracia de base (gráfico 8.13).

Al preguntar a los encuestados sobre qué se requiere para democratizar más a Honduras, el 25% opinó que combatir la corrupción, el 23% que mejorar la educación, al igual que un 23% opinó que educando a la gente, un 13% que fortaleciendo la justicia, un 10% combatiendo la pobreza y un 3% democratizando los partidos (gráfico 8.14).

Hacia la consolidación de la democracia

Desde el Informe nacional de 1998 se ha venido definiendo la sociedad hondureña como una sociedad en transición, especialmente hacia la democracia, el país inició a partir de 1980 una nueva etapa en su historia política al instaurarse progresivamente la democracia como forma permanente de gobierno.

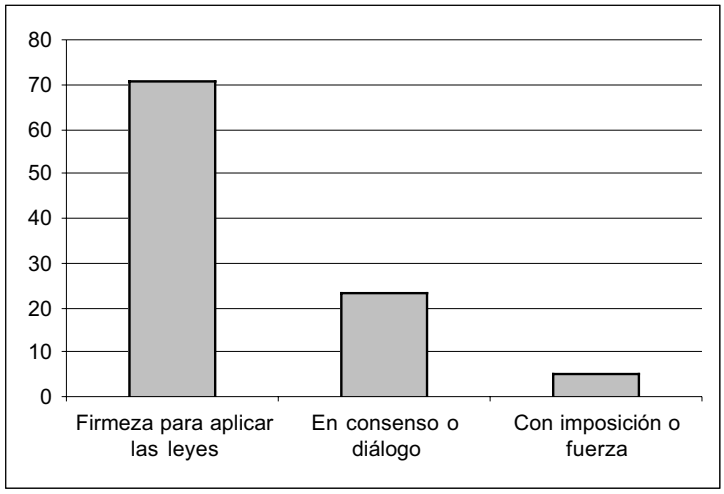
Esta es una transición democrática que ha sido acompañada por un florecimiento de la sociedad civil, es decir, por la emergencia de una gran cantidad de organizaciones sociales (hoy aquí representadas) y por las nuevas funciones de intermediación ciudadana y de generación de opinión pública que éstas asumen.

El vínculo entre democracia y desarrollo humano sostenible se expresa, en primer lugar, en la existencia de mecanismos participativos por medio de los que los ciudadanos y los distintos grupos articulen sus intereses, esto es una democracia incluyente. En segundo lugar, necesita del funcionamiento de mercados competitivos que asignen de forma eficiente los recursos y generen empleo. Por último, requiere de la ampliación de políticas y estrategias orientadas a la reducción de la pobreza y a la disminución de las brechas sociales con la participación de todos los ciudadanos.

Hasta no hace mucho, el crecimiento económico, la democracia y la equidad eran consideradas como metas de desarrollo incompatibles, al menos

GRÁFICO 8.8

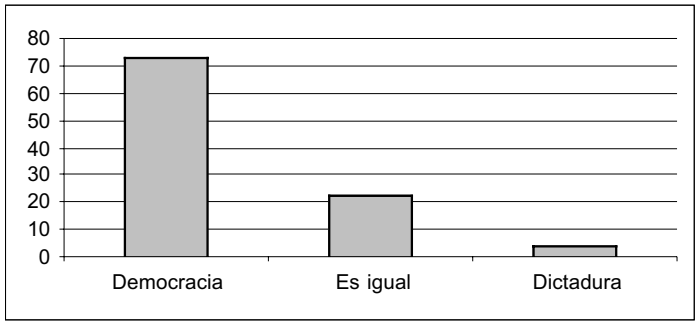
¿Cómo cree usted que deben resolverse los problemas en Honduras?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

GRÁFICO 8.9

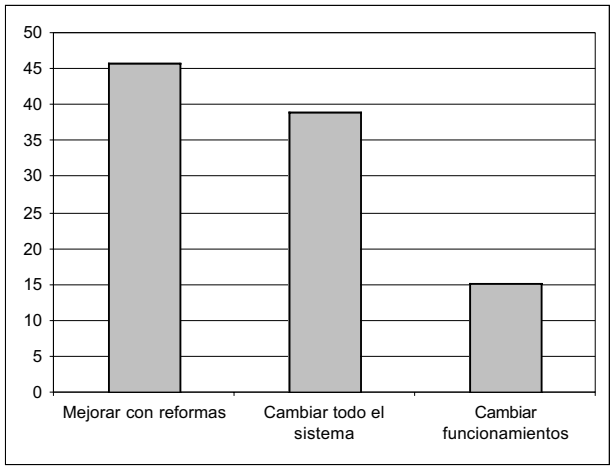
En su opinión, ¿qué forma de gobierno es preferible?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

GRÁFICO 8.10

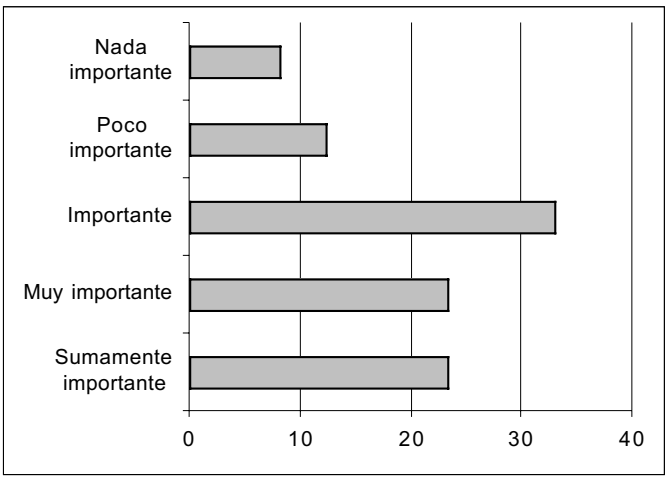
¿Qué solución se debe tener cuando se enfrentan problemas en una democracia?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

GRÁFICO 8.11

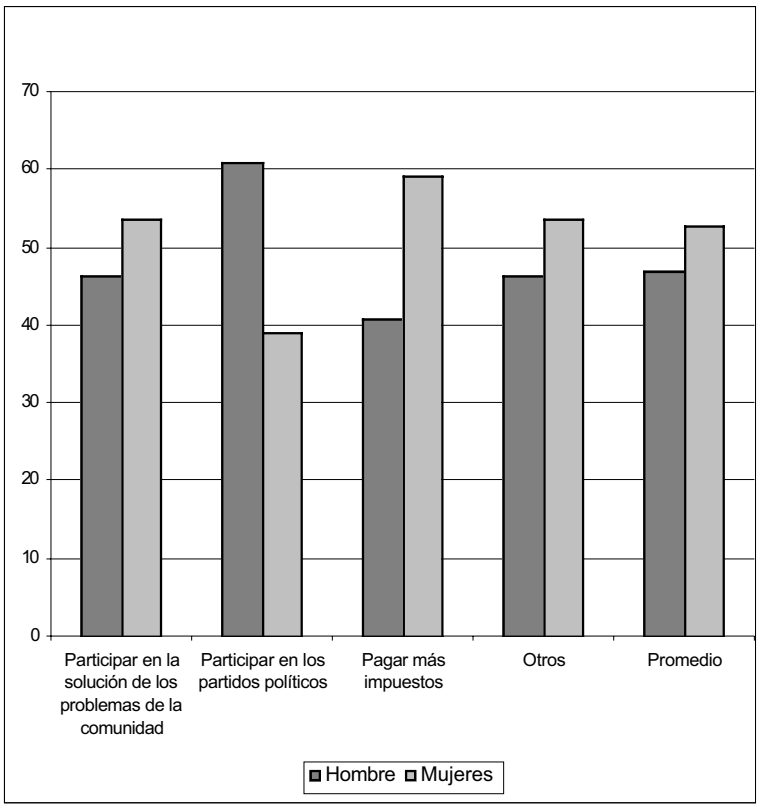
Para usted ¿qué tan importante es votar en las elecciones nacionales?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

GRÁFICO 8.12

¿Qué estaría dispuesto hacer usted por la democracia?*



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

* El promedio muestra el porcentaje de los encuestados que está dispuesto a hacer algo por la democracia.

en los momentos iniciales o de "despegue". Prevalecía un concepto "duro" del desarrollo, del tipo "sangre, sudor y lágrimas", que concedía una importancia casi exclusiva a la acumulación de capital y se inspiraba principalmente en la experiencia de la expansión capitalista clásica y en las experiencias supuestamente exitosas de la industrialización -identificada con desarrollo- en el entonces llamado "segundo mundo" o países del socialismo real. Este desarrollo justificaba así tanto la represión, al menos temporal, de los derechos civiles y políticos como el sacrificio del bienestar de toda una generación, incluidos el mantenimiento o el incremento transitorio de la desigualdad.

En contraste, bajo la perspectiva del desarrollo humano, se inserta una visión de la democracia que tiene como finalidad, por un lado, analizar el elemento ideal de la democracia en Honduras, explicar su origen y la función que desempeña en el régimen democrático, así como determinar su relación con los elementos reales de la democracia y, por otro, reflexionar, desde una perspectiva dialéctica, la relación entre la identidad y la diferencia, que le da una base ontológica a la democracia.

Esta base ontológica se refleja en la construcción de una democracia incluyente, basada en el principio de que el poder político se distribuye y comparte de diversas formas para proteger a las minorías y para garantizar la participación y la libre expresión de todos los ciudadanos, hace hincapié en la calidad de la representación tratando de lograr el consenso y la inclusión, no mediante la fuerza electoral bruta de la mayoría. Una democracia incluyente valora también la necesidad de promover las organizaciones de la sociedad civil, los medios de difusión abiertos, la política económica orientada hacia los derechos y la separación de poderes. De ese modo, crea los mecanismos para la rendición de cuentas de la mayoría a la minoría (PNUD; 2000b:57).

Suele decirse que la mejor virtud de las democracias es que sólo pueden sostenerse mediante su cuestionamiento y perfeccionamiento permanentes. Esto es especialmente cierto de la joven democracia hondureña que no se encuentra todavía en punto de no retorno. Desde la academia y la opinión mediática suele calificársela con adjetivos varios: "delegativas", "incompletas", "imperfectas", "neocorporativas" o hasta "autoritarias". El estudio de opinión sobre la democracia hondureña, expuesto en este informe sobre desarrollo humano, muestra una opinión pública que, aunque valora sobremanera la democracia como régimen político, se muestra crítica con la particular democracia vigente.

Para erradicar la pobreza y fundar la ciudadanía en un horizonte histórico vislumbrable se necesita, desde luego, crecimiento, pero no cualquier crecimiento sino un crecimiento firme y sostenido. Pero, además, la democracia hondureña sólo puede avanzar y sostenerse encarando exitosamente no sólo el crecimiento firme y sostenido sino también la

universalización de la ciudadanía mediante la erradicación de la pobreza y el avance de la equidad. Y nada de todo esto puede tener lugar sin políticas determinadas para generalizar el acceso a la sociedad de la información y el conocimiento.

El fortalecimiento de la democracia en Honduras parte de este pluralismo de los diferentes sectores y actores sociales y políticos que conforman la sociedad hondureña, que implica diversidad de posturas políticas y sociales.

Este reconocimiento del pluralismo no significa la aceptación de un relativismo en las posiciones y perspectivas. Este pluralismo tiene relación con la unidad y, por ello, con la posibilidad de que los hondureños puedan avanzar hacia la construcción de una visión y propuesta compartida en torno al país y la democracia que se desea y se quiere fortalecer.

La construcción de la democracia exige el reconocimiento de la presencia en la sociedad de distintos actores que es preciso considerar a cada uno y tomar en cuenta a fin cumplir lo que es el objetivo de esta reunión: producir un ambiente en el cual todos nos sintamos protagonistas y vinculados.

El avanzar en este diálogo hacia la construcción de una visión colectiva de país exige la actitud básica de saber escuchar al otro que piensa de una manera distinta, como también, desarrollar la capacidad de tener un lenguaje común y racional que permita avanzar con la velocidad y la seguridad requerida.

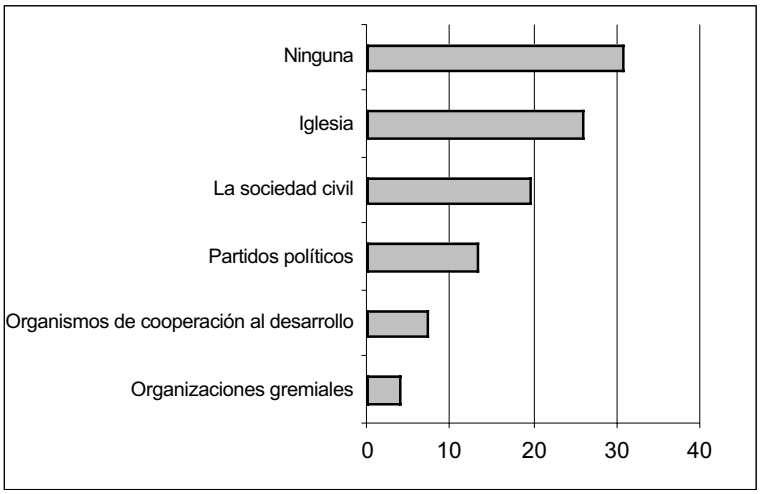
En síntesis, la consolidación de la democracia pasa por la profundización y la ampliación de la ciudadanía. El tipo de ciudadanía que se requiere para este propósito es el de una ciudadanía emancipada, activa y heterogénea. La homogeneidad de derechos ciudadanos básicos es sólo un punto de partida para alcanzar una sociedad en la que se reconozcan las diversas inequidades y particularidades que cruzan a diversos grupos sociales.

Para el caso hondureño, avanzar en la calidad de la ciudadanía de la población rural, de las mujeres y de los grupos étnicos es un desafío insoslayable para la consolidación de la democracia. Para lograr esta pretensión no basta con el mero reconocimiento de la igualdad formal al que aluden normalmente las disposiciones legales, se ocupa también de medidas de política particulares que faciliten la participación e integración de estos sectores a partir de sus especificidades.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la ampliación y profundización de la ciudadanía tiene escasas posibilidades si la democracia -condición de posibilidad de ésta- se reduce a una democracia minimalista que se limita a establecer reglas generales de juego sin comprometerse en la reducción de las inequidades sociales. Por eso, se sostiene en este informe que los problemas de la democracia hondureña no se resuelven con menos democracia sino que afrontando sus retos y desafíos.

GRÁFICO 8.13

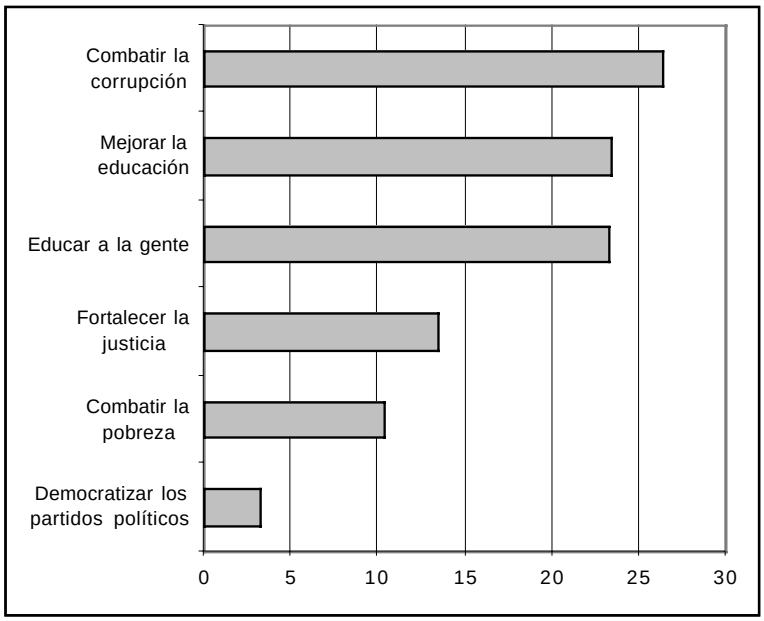
¿Desde qué organización ha apoyado usted la democracia?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

GRÁFICO 8.14

¿Qué se requiere para democratizar más a Honduras?



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta PNUD, 2002.

Notas técnicas

Notas técnicas

Índice de Desarrollo Humano

El Índice sobre Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD ha sido, desde su aparición en 1990, objeto de sucesivas modificaciones metodológicas. Estas han tenido por objeto mejorar su capacidad descriptiva y su validez comparativa, así como buscar una mayor adecuación con las fuentes de información disponibles a nivel internacional. Sin embargo las principales características del IDH se han mantenido iguales:

- Sintetiza tres dimensiones que por lo general se han presentado por separado: salud, educación e ingresos.
- Mide el logro en cada una de ellas.
- Utiliza variables referidas a capacidades humanas, lo cual significa que los indicadores deben tener relación con las personas (unidad de análisis) antes que los sistemas sociales.
- Contrasta los valores de logro observados con valores mínimos y máximos definidos normativamente, es decir, en función de pisos y metas consideradas como deseables. Esto permite, por la vía de la estandarización, la combinación de variables medidas en unidades distintas.

Los valores del IDH que se presentan en la primera parte del capítulo uno, donde se analiza la situación del desarrollo humano en Honduras y su relación con el mundo, se basa en la metodología expuesta en el Informe mundial sobre Desarrollo Humano del 2002.

En el cuadro A se muestran las variables utilizadas en dicho cálculo y sus valores de referencia para cada variable se calculan índices individuales de la siguiente manera.

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor Xi observado - Xi mínimo}}{\text{Valor Xi máximo - valor Xi mínimo}}$$

Con base en ello se calculan índices por dimensiones:

- Índice de esperanza de vida.
- Índice de nivel de educación.
- Índice del PIB per cápita ajustado.

Seguidamente, se calcula el IDH como simple promedio de los índices de los componentes.

El índice *ad hoc* para Honduras

Para lograr describir las desigualdades espaciales del desarrollo humano de Honduras fue preciso desagregar el IDH nacional. Esto significó una adecuación de la metodología original a la información de que se disponía.

La estrategia seguida consideró, en primer lugar, el cálculo de índices a escala municipal, los cuales fueron posteriormente reunidos en departamentos (con base en promedios ponderados por los

CUADRO A

Mediciones del desarrollo humano

Dimensión	Indicador	Valor mínimo	Valor máximo
Salud	Esperanza de vida (años)	25	85
	Tasa de alfabetización de adultos (ponderación 2/3)	0	100
Educación	Tasa bruta combinada de matriculación (ponderación 1/3)	0	100
Ingreso	PIB per cápita (PPA, dólares EEUU)	100	40,000.00

CUADRO B

IDH 2002

Dimensiones	Variable sustituta/estimada
Salud	Desnutrición infantil (en la modalidad déficit de talla')
Educación	No se sustituyó
Ingresos	Estimación del nivel de ingresos per cápita de la escolaridad promedio de los jefes de hogar

tamaños poblacionales).

El que este IDH municipal sea una construcción metodológica *ad hoc*, es decir, hecha especialmente para el caso hondureño, no significa que pierde su calidad de "índice de desarrollo humano". Es el resultado de una operación válida que se ha elaborado respetando toda la lógica conceptual y metodológica del IDH.

Como su utilización se restringe al ámbito nacional de los valores desagregados no son comparables internacionales.

Las modificaciones respecto de la metodología internacional consisten en una sustitución de indicadores, en los casos de salud, y en una estimación en cuanto a ingreso (véase cuadro B).

Para el caso de las variables sustitutas, fue necesario definir los valores mínimo y máximo con los cuales contrastar cada una de ellas. Recuérdese que uno de los criterios del PNUD para definir estos parámetros de comparación se basa en analizar cuál fue el peor valor observado hace treinta años atrás y cuál el mejor en los próximos treinta años. En ese sentido, se pretende calcular cuánto se ha avanzado y cuánto se espera que mejore en el futuro.

En la desnutrición infantil se buscó contextualizar la definición de "pisos" y "techos", con el propósito de responder a los avances que en el campo internacional se han dado en esta materia. Así, se analizaron las cifras internacionales de esta variable según distintos grupos de países. Además, se revisaron los acuerdos que en los diferentes foros mundiales se han tomado respecto a las metas u objetivos planteados como desafíos para el futuro. En primer lugar, se definió un valor mínimo de logro que permitiera incluir las situaciones más deprivadas y, al mismo tiempo, los avances que pudieran haberse realizado, por pequeños que estos fueran. El valor mínimo absoluto es de 100% de desnutrición y, se definió como valor máximo el 0% de incidencia de la desnutrición infantil.

Finalmente es preciso señalar que esta variable se integra al IDH en su valor "inverso en nutrición", (uno menos el porcentaje de desnutrición), puesto que le IDH es un índice que mide logros y no carencias.

La dimensión de ingresos

Para expresar, a nivel municipal, las cifras de ingreso estimadas en valores de Paridad del Poder adquisitivo (PPA) para el IDH del año de 1988, se empleó el método del ajuste con base al factor de corrección del PNUD. Para Honduras se determinó que ese factor de conversión es de 2.92.

En la desagregación hecha por departamentos y municipios no fue necesario realizar la corrección por rendimientos decrecientes de la utilidad del ingreso para el desarrollo humano, dado que en ningún departamento o municipio el valor se halla sobre el umbral.

Como valor umbral se utilizó el declarado en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1996. Allí se registra que el ingreso medio mundial asciende a 5,711 dólares PPA. Al utilizar este valor se ha determinado que el normativo máximo (40,000 dólares) asuma al ser corregido, el valor de 6,040 dólares en PPA. Es esta cifra de 6,040, la utilizada en este informe para la estabilización de los valores de ingreso estimados a nivel municipal.

En la estimación del ingreso de este informe, se utilizó como punto de partida los datos que presenta el IDH 1998 a nivel municipal. Se estimó el crecimiento del ingreso a nivel departamental, presentado en las proyecciones del IDH 1999 y las encuestas de hogares para propósitos múltiples de 1990 al 2001. Por la falta de datos a nivel municipal, se tuvo que suponer que el crecimiento departamental se mantendría igual en los municipios, por lo que se estableció una relación lineal del crecimiento del PIB a nivel departamental, para desagregarlo dentro de cada uno de los municipios correspondientes.

Para poder comparar el IDH 2002 con el IDH 1998, se construyó una estimación de la matrícula para el año 1998, se sustituyó por la variable "escolaridad promedio" y se calculó el índice PIB 1998, de acuerdo con la nueva metodología utilizada por el PNUD desde 1999, usando logaritmo como medida para demostrar que no es necesario un ingreso muy elevado para lograr un nivel decente de vida.

Metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Humano:

$$IDH = \frac{\text{Valor xi efectivo - Valor xi mínimo}}{\text{Valor xi máximo - valor xi mínimo}}$$

Índice de Nutrición (INUT), calculado a partir de la Tasa de Nutrición (TNUT):

Ejemplo:

TNUT = 73.2%

$$INUT = \frac{TNUT - 0}{100 - 0} \quad \frac{73.2 - 0}{100 - 0} = 0.732$$

Índice de Nivel de Educación (INE), suma ponderada de: Índice de Alfabetización de Adultos (IAA), calculado a partir de la Tasa de Alfabetización de Adultos (TAA).

Ejemplo:

TAA = 71.4%

$$IAA = \frac{TAA - 0}{100 - 0} \quad \frac{71.4 - 0}{100 - 0} = 0.714$$

Índice de Matrícula Combinada (IMC), calculado a partir de la Tasa de Matrícula Combinada de educación primaria y secundaria, TMC.

Ejemplo:

TMC = 61.9%

$$IMC = \frac{IMC - 0}{100 - 0} \quad \frac{61.9 - 0}{100 - 0} = 0.619$$

Ejemplo:

$$INE = \frac{2}{3} IAA + \frac{1}{3} IMC$$

$$= \frac{2}{3} 0.714 + \frac{1}{3} 0.619 = 0.682$$

Índice PIB real per cápita ajustado(IPPA), calculado a partir del PPA.

$$IPPA = \frac{\log (PPA) - Log(valor\ xi\ mínimo)}{Log\ (Valor\ xi\ máximo - Log(Valor\ xi\ mínimo)}$$

Ejemplo:

$$IPPA = \frac{\log (PPA) - Log(100)}{Log\ (40{,}000) - Log(100)}$$

$$= \frac{\log (2{,}278.3) - Log(100)}{Log\ (40{,}000) - Log(100)}$$

Índice de Desarrollo Humano (IDH), como promedio de los tres subíndices:

Ejemplo:

$$IDH = \frac{INUT + INE + IPPA}{3}$$

$$IDH = \frac{0.732 + 0.682 + 0.500}{3} = 0.638$$

Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

El Índice de Desarrollo relativo al Género es un indicador compuesto de desarrollo humano, que mide las desigualdades de los logros entre las mujeres y los hombres. Las variables para medir este indicador son las mismas que se utilizan en el IDH al cual se le aplica la distribución de la población según género.

El IDG se calcula con las mismas variables utilizadas para el cálculo del IDH, siendo el promedio aritmético de los índices igualmente distribuidos por sexo, de la esperanza de vida al nacer (aunque para el caso de Honduras, es tasa de nutrición), nivel de educación y del PIB per cápita ajustado en dólares PPA.

Para el cálculo de estos índices se utiliza la media armónica de los valores masculinos y femeninos:

$$\text{Índice igualmente distribuido} = [\text{Pob.femenina (índice femenino)}^{-1} + \text{\%pob.masculina (índice masculino)}^{-1}]^{-1}$$

Una vez distribuidos cada uno de los índices equitativamente, se promedia los tres subíndices, tal y como se hizo con el IDH.

En el caso de Honduras, para el cálculo del ingreso por sexo, se utilizó el porcentaje de participación del ingreso de la mujer que presenta la última encuesta de hogares para propósitos múltiples del 2001.

Índice de Potenciación de Género (IPG)

Índice utilizado como medida de la potenciación del hombre y la mujer en las esferas de la actividad política y económica. Se calcula como el promedio aritmético de tres subíndices: representación parlamentaria, puestos administrativos y ejecutivos, puestos profesionales y participación económica, medido por el PIB real per cápita no ajustado y expresado en dólares PPA, generado por hombres y mujeres.

Para las dos primeras variables se utiliza la formula del Índice de Desarrollo relativo al Género: Índice igualmente distribuido para hombres y mujeres, ahora divido entre 50, o sea de la siguiente forma:

$$[\text{Pob.femenina (índice femenino)}^{-1} + \text{\%pob.masculina (índice masculino)}^{-1}]^{-1}$$

En caso del Índice de Participación Económica, se utiliza el ingreso con la finalidad de reflejar el grado de control sobre esta variable. Se calcula de la misma forma que el Índice PIB en el cálculo del IDH, con la diferencia que en este caso, no se aplica logaritmo.

$$IPPA\ femenino = \frac{PPA\ femenino - 100}{40{,}000 - 100}$$

$$IPPA\ masculino = \frac{PPA\ masculino - 100}{40{,}000 - 100}$$

Una vez obtenido el Índice PPA femenino y masculino, se utiliza la formula del Índice Igualmente Distribuido (IID).

$$[\text{Pob.femenina (índice femenino)}^{-1} + \text{\%pob.masculina (índice masculino)}^{-1}]^{-1}$$

Índice de Pobreza Humana (IPH)

Para Honduras, se utilizó el IPH que es la medida de pobreza utilizada en los países en vías de desarrollo. Consiste en medir la privación de tres elementos esenciales para la vida humana: Longevidad, medida a través de la esperanza de vida al nacer; conocimientos, medido a través de la tasa de analfabetismo y un nivel de vida decente, medido a través de carencias en el acceso a agua, carencias en el acceso a servicios de salud y la desnutrición.

Debido a la falta de información, para el cálculo del subindicador de carencias en el acceso a los servicios de salud, se utilizó el indicador de carencias sanitarias del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que fue el que se utilizo en el IDH del 2000.

La formula de que medida el IPH es la siguiente:

$$IPH_1 = \sqrt{\frac{P1^3 \ P2^3 \ P3^3}{3}}$$

P1 es la privación en materia de longevidad y está representado por el porcentaje de personas que se estiman no sobrevivirán hasta la edad de 40 años.

P2 es la privación de conocimientos, medido a través del porcentaje de adultos analfabetas.

P3 Es la privación de un nivel decente de vida, se mide a través del promedio aritmético de tres indicadores:

P31 Es el porcentaje de personas sin acceso a agua potable
P32 Porcentaje de personas sin acceso a servi cios de salud
P33 Es el porcentaje de niños y niñas menores de 5 años con peso moderadamente y severa mente insuficiente (déficit de talla)

Notas técnicas 2

Estudio sobre capital social

Este estudio fue desarrollado en seis municipios de Honduras entre mayo y junio 2002. El objetivo es investigar el capital social que existe en los municipios y así poder analizarlo en relación con la democracia práctica y el desarrollo en el ámbito local

Tipo de investigación

Es un estudio cualitativo, descriptivo y reflexivo de casos, incluyendo algunos elementos cuantitativos, también de carácter explorativo, debido a que no existen estudios anteriores en Honduras sobre el tema. Para esto, se seleccionaron una serie de variables e indicadores que medirán el capital social de forma independiente, además posee un aporte explicativo porque aparte de ir más allá de la descripción de los conceptos y fenómenos, está tratándose de responder a las diferentes causas asociadas al capital social.

Selección de casos, población y muestra

Los municipios fueron seleccionados con base en el cambio del logro nutricional entre los años 1997 y 2001 (PRAF, 2001). El logro nutricional es un indicador de desarrollo humano, y también un factor que demuestra la dinámica en los municipios.

Los tres municipios que lograron un mayor cambio nutricional positivo entre 1997 y 2001 (que en el texto está referidos a los municipios con desarrollo positivo):

- Jacaleapa, El Paraíso - aumenta 31.21 puntos porcentuales
- Candelaria, Lempira - incrementa 25.29 puntos porcentuales
- Potrerillos, El Paraíso - aumenta 23.17 puntos porcentuales

Los tres municipios del logro de nutrición entre 1997 y 2001 (en el texto municipios con desarrollo negativo):

- San Vicente Centenario, Santa Bárbara - baja 22.00 puntos porcentuales
- San Sebastián, Lempira - decrece 18.02 puntos porcentuales
- Vallecillo, Francisco Morazán - se reduce en 17.25 puntos porcentuales

Se han aplicado siete inventarios, 284 encuestas, 64 entrevistas a profundidad y 100 personas participantes en los talleres. Los municipios son pequeños y del área rural, el número de municipios y la cantidad de población que ellos poseen no son representativos de los municipios en general, por tanto, no se pueden generalizar los resultados, solamente podemos observar tendencias.

Medición de variables

En este estudio, se han determinado variables importantes para abordar el tema del capital social. Este se enfoca en las redes y la confianza entre personas que no se conocen, es decir, que no son familiares o amigos cercanos, que son las redes y la confianza que tienen la mayor importancia para el tipo de capital social que promueve la cooperación para alcanzar metas comunes.

Hemos investigado cuales son las organizaciones que existen en los municipios (inventario; primer cuadro), cuales son las de mayor influencia y en que manera la ejercen (entrevista; 3a-d), la interacción entre las asociaciones formales (taller; ejercicio 3), la participación en las organizaciones (encuesta; 1a-b), y las asociaciones para el desarrollo (inventario; primer cuadro, 14).

El cuadro C muestra la categorización usada en el insumo y las alternativas son de la pregunta 1 (participación) en la encuesta y del ejercicio 3 en el taller.

Las redes de apoyo son la gente que puede ayudarte en asuntos prácticos (encuesta; 2a, 3), las redes de allanamiento son las relaciones que allanan los abismos locales en la sociedad (encuesta; 6) y la gente con quienes se conversa sobre asuntos públicos son las redes de discusión (encuesta; 5).

La confianza institucional, se mide en la encuesta 8. La confianza interpersonal se por medio de las afirmaciones (encuesta; 9a, c, d) que nos permiten investigar el porcentaje de confianza que hay entre las personas y, con base en estas afirmaciones también se ha construido un índice calculado de -1 para afirmaciones que no muestran confianza y 1 para afirmaciones que muestran confianza.

La solidaridad es medida a través de la encuesta (4, 9b, 10) y para investigar la reciprocidad usamos una pregunta sobre el derecho a corregir a los niños de otras personas (encuesta; 7).

La división en niveles bajo, mediano y alto de capital social solamente es una medida basada en los distintos resultados de redes formales y informales, confianza institucional y interpersonal y normas de solidaridad y reciprocidad.

CUADRO C

Categorización de organizaciones

Asociaciones verticales	Asociaciones horizontales
Patronatos / Codeco Codem Asociaciones políticas Las ONG Sindicatos Las iglesias Empresas privadas	Cooperativas Juntas de agua Comités de salud Asoc. deportivas, artísticas y culturales Asoc. padres de familia / educativos Asoc. basadas en las iglesias / asoc. religiosas
Org. ambientalistas Org. DDHH Org. campesinas Org. para el desarrollo	Org. ambientalistas Org. DDHH Org. campesinas Org. para el desarrollo

Fuente: Elaboración propia con base en la definición de organizaciones verticales y horizontales.

Instrumentos

La investigación se hizo en tres fases, la preparatoria, el trabajo de campo y la fase final. En la fase de preparación se investigó el contexto teorético y histórico, se construyeron los instrumentos y se identificó algunos de los políticos y actores importantes en el ámbito local. En el estudio de campo, en mayo y junio 2002, se usaron varios instrumentos para medir el capital social y para tener una idea de la situación en el ámbito local en relación con la democracia y el desarrollo. La fase final era la coordinación y el análisis de los datos y resultados del estudio.

Los instrumentos utilizados en el estudio fueron validados en un municipio de Francisco Morazán como prueba piloto. El cuadro D es una descripción breve de los instrumentos que hemos usado en el estudio.

Dificultades y limitaciones

- No existe ningún estudio sobre el capital social en el ámbito local en Honduras.
- No existe información básica de participación y confianza en el nivel municipal.
- También se necesitan investigar más las organizaciones per se, los valores y las normas que existen dentro de distintas asociaciones.
- Límites de tiempo y recursos.

CUADRO D

Vista general sobre los instrumentos utilizados

Instrumento	Quién/es	Cuántos	Objetivo/ tipo de información
Inventario	secretario municipal	total: 7 promedio: 1,2	Existencia de organizaciones, llenado por el secretario municipal.
Encuesta	ciudadanos en general	total: 284 promedio: 47,3 (48,2% mujeres)	Inventario sobre el capital social, para tener una base de datos sobre el capital sociale n los municipios en general. La gran mayoría de las encuestas fueron leídas a las personas encuestadas y también llenado por alguien del equipo, pero unas fueron hechas por las encuestados.
Entrevistas	líderes de la comunidad, Ej. Representantes de la corp. Municipal, de patronatos, de ONG, del sector salud y educación, y de las Iglesias	total: 64 promedio: 10,7 (23,4% mujeres)	Entrevistas individuales a profundidad para conocer la democradcia y el desarrollo local, y también para tener una idea sobre la calidad y el uso del capital social en el ámbito local.
Taller	los líderes de la comunidad	total: 100 promedio 16,7 (30% mujeres)	Ejercicios y discusiones abiertas sobre el tema de democracia, pero con un vínculo del desarrollo local, durante 2 a 3 horas, para obtener información y observar la interacción de los diversos sectores en el entorno local.

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos construidos.

1. Inventario

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mayo-junio 2002.

Por favor, llene la siguiente tabla y después responda a las preguntas en un papel por separado. Si no sabe las respuestas exactas de las preguntas en este formulario, por favor haga una estimación.

Organizaciones formales que existen en esta municipalidad:

Tipo de organización	Cantidad (N° aproximado)		Sexo		Existen, pero no sé cuantas	No hay
	Organizaciones	Personas organizadas	Hay más mujeres	Hay más hombres		
Patronatos						
Juntas de vecinos						
Comités de salud						
Consejos para el desarrollo local						
Asociaciones de desarrollo comunitario						
Asociaciones de Iglesias						
Comités sociales de las Iglesias						
Movimiento indígena y étnico						
Organizaciones de mujeres						
Por los derechos y condición de la infancia o juventud						
Asociaciones culturales						
Grupos de teatro						
Clubes deportivos						
Institutos de investigación						
Organizaciones privadas de desarrollo						
Centros de salud						
Guarderías, albergues, comedores						
Clubes Rotarios, de Leones						
Clubes de caridad y de beneficencia						
Sindicatos						
Organizaciones campesinas						
Colegios y Gremios profesionales						
Cámaras empresariales						
Cooperativas						
Otras, cuáles:						

1a ¿Algunos de estos grupos tienen apoyo económico del gobierno municipal?
1b ¿Cuáles de estos grupos cuentan con este tipo de apoyo, y cuántos fondos obtiene cada uno de los grupos?
1c ¿Hay otro tipo de apoyo, por ejemplo: transporte o local para las reuniones?

2a ¿Sabe usted si existen relaciones de cooperación entre las distintas organizaciones?
2b ¿En qué aspecto se relacionan más estas organizaciones?
2c ¿Cómo suelen establecerse estas relaciones (reuniones grandes, reuniones de representantes etc.) y con qué frecuencia?

3 ¿Cuáles son los grupos con mayor influencia en esta municipalidad?

Lugares comunitarios en este municipio:

4 ¿Dónde se reúnen normalmente las organizaciones y ciudadanos en general?

5a ¿Es posible para cualquier grupo /organización usar este lugar /centro?

5b ¿Cuáles grupos usan este lugar /centro con mayor frecuencia?
5c ¿Cuántas veces al mes es usado el centro por alguien?

Cabildos abiertos:

6 ¿Cómo se organiza y desarrolla el cabildo abierto?

7 Normalmente, ¿cuántos hay cada año?

8 ¿Dónde se realizan?

9a Aproximadamente, ¿cuántos sectores normalmente son invitados a los cabildos abiertos?
9b ¿Todos los sectores que son invitados siempre vienen?
9c ¿Cuáles son los sectores que están invitados con mayor frecuencia?

10 Si algún sector no es invitado a un cabildo abierto, ¿puede solicitar la participación en el mismo?

Patronatos/ codecos:

11 ¿Cuáles son las principales actividades que realizan los patronatos/ codecos en este municipio?

12 ¿Existe una organización que coordine a los patronatos/ codecos del municipio, y cuál es?

Desarrollo local:

13a ¿Cuántos proyectos de desarrollo está ejecutando actualmente la municipalidad?
13b ¿Cuántos de estos proyectos se ejecutan con apoyo exterior y cuántos con recursos propios del municipio?

14 ¿Cuáles otras organizaciones ejecutan proyectos de desarrollo en este municipio (las ONG, las iglesias, etc.)?

2. Encuesta de Capital Social

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mayo-junio 2002.

Lugar: _____ **Date:** _____ **Sexo:** F___ M___ **Ocupación:** _____

Estado Civil: Soltero___ Casado___ Viudo___ Divorciado___ Unión Libre___

Edad:

Nivel de educación:
a. Sin estudios
b. Primaria Incompleta
c. Primaria Completa
d. Secundaria Incompleta
e. Secundaria Completa
f. Estudios Superiores Incompletos
g. Estudios Superiores Completos

Ingreso mensual:
a. Menos de L. 500
b. Entre L. 501-2,000
c. Entre L. 2,001-4,000
d. Entre 4,001-8,000
e. Entre L. 8,000- 12,000
f. Más de L. 12,001

A continuación se le hacen una serie de preguntas, encierre en un círculo la respuesta que en su opinión es la más acertada

1a. ¿Durante los últimos cinco años usted ha sido miembro de alguno (s) de los siguientes tipos de organizaciones? (puede encerrar varias)
a. Deportivo
b. Religiosa
c. Cooperativa
d. Política
e. Para el desarrollo
f. Otra, cuál(es):
g. No ha sido parte

1b. Si ha sido miembro de alguna/s de las organizaciones anteriores, ¿en la actualidad ocupa, o ha ocupado en los últimos cinco años una posición en alguna de estas organizaciones?
a. Sí b. No

2a ¿Alguna vez se ha contactado con alguien en el gobierno municipal para obtener ayuda?
a. Sí b. No
2b. ¿Si necesita usted ayuda de un político local, conoce alguno al cual poder acudir?
a. Sí b. No

3. Fuera de su familia, conoce a alguien que podría ayudarlo con las siguientes tareas gratuitamente?

TAREA	SI	NO
a. En una construcción o reparación		
b. Hablar acerca de un problema personal		
c. Llevar a alguien de su familia al doctor/ hospital si es necesario		
d. Darle un consejo médico		
e. Darle consejo de cómo invertir mejor su dinero		
f. Darle un consejo legal		

4. En caso de un desastre natural, por ejemplo: una sequía en su municipio, ¿quién piensa usted va a encargarse de solventar la situación? (encierre solo una de ellos)
a. Todos van a encargarse de sus problemas individualmente.
b. Los vecinos van a ayudarse unos a otros.
c. La familia va a ayudarse entre ella.
d. Todo el pueblo va a actuar de manera conjunta.
e. El gobierno municipal
f. Las instituciones de la sociedad civil (por ejemplo: la iglesia, las ONG etc.)

5. ¿Cuán a menudo habla acerca de asuntos públicos, como política o desarrollo, con personas fuera de su familia?
a. Todos los días o casi todos los días.
b. Una o pocas veces a la semana
c. Una o pocas veces al mes
d. Una o pocas veces al año
e. Nunca o casi nunca

6. Fuera de su trabajo, Cuán a menudo dedica tiempo para estar con personas que:

	Con amigos	pocas veces a la semana	pocas veces al mes	pocas veces al año	nunca o casi nunca
a. No conocen con hijos					
b. Vienen de un pueblo diferente al suyo					
c. Tienen una forma de vida diferente a la suya					
d. Pertenecen a una religión diferente a la suya					
e. Pertenecen a un partido político diferente a lo suyo					

7. Suponga que algunos de los niños de su pueblo tiende a "extraviarse del camino", por ejemplo siendo parte de una pandilla, escapándose de la escuela etc. ¿Quién considera que debe corregir los niños de otras personas?
a. Nadie
b. Parientes cercanos
c. Parientes y vecinos
d. Cualquier otra persona del pueblo
e. IHNFA (Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia)
f. Otros; especifique...

8. Cuánta confianza tiene usted en las siguientes instituciones.

	Mucha	Poca	Ninguna
a. El gobierno municipal			
b. La policía			
c. La Iglesia			
d. Los codem (consejos de desarrollo municipal)			
e. El alcalde			
f. Las ONG			
g. Los patronatos/ codecos			
h. Los partidos políticos en su municipio			
i. Las cooperativas			
j. La información que usted lee de la prensa			
k. La información de la televisión y radio			

9. ¿Está de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes afirmaciones? (por favor, marque con una "X")
a. La mayoría de las personas son honestas.
Acuerdo _____ Desacuerdo _____ No sé _____
b. Las personas están siempre interesadas solo en su propio beneficio personal.
Acuerdo _____ Desacuerdo _____ No sé _____
c. En esta sociedad uno tiene que estar alerta o sino alguien podría aprovecharse de usted.
Acuerdo _____ Desacuerdo _____ No sé _____
d. En este municipio hay confianza entre los ciudadanos y la gente siempre puede contar con el apoyo de otros ciudadanos en el municipio si tiene problemas.
Acuerdo _____ Desacuerdo _____ No sé _____

10. Suponga que un amigo suyo en este pueblo tiene las siguientes alternativas: Cuál preferiría su amigo:
a. Ser propietario de 3 manzanas de tierra y cultivarlas él mismo.
b. Ser copropietario con otra persona de 8 manzanas de tierra y cultivarlas juntos.

3. Entrevista sobre Democracia y Desarrollo Local

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mayo-junio 2002.

Lugar:_____ **Fecha:**_____ **Sexo:** F___ M___

Nombre: _____

Ocupación/ Representante de: _____

1a. Sobre la participación de la ciudadanía, ¿cuáles son las posibilidades y mecanismos del ciudadano para **participar** en el proceso democrático local y para ejercer influencia sobre el gobierno municipal?

1b. ¿Antes de tomar decisiones el gobierno municipal normalmente **consulta** a los actores afectados de la decisión?

1c. ¿En qué situaciones sienten ustedes que los ciudadanos (as) realmente pueden **controlar y monitorear** lo que hace el gobierno municipal (los compromisos adquiridos por el gobierno municipal y otras entidades públicas)?

1d. ¿Usted piensa que en general los ciudadanos en este municipio pueden lograr que una oficina de gobierno cambie una **decisión** injusta / ilegal?

1e. ¿Cree usted que el gobierno municipal **generalmente se interesa** por las necesidades de la gente?

2a. Sobre los **regidores** del municipio, ¿cuál es el papel de los regidores aquí?

2b. ¿Están los regidores representando bien los intereses de la gente en este municipio?

3a. En su opinión, ¿Cuál es la organización o la institución que tiene mayor **influencia** en este municipio?

3b. ¿De qué manera ejerce esta organización/ institución su influencia?

3c. ¿Cómo es la relación entre esta organización/ institución y la gente en el municipio?

3d. ¿Cómo es la relación entre la organización/ institución y el gobierno municipal?

4a. En su opinión, ¿cuál es el **proyecto local de desarrollo** en los últimos cinco años que ha beneficiado más al municipio y en qué manera?

4b. Según su opinión, ¿quién ha beneficiado más estos proyectos locales de desarrollo? (para personas que están bien, para la gente pobre, para la mayoría de las personas etc.)

5a. ¿Cuáles son los principales **problemas** que existen en este municipio?

5b. ¿Qué hace para resolver estos problemas?

6a. ¿Cuáles son los principales **conflictos** que existen entre la gente del municipio?

6b. ¿Qué hace para resolver estos problemas?

7a. ¿Le sucede que las personas vengan a buscarlo para pedirle ayuda con sus **problemas personales**? ¿qué hace usted si alguien pide su ayuda?

7b. ¿Qué tipo de personas normalmente vienen a usted con sus problemas y cuáles son generalmente los tipos de problemas por los cuales usted es buscado?

8a. ¿Qué acciones debería hacerse en el nivel local para **mejorar la democracia** en el municipio (por ejemplo la participación, la transparencia etc)?

8b. Para **desarrollar** este municipio, ¿qué necesita el pueblo?

9a. ¿Usted cree que generalmente existe mucha **confianza** entre la gente que vive en este municipio?

9b. ¿Cómo es la relación entre las aldeas del municipio (y entre las aldeas y la cabecera municipal)? ¿hay confianza entre la gente de diferentes aldeas?

10. ¿Cuál cree usted que es el **valor o virtud** que más caracteriza a la población de este municipio? (positivas y negativas)

4. Taller sobre Democracia Local

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mayo-junio 2002.

Ejecución /construcción del taller:

1. **Presentación** del PNUD, el Informe Nacional de Desarrollo Humano, el estudio de campo y de los investigadores de campo. También un propósito y una breve explicación de los objetivos del taller.

2. **Presentación** de los participantes del taller (ellos mismos).

3. **Definición** de los temas: desarrollo humano sostenible y democracia incluyente.

4. **Ejercicio 1**: En una lámina esta escrito la palabra *democracia*, y les solicitamos a los participantes que digan lo que para ellos es democracia y escribimos lo que dicen en el papelógrafo. Se facilitó una discusión de la democracia local con relación a:
   - La diferencia entre el nivel nacional y el nivel local.
   - ¿Cómo funcionan los términos en este municipio?
   - ¿Qué puede mejorarse?

5. **Definición** y explicación de una parte esencial de la democracia; la participación plena.

6. **Ejercicio 2**. Presentación de los pasos de la participación plena; información, consulta, decisión y control. Explicamos profundamente los pasos y solicitamos una discusión sobre como los participantes consideran el funcionamiento de cada paso en el ámbito local, preguntando:
   - ¿Cómo esta funcionando la información/ consulta/ toma de decisiones/ control en este municipio?
   - ¿Cuáles son las instancias que los ciudadanos en el municipio tienen para influir y participar en el proceso democrático con relación a los pasos de la participación plena; y como funcionan estas instancias?
   - ¿Qué puede mejorarse; y cómo?

7. **Ejercicio 3**. En un papelógrafo mostramos un mapa de interacción a los participantes. El mapa presenta actores que existen en el ámbito local: patronatos/ codecos, cooperativas, iglesias, grupos ambientalistas, asociaciones deportivas, artísticas y culturales, juntas de agua, sindicatos, empresas privadas, ONG, organizaciones campesinas, organizaciones de salud y organizaciones de educación. En conjunto con los participantes quitamos los grupos que no existen en el municipio y si hay más grupos de actores añadimos estos. Facilitamos una discusión sobre la interacción y cooperación entre dichos actores, discutiendo acerca de la participación de los diversos actores en el proceso democrático:
   - ¿Entre cuales de los actores mencionados existe alguna cooperación o coordinación?
   - ¿Sobre que, y en que manera existe esta interacción?
   - ¿Cómo es la participación y la influencia que tienen los distintos grupos en el proceso democrático local, en instancias como, por ejemplo, el cabildo abierto?
   - El gobierno municipal generalmente: ¿invita a los sectores más representativos del municipio para participar en los cabildos abiertos?

Notas técnicas 3

Estudio sobre percepción ciudadana de la democracia

Para el desarrollo de la encuesta de percepción de la democracia se tomo una muestra de 1,395 personas (se considera este tamaño de muestra tomando en cuenta la referencia de compañías encuestadoras de opinión como CID- GALLUP que aplican para países como Honduras muestras de 1205 a 1600 personas) de 10 de los 18 departamentos de la Republica de Honduras que son: Atlántida, Colón, Comayagua, Cortes, Choluteca, El Paraíso, Francisco Morazán, La Paz, Valle y Yoro.

Aunque la muestra solo incluye 10 departamentos es estadísticamente representativa porque toma en cuenta las ciudades importantes en cuanto a desarrollo y tamaño poblacional, pero a la vez se toma en cuenta un municipio de cada uno de los departamentos donde la tasa de desnutrición es mas elevada.

La selección de las variables como ser: edad, educación, nivel socioeconómico y sexo fueron tomadas en forma aleatoria.

Se utiliza la tasa de desnutrición por considerarlo un indicador importante en el desarrollo humano ya que refleja el estado de salud y educación de la población y por ser uno de los indicadores confiables, debido a que son datos actualizados del censo de peso y talla (PRAF 2001).

También con esta encuesta se busca relacionar por medio del indicador de nutrición el estado de desarrollo humano de la población con el nivel de percepción de democracia que dicha población posee.

Después de aplicada la encuesta en los diferentes lugares del país el análisis de la información se desarrollara por medio del paquete estadístico SPSS.

Las zonas donde se aplicó la encuesta son las siguientes:

Departamento	Municipio	Cantidad de encuestas
Cortés	San Pedro Sula	299
	San Antonio Cortés	14
La Paz	La Paz	34
Comayagua	Comayagua	37
	San José de Comayagua	9
Yoro	El Progreso	90
Atlántida	Arizona	13
	La Ceiba	88
Colón	Tocoa	32
	Trujillo	32
Francisco Morazán	Tegucigalpa	571
Valle	Lange	12
	Nacaome	33
Choluteca	Choluteca	79
El Paraiso	Danli	10

Encuesta de Opinión sobre la democracia en Honduras

A continuación se le solicita cierta información llene los espacios en blanco o marque con una X según sea el caso, esta información será utilizada con fines estadísticos.

Lugar: _____ **Sexo:** F___ M___ **Ocupación:** _____

Estado Civil: Soltero(a)___Casado(a)___Viudo(a)___ Divorciado(a)____ Unión Libre___

Edad: Menor de 15 años___Entre 16 a 19 años___Entre 20 a 24años___ Entre 25 a 29año ___ Entre 30 a 34años___Entre 35 a 39años___Entre 40 a 44años___ Entre 45 a 49años__Entre 50 a 54años___Más de 55___

Educación: Sin estudios___ Primaria incompleta___ Primaria completa___ Secundaria incompleta___Secundaria completa____Estudios superiores incompletos____ Estudios superiores completos___

Ingreso: Menos de L.4,000.00___Entre L.4,000.01-8,000.00___Entre L.8,000.01-12,000.00___Más de L.12,000.01___

A continuación se le hacen una serie de preguntas, encierre en un círculo la respuesta que en su opinión es la más acertada (encierre solo una de ellas).

1. De los grupos que se menciona a continuación, ¿Por cuál siente más rechazo?
a) Homosexuales d) Maras g) Nicaragüense
b) Ateos e) Narcotraficantes h) Políticos
c) Militares f) Policías i) Ninguno

2. Usted aprueba que el grupo por el cual siente más rechazo se les permita lo siguiente:
a) Puedan enseñar en escuelas públicas c) Se les permita hablar en TV y en reuniones públicas
b) Se les puede elegir a cargos públicos d) Ninguna de las anteriores

3. ¿Cuál partido político siente que representa más sus intereses?
a) Partido Liberal c) PINU e) PDCH
b) Partido Nacional d) UD f) Ninguno

4. ¿Cree usted que los partidos políticos defienden los intereses y aspiraciones de los ciudadanos?
a) Nada b) Poco c) Mucho

5. ¿Considera en Honduras necesario la creación de un nuevo partido político?
a) Si b) No

6. ¿Cómo cree usted que deben resolverse los problemas en Honduras?
a) Firmeza para aplicar las leyes b) Imposición o Fuerza c) Consenso o diálogo

7. Para usted ¿Qué tan importante es votar en las elecciones nacionales?
a) Nada importante c) Importante e) Sumamente Importante
b) Poco importante d) Muy importante

8. Considera que la democracia en Honduras hoy día es mejor que hace diez años:
a) Muy de acuerdo b) De acuerdo c) En desacuerdo

9. En su opinión, ¿Cuál forma de gobierno es preferible?
a) Dictadura b) Democracia c) Es igual

10. ¿Qué solución se debe tener cuando se enfrentan problemas en una democracia?
a) Cambiar funcionamientos b) Mejorar con reformas c) Cambiar todo el sistema

11. ¿Qué se requiere para democratizar más a Honduras?
a) Fortalecer la justicia d) Mejorar la educación
b) Combatir la corrupción e) Democratizar los partidos
c) Combatir la pobreza f) Educar a la gente

12. ¿De las siguientes instituciones cuál considera usted que ha apoyado más la democracia en Honduras?
a) Partidos políticos c) Medios de Comunicación e) Iglesia g) Organismos internacionales
b) ONG'S d) Empresa privada f) FFAA

13. Desde cual organización ha apoyado usted la democracia:
a) Partidos políticos d) Organizaciones Gremiales
b) Iglesia e) Organismos de cooperación al desarrollo
c) La sociedad civil f) Ninguna

14.¿Qué estaría usted dispuesto hacer por la democracia?
a) Participar en la solución de problemas de la comunidad c) Pagar más impuestos
b) Participar en los Partidos políticos d) Otros_____

15.¿En cuál de estos campos considera usted que ha avanzado más la democracia en Honduras?
a) Político b) Económico c) Social d) Cultural

16. ¿A quien considera usted que ha beneficiado más el ambiente de la democracia en Honduras?
a) Hombres b) Mujeres c) Igual

17. Considera que los espacios de participación política para los jóvenes han sido:
a) Muchos b) Pocos c) Ninguno

Bibliografía

Acosta, M., 2000. Entrevista personal sobre la reforma judicial en Honduras. En La Reforma Judicial: un reto para la democracia. CEDOH-ASDI. Tegucigalpa, Honduras.

Aedo, C. y C. Sapelli, 2001. "Autonomía escolar en Nicaragua: una revisión de la teoría
y de la evidencia empírica para Chile", Estudios Públicos, Santiago, Chile.

Aedo, C., 1998. "Diferencias entre escuelas y rendimiento estudiantil en Chile". En Savedoff, W., 1998. La organización marca la diferencia. Educación y salud en América Latina. BID - Red de Centros de Investigación, Washington, EEUU.

Aguiluz, D., 1995. Descentralización y democracia - Estudio sinóptico de los municipios en Honduras, Honduras.

Alcalá, C., et al., El potencial para la acción regional, Editorial Universidad Estatal a Distancia, Madrid, España.

Alvarenga, D., 2002. Programa de Empresariado Social, Marzo, Tegucigalpa, Honduras.

Alvarez, L., 2002. Entrevista Personal, docente, Facultad de Derecho, UNAH. Tegucigalpa, Honduras.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2002. Estatus de algunos instrumentos internacioles de derechos humanos. www.unhchr.ch.

Amaro, N., 1994. Descentralización, gobierno local y participación -América Latina y Honduras, Honduras.

Aquino, J., 2001. "Los sistemas electorales y su impacto en la representación política", Conferencia Internacional "Democracia, gobernabilidad y Elecciones en Honduras", OEA-PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Aquino, J., 2001. Democracia y sistemas electorales en Centroamérica y República Dominicana. Conferencia Internacional "Democracia, gobernabilidad y Elecciones en Honduras", OEA-PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Arci, B. y H. Belly, 2001. Autonomía escolar en Nicaragua: restableciendo el contrato social. Documento de Trabajo No. 21, PRESL: Santiago de Chile, Chile. www.preal.cl.

Arendt, H., 1987. El modelo de la democracia de consenso, la democracia contemporánea.

Argueta, M. y M. Posas, 2001. Honduras, visiones históricas de país, PNUD. Tegucigalpa, Honduras.

Asociación de Municipios de Honduras (Amhon)., 2002. Plan Operativo 2002, Tegucigalpa, Honduras.

Asociación de Municipios de Honduras (Amhon)., 2002. Transferencias Municipales. Tegucigalpa, Honduras.

Asociación de Organismos no Gubernamentales (Asonog)., 2001. Estrategia de combate a la pobreza en la región occidental de Honduras, Honduras.

Avritzer, L., 1999. "El nuevo asociacionismo latinoamericano y sus formas públicas: propuestas para un diseño institucional". En la sociedad civil: de la teoría a la realidad. Alberto J. Olvera, coor. El Colegio de México, México.

Banco Central de Honduras, 1999. Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 1998/99, Banco Central de Honduras, Tegucigalpa.

Banco Mundial, 1999. "What is civil society?", PovertyNet: Social Capital and Develpment. http: // www.Worldbank.org/poverty/sources/civil1htm

Banegas, O., 2002. Entrevista personal, Director Ejecutivo, Asociación Hondureña de Servicios Legales (Asohsel); Tegucigalpa, Honduras.

Barr, N., 2000. The Economics of the Welfare State. Oxford: Claredon Press.

Barrantes, F., 1997. "La regionalización del sistema educativo costarricense. Mito y realidad", Ponencia al coloquio regional sobre descentralización de la educación en América Central, Cuba y la República Dominicana. Noviembre 3 al 5. CLAD -Países Bajos- Gobierno Nacional de Costa Rica (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Educación Pública).

Beck, U., 1998. "Democracia global: La política mas allá del Estado-nación". Metapolítica, Vol.5 No. 18/pp. 66-71.

Béjar, H., 2001. "En busca del civismo", Revista Leviatán,

84. 23-42, Madrid, España.
Bidart, C. y J. Germán, 1991. Teoría general de los derechos humanos, Editorial Astres: Buenos Aires, Argentina.

Blachman, M. y K. E. Sharpe, 1992. "The Transitions to "Electoral" and Democratic Politics in Central America" en W: M. Leogrande y J. Mendelson Forman (1992) Political Parties and Democracy in Central America Boulder, CO: Westview Press.

Blomkvist, H., 2002. "Social capital, civil society, and degrees of democracy in India" en Elliot ed. Civil Society and Democracy in India. Delhi: Oxford University Press.

Bobbio, N., 1986. El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México.

Bobbio, N., 1991. El tiempo de los derechos, Madrid, España.

Bonal, R. y A. Ros, 1992. "La representación social de la justicia". Cente d´Etudis Jurídics i formació Especializada de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, España.

Bredehoeft, J., 2002. Descentralización y gobierno central en Honduras. Documento de trabajo. Tegucigalpa, Honduras.

Briones, C., 1998. "Microempresa y transformación productiva". Auspiciado por Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD). 1ra. Edición.

Brunetti, K. And W., 1997. Institutional Obstacles to Doing Business, (Background Paper for World Development Report 1997).

Bulmer- Thomas, V. ed., 1996. The new economic model in Latin America and its impact on income distribution and poverty. London: Institute of Latin American Studies.

Burgos, G., 2002. "Estado de derecho y desarrollo humano: más allá del derecho y el desarrollo económico. Hacia un marco de capacidades institucionales básicas". En Revista Instituciones y Desarrollo. IIG. Barcelona, España. http: www. iigov.org/revista/re08/re815.htm

Cálix A., 2001a. Caracterización y análisis del sistema electoral en Honduras, Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil (FIDE-PNUD), Tegucigalpa, Honduras.

Cálix, A., 2001b. Honduras: Breve esbozo de la situación de los derechos ciudadanos (una aproximación desde la visión de los derechos humanos). Trabajo final: Catedra Florestán Fernández/ Ciudadanía y Estado en América Latina. Campus Virtual CLACSO.

Cálix, A., 2001c. Insumo nacional para la elaboración de una estrategia de cooperación de PRODECA en Honduras (componente de participación democrática y buen gobierno), Tegucigalpa, Honduras.

Cárcamo, H., 1997. El Régimen Jurídico Hondureño de los Derechos Humanos, Editorial Universitaria, UNAH. Tegucigalpa, Honduras.

Castillo, A. y Y. Roxana, 1998. Análisis crítico de la participación ciudadana en torno a la gestión de agua y saneamiento ambiental, en las ciudades de Santa Rosa de Copán y Gracias, Lempira. Tegucigalpa, Honduras.

Castro, R., 2002. Entrevista personal. Coordinadora, Fiscalía de la Mujer, Ministerio Público. Tegucigalpa, Honduras.

Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT. "FORUM" 1/1992.

Centro de Estudios para la Acción Social, 1987. "La Paz - desafío histórico", San José, Costa Rica, Junio-julio 1987.

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (Ciprodeh), 2002. Convención Interamericana Contra la Corrupción, Tegucigalpa, Honduras.

CHF (Fundación para la Vivienda Cooperativa), 1991. Presidencia de la República y UNICEF. "Crisis Urbana: Actores y Políticas", Diciembre.

CLAD, 2002. Referencias sobre experiencias de modernización en la organización y gestión del Estado. http: // www.clad.org.ve/wwwnew/proceso.cgi

CODEH, 1999. Diagnóstico del Sistema Penitenciario Hondureño (versión resumida). Lineamientos para la elaboración de una política criminal, Tegucigalpa, Honduras.

Coleman, J., 1988. "Social capital in the creation of human capital". American Journal of Sociology, Volumen 94.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh), 1994. Los hechos hablan por sí mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993. Conadeh, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (Conadeh), 1998. El nuevo nombre de la justicia: Los derechos humanos. Tegucigalpa, Honduras.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh), 2000. Análisis de los acuerdos, diferencias y debilidades de las propuestas de reforma constitucional dela administración de Justicia. Hacia la construcción de consensos mínimos (Documento Mímeo). Tegucigalpa, Honduras.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras (Conadeh), 2001. El defensor del pueblo: Los nueve años del comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras 1992-2001. Tegucigalpa, Honduras.

Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), 1989a. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Humanos en Honduras 1992-2001. Tegucigalpa, Honduras.

Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), 1989b. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

Observación General 1, Presentación de informes por los Estados Partes, ONU E/1989/22.

Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), 1990. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 2, Medidas internacionales de asistencia técnica, ONU E/1990/23.

Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), 1991. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, ONU E/1991/23.

Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), 2000. Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, ONU E/C. 12/2000/4.

Congreso Nacional de la República de Honduras, 1990. Ley de Municipalidades. Decreto Número 134-90.

Convergencia de Mujeres, 2001a. Nuestro aporte a la democracia: Agenda mínima de la mujeres, Honduras.

Convergencia de Mujeres, 2001b. Posición de la Iniciativa Centroamericana de Mujeres para el seguimiento a Estocolmo.

Coordinadora de la Sociedad Civil Centroamericana Solidaria, 2001. Plataforma para la transformación de Centroamérica en la perspectiva del desarrollo humano sostenible, Interforos. Honduras.

Cornia, G., et al., 1987. Adjustment with a Human Face. Vol. 1. Oxford: Claredon Press.

Corporación Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana, 2001. Gráficos informe de prensa 2001. http://www.latinobarometro.org/año2001.htm

Corte Suprema de Justicia, 2002. "Presupuesto asignado al Poder Judicial en el período 1995-2002", Dirección de planificación de presupuesto y financiero del Poder Judicial. Documento interno. Tegucigalpa, Honduras.

Cosenza, L., 1999. La modernización del Estado en Honduras. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Http://www.iigov.org/pnud/bibliote/documentos/tema4.htm

Cruz, A., 2001. Mapeo y caracterización de la sociedad civil en Honduras, Agencia Sueca de Cooperación Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Tegucigalpa, Honduras.

Cuaderno de Descentralización 2: Categorización Municipal, 1993. Tegucigalpa, Honduras.

Cuaderno de Descentralización 3: Mapeo social de Honduras. Estudios de casos sobre la participación comunitaria, 1993. Tegucigalpa, Honduras.

Cuaderno de Descentralización 4: El Estado de Honduras ¿Quién hace Quién?, 1994. Tegucigalpa, Honduras.

Cuesta, J., 2001. Export-Led Growth and the Distribution of Incomes in Honduras, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Cuesta, J., 2002. Crecimiento exportador y la distribución de ingresos en Honduras, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Custodio, R., 2002. Entrevista personal, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh), Tegucigalpa, Honduras.

Dall´Anese, F., 1999. Informe Final de Consultoría: Análisis Jurídico del Poder Judicial en Costa Rica. PNUD - Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

De Souza Briggs, X., 1997. "Social capital and the cities: advice to change agents". National Civic Review, vol. 86, No.2, pp. 111-117.

Delors, J., 1996. La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Ed. Santillana/UNESCO. Madrid, España.

Dhal, R., 1971. Polyarchy: Participation and opposition New Haven. CT: Yale University Press.

Di Gropelo, E., 1999. "Los modelos de descentralización educativa en América Latina". Revista de la Cepal. 68, pp. 153-170.

Diamond, L., 1994. "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation", Journal of Democracy 5(4): 4-17.

Diamond, L., et al., 1990. Politics in Developing Countries. Comparing Experiences with Democracy, Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.

Edmonds, R., 1979. "Effective Schools for the Urban Poor". Educational Lidership nº37:15-27.

Elmore, R. y S. Furhrman, 1995. "Opportunity-to-Learn Standards and the State role in education". Teacher College Record volume 96, number 3, Spring.

Etkin, J. y L. Schvarstein, 1994. Identidad de las Organizaciones. Invarianza y cambio, Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Faguet, J., 1997. Decentralization and Local Government Performance -Technical Consultation on Decentralization. Roma, Italia.

Fernández, T., 2001. Contribución al análisis organizacional en educación. Ed. Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR)/Ediciones Plural. Montevideo, Uruguay.

Ferrera, J., 2002. "Pongamos a Honduras en la perspectiva de desarrollo", Diario La Prensa, Honduras, 13 septiembre, p.42.

Finot, I., 1996. Participación y eficiencia: Hacía una reconceptualización de la descentralización, Chile.

Foro de Fortalecimiento a la Democracia (FFD), 2002., Acuerdo nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI. http: www. ffd.hn.

Foro Nacional de Convergencia (FONAC)., 2000. Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional, Tegucigalpa, Honduras.

Foro Nacional de Convergencia (FONAC)., 2001. Visión estratégica: Agraria, forestal y ambiental. Tegucigalpa, Honduras.

Fukuyama, F., 2000. "Social capital and Civil Society", International Monetary Fund, Working Paper.

Furtado, C., 1972. Analise do "Modelo" Brasileiro Rio de Janeiro: Civillizaçao Brasileira.

Gambetta, D., 1993. The Sicilian Mafia the business of private protection, Cambridge, Harvard University Press.

Gamero, M., 2001. Los medios de comunicación social y su papel como contralores de la legitimidad democrática, FFD, Tegucigalpa, Honduras.

Gamoran, A., 1997. "Curriculum Change as a Reform Strategy: Lesson from the United States and Scotland", Teachers College Record, volume 98, number 4. Summer. Pp. 608-628.

García, E., 1999. "Derechos humanos y calidad de vida". La condición humana en la sociedad tecnológica, Graciano González (Coordinador).

García, G. y A. Fernández, 1991. Nociones Jurídicas Básicas, UNED, Madrid, España.

Gerth, H.H., 1958. From Max Weber: Essays On Sociology. New York, EEUU.

Ghosh, J., 1999. Rules of economic integration and human rights, Background paper for Human development Report, 2000. PNUD.

Gobierno de la República de Honduras, 1993. Reglamento general de la ley de municipalidades. Acuerdo No. 018-93.

Gobierno de la República de Honduras, 2000. Propuesta de la Comisión Especial sobre el Mejoramiento de la Administración de la Justicia y el Fortalecimiento Institucional del Sistema Judicial Hondureño, Tegucigalpa, Honduras.

Gobierno de la República de Honduras, 2001a. Estrategia para la Reducción de la Pobreza, un compromiso de todos por Honduras, Tegucigalpa. Gobierno de la República de Honduras.

Gobierno de la República de Honduras, 2001b. Informe de avance de la Reconstrucción y Transformación Nacional (reunión de seguimiento 28-29 de marzo de 2001).

Godichet O., et al., 1997. Descentralización y gobierno municipal en Honduras, FLACSO, San Salvador, El Salvador.

Gonzáles, D., 1996. La descentralización en Centroamérica: un desafío democrático. Tegucigalpa, Honduras.

Granovetter, M., 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". AJS, Volume 91 Number 3, November 1985, pp. 481-510.

Grootaert, C., 1998. Social Capital: The Missing Link. El Banco Mundial: Social Capital Initiative, Working Paper No. 3.

Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento de Honduras, 2000. Análisis de situación agua y saneamiento, Tegucigalpa, Honduras.

Gutiérrez, M., 1997. Descentralización. Matagalpa.

Gutiérrez, R., 1986. "El futuro de la democracia Norberto Bobbio", Revista Sociológica, Año 1, No. 2.

Hanson, E. y C. Ulrich, 1994. "Democracy, decentralization and school based managment in Spain", Revista de educación, año XXXVIII n. 118. ED. OEA, Washington DC: P: 319-330.

Herrera, R., 2001. "La independencia del Poder Judicial y el Estado de derecho como fundamento de la justicia y de la seguridad jurídica", en la Corte Suprema de Justicia en el siglo XXI: UNAH- Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, Tegucigalpa, Honduras.

Hewitt de Alcántara, C., "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad" Revista claves al desarrollo humano, Bolivia.

Hirschman, A., 1984. Essays in Trespassing. Cambridge: Cambridge University Press.

Hoeden, R. y F. Stewart, 1993. "Social Development During periods of Structural Adjustment in Latin America", Occasional Paper 18, International Labour Office. Ginebra, Suiza.

Huneeus, C., 2000. "Problemas de la participación política en América Latina: Una mirada desde Chile", Revista Contribuciones, 1/2000, 1-11.

Inglehart, R., 1997. Modernization and postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies. Princeton: Princeton University Press.

Instituto Hondureño de la Niñez y de la Infancia (Ihnfa), 1999. Abandonadas y olvidadas. Situación sociojurídica de las mujeres privadas de libertad en el Centro Femenino de Adaptación Social (Cefas), Ihnfa, Tegucigalpa, Honduras.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable, IIDH, San José. Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2001a. Encuesta Permanente de hogares para propósitos múltiples, Tegucigalpa, Honduras.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2001b. XVI Censo de población y de vivienda 2001: resultados preliminares, Tegucigalpa, Honduras.

Instituto Nacional de la Mujer (Inam), 2001. Política Nacional de la mujer: Primer Plan Nacional de Igualdad

de Oportunidades 2002-2007, Tegucigalpa, Honduras.

Inter-American Development Banc (IADB), 2000. "Social Protection for Equity and Growth", Baltimore. John Hopkings University Press.

INTERFOROS, 2001. Estrategia de combate a la pobreza: Propuesta de INTERFOROS, Instancia de la sociedad civil, Tegucigalpa, Honduras.

Jayal, N., 2001. Democracy and social capital in capital in central Himalaya: Tale of two Villages", en Economic and Political Weekly. Vol. 36 No. 8. Feb 24: 655-664.

Jemio, L., 1993. "Micro and Macroeconomic Adjustment in Bolivia", Institute of Social Studies, The Hague, Países Bajos.

Joseph, S., 1983. Capitalismo, socialismo y democracia, Ediciones Orbis S.A., edición 1983.

Katzman, R., 1999. Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay, PNUD y CEPAL, Montevideo, Uruguay.

Kliksberg, B., 1999. "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo", en Revista de la CEPAL, número 69, Diciembre 1999:85-102.

Knack, S. y P. Keerfer, 1996. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation", El Banco Mundial, Policy Reseach Department, Washington, D. C., EEUU.

La Jolla Institute, 1999. "Civic Participation: Does it Make Better Communities?" en http://www.lajollainstitute.org/LeaderNet/civicpart.html

Lagos, J., 2002. "Mala reputación de Honduras impide aumento de inversiones", El Heraldo Económico, P. 5C. 26 de marzo de 2002.

Lagos, M., 2001. "How people view democracy. Between Stability and crisis in Latin America", Journal of Democracy 12 (1): 138-145.

Lall, S., 2002. "Social Capital Industrial Transformation" en Fukada-Parr et al eds. Capacity for development. New Solutions to old Problems. New York: Earthscan Publications Ltd.

Lamounier, B., 1990. "Brazil: Inequality Against Democracy" en Diamond, L., J.J. Linz y S.M. Lipset eds. (1990) Politics in Developing Countries. Copmaring Experiences with Democracy. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.

Lardé, A., et al, 1999. El Salvador: reforma educativa. Análisis del proceso de descentralización. Informe Final. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)/BID/IDRC- CIID. El Salvador.

Latorre, C., 2002. La gestión de los servicios públicos municipales en el marco del proceso de la descentralización de Honduras, Tegucigalpa, Honduras.

Lee, V. y J. Smith, 1996; "Collective Responsability for Learning and its Effects on Gains in Achievement for Early Secondary Schools Students". American Journal of Education, volume 104, February 1996. pp 103-147.

Ley de Policía y de Convivencia Social, 2002. Tegucigalpa, Honduras.

Ley General del Ambiente y su Reglamento General, 1995. Tegucigalpa, Honduras.

Leyva, H., 2002. Análisis crítico de la prensa hondureña 1996-2000, Tegucigalpa, Honduras.

López, O., 2002. La representación social de los derechos humanos en Honduras: veinte años después, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Madrigal, R., 1993. "Comentario: Consolidación Democrática, Desafección Política y Neoliberalismo" en R. Steichen ed (1993) Democracia y Democratización en Centroamérica. Editorial Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Maíz, R., "Democracia participativa", Revista Metapolítica, Vol. 5/No. 187 pp. 72-95, México.

Makepeace, E., 1995. La política forestal, posibilidades y limitaciones de Sostenibilidad, en su aplicación por los gobiernos locales y campesinos que usufructan el bosque, Tegucigalpa, Honduras.

Malik, W., 1995. "Economic development and judicial reform. Some International Experiences". Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Manzanares, E., 2002. Entrevista personal, Fiscal, Fiscalía de Derechos Humanos, Ministerio Público, Tegucigalpa, Honduras.

Martínez, J., 2000. Informe sobre Independencia Judicial en Honduras. Fundación para el Debido Proceso Legal. http://www.dplf.org/Judicial%20_Independence/Contributors_Papers/Informe_-_Honduras.htm

Martinic, S., 2001. "Informe analítico. Reforma del Sistema Educacional de Honduras. Construcción de la agenda y proceso de ejecución". En SALGADO y SOLENO (2002), Reformas educativas en Honduras desde 1990, Fondo Editorial Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Tegucigalpa, Honduras.

McEwan, P. y M. Carnoy, 1998. The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile´s Vouche System. Working Paper. Standford University. California, EEUU.

Membreño, S., 2001. Enfrentando el futuro: fundamentos para una inteligencia estratégica del desarrollo, Prospectiva y concertación. Caso de Honduras, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Ministerio de Educación de Panamá, 1997. Reseña de Panamá. Ponencia al Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y la República Dominicana. Noviembre 3 al 5. CLAD - Países Bajos- Gobierno Nacional de Costa Rica (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Educación Pública).

Ministerio de Salud, 1996. Informe Resumido, Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar ENESF-1996, Tegucigalpa, Honduras.

Ministerio de Seguridad, 2002. "Capacidad del sistema penitenciario y población penal existente", Dirección General de Servicios Especiales Preventivos. Tegucigalpa, Honduras.

Ministerio Público, 1998. Posición sobre la policía única. Ministerio Público (documento interno de trabajo), Tegucigalpa, Honduras.

Mintzberg, H., 1996. Diseño de organizaciones efectivas. El Ateneo, Buenos Aires, Argentina.

Mir, J., 1999. Reforma del Estado en Centroamérica (percepciones de un consultor europeo). Instituto Internacional de Gobernabilidad. http:www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/documentos/tema4htm

Möllering, G., 2001. "The Nature of Trust: From George Simmel to a Theory of a Expectation, Interpretation and Suspension" en Sociology, Cambridge University Press, Vol.35. No.2: 403-20.

Moncada, E., 2001. Temas constitucionales, Edigrafic, Tegucigalpa, Honduras.

Mora, J., 1993. "Los Avatares de la Democratización en Centroamérica: Participación Ciudadana o Exclusión Política y Democrática" en R. Steichen ed (1993) Democracia y Democratización en Centroamérica, Editorial Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Morales, C., 1986. "Ciencias Sociales para la democracia", Revista Socióloga, Año 1 No.2.

Morley, S., R. Machado y S. Petinatto, 1999. "Indexes of Structural Reform in Latin America" Serie Reformas Económicas No. 12, LC/L.1166. Santiago de Chile: CEPAL.

Müller, E., 1988. "Democracy, economic development, and income inequality" American Sociological Review 53: 50-68.

Muñoz, O., 2002. "El Estado y el Sector Privado" http:// www. iigov.org/resenas/?p=1_0112

Murduchowicsz, A., 1997. Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes. Documento de trabajo n. 23. PREAL. Santiago de Chile. http://www.preal.cl

Naciones Unidas, 1979. "Constitución de la organización de Las Naciones Unidas para el desarrollo industrial". 4 de septiembre. Nueva York, EEUU.

Naciones Unidas, 1984. "Transformación de minerales en los países en desarrollo", Nueva York, EEUU.

Negretto, G., 2000. "Repensando los poderes del Ejecutivo en América Latina", Revista Nueva Sociedad, 170. pp. 40-87.

O'Donnel, G., 1978. "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-authoritarian State", Latin American Economic Review 12: 3-38.

O´Donnell, G., 2001. "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho". En Revista Instituciones y Desarrollo. IIG. Barcelona, www.iigov.org/revista/re08/re8_02.htm

Obando, R., 2000. La Participación Ciudadana en la Reforma Judicial. http://www.reforma-justicia.gov.do/particip%20ciudad.htm

Opazo, J., 2001. Percepciones sobre el desarrollo del país: entre el optimismo y la cautela, Proyecto Fortalecimiento de la Sociedad Civil, FIDE-PNUD, HON/98/022.

Ordoñez, F., 2000. "Un juez por cada 11 mil personas hay en Honduras", www.laprensahn.com/natare/0005/n02006.htm.

Orellana, E., 2000. "La modernización del sistema de justicia". En La Reforma Judicial: un reto para la democracia, CEDOH-ASDI, Tegucigalpa, Honduras.

Organización de Estados Americanos (OEA), 2002. Estatus de algunos instrumentos internacioles de derechos humanos. www.oas.org.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), 2001. Marco común de cooperación para el desarrollo de la república de Honduras. Documento interno de trabajo (2002-2006). Honduras.

Organización Internacional de las Migraciones (OIM). "Documentos de Proyectos e Ideas".

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002. Estatus de algunos instrumentos internacioles de derechos humanos. www.iol.org.

Ortíz, M., 1997. Reseña sobre la descentralización de la educación en El Salvador. Ministerio de El Salvador. Ponencia al Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y la República Dominicana. Noviembre 3 al 5. CLAD -países bajos- Gobierno Nacional de Costa Rica (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Educación Pública).

Osborne, D. y T. Gabler, 1993. Rinventin Government - How the Entreprenurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York, EEUU.

Palma, E., 1996. La Descentralización de la política social: Participación e Intersectorialidad, Tegucigalpa, Honduras.

Paramio, L., 1993. "Consolidación Democrática, Desafección Política y Neoliberalismo" en R. Steichen ed. (1993) Democracia y Democratización en Centroamérica, Editorial Universidad de Costa Rica: San José.

Parker, C., 1998. Ética, democracia y desarrollo humano, Colección sin norte, Santiago, Chile.

Pastore, M., 1998. Exclusión e incertidumbre: Conceptos convocantes para el fin del milenio, CONICET-Universidad de Belgrano, Argentina.

Pavón, A., 2002. Entrevista personal, Presidente, Comité para la Defensa de los Derechos Humanos (Codeh), Tegucigalpa, Honduras.

Paz. O., 1998. "La democracia: Lo absoluto y lo relativo", Vuelta 261, México pp. 18-24.

Pineda, A., 2002. Entrevista personal, Adjunta Primera, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), Tegucigalpa, Honduras.

Portes, A., 1998. "Social Capital: its origins and applications in Modern Sociology." Annual Reviews Sociology, nº 24. pp. 1-24.

Portes, A., 2000. "Social Capital and Community Development", Working Paper Series, Princeton University.

Posas, M., 2000. "Gobernabilidad Democrática y Sociedad Civil en Honduras" en Salomón, L. ed. (2000) Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana en Centroamérica: El Caso de Honduras. Tegucigalpa: CRIES-CEDOH.

Posas, M., 2002. Democracia y participación en Honduras (1980-2002). Documento de trabajo, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Prats, J., "Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular (Instituciones, gobiernos y liderazgos), (wwwdocument), http: //www. iigov.org.

Programa de Asistencia Familiar (PRAF), 2001. Censo Nacional de Peso y Talla, Tegucigalpa, Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990. Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Ediciones Mundi-Prensa: Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1998. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1998, Tegucigalpa, Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1999. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1999, Tegucigalpa, Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000a. Acceso a la justicia en Centroamérica: Población privada de libertad/Proyecto Regional de Justicia. Costa Rica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000b. Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2000. Ediciones Mundi-Prensa: Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000c. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000, Tegucigalpa, Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001. Repensando el Mundo, tras los atentados del 11 de septiembre, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002. Informe mundial sobre Desarrollo Humano, Ediciones Mundi-Prensa: New York.

Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local -(PRODDEL), 2002, Tegucigalpa, Honduras.

Putman, R., et al., 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.

Putman, R., 1994. Para hacer que la democracia funcione, Editorial Galac, Caracas, Venezuela.

Putman, R., 1995. "Bowling Alone: America´s Declining Social Capital", Journal of Democracy, Vol 6. Nº 1: 65-78.

Rama, G., 1991. Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas primarias del Uruguay, CEPAL, Oficina de Montevideo.

Razeto, L., 1993. De la Economía Popular a la Economía de la Solidaridad en un Proyecto de Desarrollo Altenativo. Santiago, PET.

Reyes, B., 2002. Entrevista personal, Fiscal, Fiscalía para la Defensa de las Etnias y el Patrimonio Cultural, Ministerio Público, Tegucigalpa, Honduras.

Ricoeur, P., "De la fenomenología al conocimiento práctico. Paisaje intelectual de mi vida", Revista Archipiélago, Nº.47 (2001), Barcelona, España.

Rivas-Torres, E., 1992. El tamaño de nuestra democracia, FLACSO, San Salvador, El Salvador.

Reina, R. 2001. Diagnóstico sobre seguridad privada en Honduras. Una aproximación inicial al tema. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Tegucigalpa.

Rodríguez, D., 2000. Gestión organizacional, Ediciones de la P. Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Rodríguez, G., 1996. La Macroeconomía de los mercados emergentes, Ediciones de la universidad de Alcalá, España.

Romero, R. y L. Salomón, 2000. "La modernización del sistema de justicia", en La Reforma Judicial: un reto para la democracia. CEDOH-ASDI. Tegucigalpa, Honduras.

Rustow, D., 1970. "Transition to Democracy: Towards a Dynamic Model" en Comparative Politics 2: 337-363.

Salgado, R. y R. Soleno, 2000. Reformas educativas en Honduras desde 1990, Fondo Editorial Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Tegucigalpa, Honduras.

Salomón, L., 1994. Democratización y Sociedad Civil en Honduras, CEDOH, Tegucigalpa, Honduras.

Salomón, L., 1999. Civiles y militares: una década de fortalecimiento democrático. El caso de Honduras. http://www.us.net/cip/dialogue/9904es04.htm.

Salomón, L., 2002a. Corrupción y transparencia en corrupción y transparencia en Honduras, CEDOH, Tegucigalpa, Honduras.

Salomón, L., 2002b. Entrevista personal, docente, departamento de Ciencias Sociales, UNAH y miembro Foro Ciudadano, Tegucigalpa, Honduras.

Salomón, L., et al., 1996. Ciudadanía y participación en Honduras, CEDOH y PRODECA, Tegucigalpa, Honduras.

Schedler, A., 2000. ¿Cómo observar la consolidación democrática?, Revista Metapolítica, No 15, México.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), 2000. Fondo Nacional para el Desarrollo Rural Sostenible. (FONADERS) FIDA, PNUD, BCIE: "Diagnóstico Rural - Participativo", Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), 2001. Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. 2001. Informe Avance, Año 2001. Auspiciado por FIDA; BCIE y el PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), 2002. Fondo Nacional para el Desarrollo Rural Sostenible. (FONADERS) FIDA, PNUD, BCIE: "Expresión Participativa de la Demanda", Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Educación de la República de Honduras, 1997. Reseña de Honduras. Ponencia al Coloquio Regional sobre Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y la Republica Dominicana. Noviembre 3 al 5. CLA- Países Bajos- Gobierno nacional de Costra Rica (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Educación Pública).

Secretaría de Educación de la República de Honduras, 2000. Censo escolar 2000, Secretaría de Educación, Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Educación de la República de Honduras, 2001. Informe Octavo Censo de Talla en Niños de Primer Grado Año 2001, Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), 2002. "Honduras Panorama Económico y Social", Abril, Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras, 2002. Estatus de algunos instrumentos internacioles de derechos humanos. www.sre.hn.

Secretaría de Salud. 2002. Informe Resumido, Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar ENESF-2001, Tegucigalpa, Honduras.

Seligson, A., 2001. Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch: Un estudio de opinión ciudadana. University of Pittsburgh.

Sieder, R., 1996. "Election and Democratisation in Honduras since 1980", Democratisation 3(2): 17-40.

Sierra, R., 2001. Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano. PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Sistema descentralizado de inversiones, 2002. Una propuesta para la implementación en el marco del programa nacional de descentralización y desarrollo local, Honduras.

Sojo, C., 2002. Modernización del Estado en Centroamérica. Proyecto Centroamérica 2020), http://ca2020.fiu.edu/Consultants_ Workplan/Carlos_Sojo.html

Solís, M., 1986. El Cooperativismo, el cambio y el desarrollo, Editorial Universitaria, Tegucigalpa, Honduras.

Stallings, B. y W. Peres, 2000. Crecimiento, empleo y equidad, Fondo de Cultura Económica, México.

Stallings, B., 2002. The political economy of economic reforms in Latin America. Paper presented at the Institute of Social Studies, March.

Stallings, B., ed., 1995 Global Change, Regional Response, Cambridge University Press.

Stewart, F., 1995. Adjustment and Poverty: Options and Choices. London: Routledge.

Suazo, J., 1999. "Honduras: descentralización y reforma del subsector agua potable y saneamiento" Revista centroamericana de economía, Tegucigalpa, Honduras.

Sudarsky, J., 1999. "Colombia's Social Capital: the National Measurement with the BARCAS" en Social Capital Library: Papers in Progress on Social Capital. El Banco Mundial: http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/sudarsky.htm.

Sullivan, S., 1993. El papel del poder judicial independiente. Documentos de la democracia Nº 4, Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Taylor, C., 1997. "Invoking Civil Society" en Goodin & Pettit eds. Contemporary Political Philosophy: an Anthology, Canberra: Blackwell Publishers.

The Economist, 2001. "An Alarm Call for Latin America´s Democrats", The Economist. July 26.

Thorpe, A., 1996. "Honduras, The New Economic Model and Poverty" en Bulmer-Thomas, (1996). The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty. London: Institute of Latin American Studies.

Toribio, R., 2001. "Partidos políticos y sociedad civil: Actores complementarios en la democracia", OEA, PNUD, Tegucigalpa, Honduras.

Torres, E., 1990. El sistema político y la transición a la democracia en Centro América. FLACSO, Costa Rica.

Torres, E., 1994. "La gobernabilidad centroamericana en los noventa", Revista América Latina Hoy, Segunda Época Nº 8 . Junio.

Torres, L., 1984. Los derechos humanos en Honduras, CEDOH, Tegucigalpa, Honduras.

Torres, M., 2002. Los riesgos de la "guerra contra la delincuencia". Audiovisuales y Análisis de Prensa, Honduras.

Touraine, A., 1998a. Qué es la democracia, Fondo de Cultura Económica, Madrid, España.

Touraine, A., 1998b. Diversidad, las nuevas tareas de la democracia, Fondo de Cultura Económica, Madrid, España.

Touraine, A., 1998c. "El sujeto democrático", Las concepciones liberales, revolucionaria y social de la democra-

cia". Claves de Razón práctica, pp.6-14, Madrid, España.

Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), 2002a. Elecciones generales: Planilla de Corporaciones Municipales, 1997. Tegucigalpa: TNE, http://www.tne.hn.

Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), 2002b. Elecciones generales: Planilla de Corporaciones Municipales, 2001. Tegucigalpa: TNE, http://www.tne.hn.

Tyanck, D. y L. Cuban, 2001. En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas, Fondo de Cultura Económica, México.

UMCE-UPNFM. 2001. Rendimiento global. Cuarta evaluación en español y matemática. Tercero y sexto grado - año 2000. Ed. Secretaría de Educación/ Unidad Externa de Medición de la Calidad de la educación/ Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, Tegucigalpa, Honduras.

UNICEF, 1999. El trabajo infantil en Honduras, Tegucigalpa, Honduras.

Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), 1999. Estudio sobre el Gasto en Servicios Sociales Básicos. Iniciativa 20/20, Gobierno de la República de Honduras, Tegucigalpa, Honduras.

Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), 2001. "Boletín Estadístico". Septiembre.

Unión Europea y Secretaria de Salud Honduras, 1998. Manual de consultas para agua potable y saneamiento básico, Proyecto ALA 86/20, Tegucigalpa, Honduras.

Uriarte, E., 2001. "La política y el poder de los medios", Revista Leviatán 80, 5-10, Madrid, España.

USAID, 2001. Honduras. Elementos para una Estrategia Macroeconómica de Crecimiento Alto y Sostenido, PEP Report Nº HO-TA-01-020. USAID: Tegucigalpa, Honduras.

Valladares, L., 1995. Funciones y alcances de la oficina del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras: Estudio introductorio, IIDH, San José, Costa Rica.

Varas, A., 1995. "Latin America. Toward a New Reliance on the Marker".

Vásquez, M., 1997. Participación de las mujeres en actividades agroforestales de dos aldeas rurales en Honduras: Análisis Prospectivo, Tegucigalpa, Honduras.

Victory, C., 2002. Centroamérica: La Descentralización como una cuestión de Estado en Desarrollo Humano e Institucional en América Latina No. 31 (Internet: www.iigov.org/dhial/dh31/dhial31_03.htm).

Wanderley, F., 1995. "Discriminación ocupacional y de Ingresos por Género", Auspiciada por ASDI, Bolivia.

Weber, M., 2001. ¿Qué es la burocracia?, Ediciones Coyocán Sociología, México D. F.

Winkler, D. y A. Geshberg, 2000. Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Documento de trabajo Nº 17. Programa PREAL, Santiago de Chile, Chile.

Woolcock, M., 1998. "Social capital and economic development: Toward a theoretical Synthesis and policy framework", Theory and Society 27.

Anexo estadístico y mapas

Índice de desarrollo humano por departamento y municipio

1. Índice de desarrollo humano según municipios, 2002

Municipios 2002	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002	Ranking según IDH 2002	Tasa de desnutrición 2001	Logro en salud 2001	Tasa de alfabetismo 2001	Tasa bruta de matriculación combinada 2000	Logro educacional 2000	Estimación del PIB real per cápita (PPA) 2001	Logro en PIB 2001	Población 2001
01 - Atlántida	**0.687**		**28.3**	**0.796**	**78.9**	**68.7**	**0.755**	**2,430.1**	**0.511**	**344,099**
04 Jutiapa	0.555	159	36.5	0.706	43.1	58.0	0.480	1,973.3	0.478	30,226
08 Arizona	0.591	129	38.0	0.689	69.6	42.6	0.606	1,973.3	0.478	20,670
03 Esparta	0.609	108	34.7	0.725	69.4	48.0	0.622	1,995.6	0.480	17,614
05 La Masica	0.623	93	36.0	0.711	69.8	62.3	0.673	2,084.8	0.487	25,509
06 San Francisco	0.647	61	35.7	0.714	82.4	53.7	0.728	2,218.9	0.497	11,206
07 Tela	0.658	51	31.1	0.765	76.0	59.7	0.706	2,285.8	0.502	82,499
02 El Porvenir	0.693	18	26.6	0.816	82.0	65.0	0.763	2,241.2	0.499	15,444
01 La Ceiba	0.772	5	21.0	0.878	91.9	85.3	0.897	2,843.9	0.539	140,931
02 - Colón	**0.647**		**31.0**	**0.767**	**70.8**	**66.2**	**0.693**	**2,047.3**	**0.482**	**246,708**
02 Balfate	0.587	134	34.8	0.725	59.1	51.2	0.565	1,900.9	0.470	11,677
08 Sonaguera	0.629	86	33.2	0.742	72.5	55.1	0.667	2,008.3	0.479	37,448
05 Santa Fé	0.632	84	29.7	0.782	62.3	65.7	0.635	2,008.3	0.479	7,000
04 Limón	0.643	70	26.3	0.819	65.3	59.1	0.632	2,008.3	0.479	9,889
09 Tocoa	0.644	68	35.0	0.722	72.8	70.9	0.722	2,116.0	0.488	61,370
10 Bonito Oriental	0.647	62	30.9	0.768	66.7	76.0	0.698	1,943.9	0.473	24,801
01 Trujillo	0.659	49	30.9	0.767	73.0	70.6	0.722	2,094.5	0.486	49,109
06 Santa Rosa de Aguán	0.670	34	21.7	0.870	76.9	43.2	0.657	2,073.1	0.484	4,929
03 Iriona	0.694	17	22.1	0.865	75.8	69.2	0.736	2,051.3	0.482	18,585
07 Sabá	0.718	10	19.0	0.901	78.8	72.6	0.767	2,094.5	0.486	21,900
03 - Comayagua	**0.604**		**39.8**	**0.669**	**71.9**	**56.0**	**0.666**	**2,107.5**	**0.477**	**352,881**
14 San José de Comayagua	0.496	220	56.6	0.482	61.3	43.4	0.553	1,832.3	0.454	6,085
03 El Rosario	0.499	216	48.3	0.574	52.8	37.2	0.476	1,766.9	0.448	20,883
13 San Jerónimo	0.524	195	49.5	0.561	59.3	46.4	0.550	1,919.0	0.462	15,547
10 Meámbar	0.537	179	46.5	0.594	57.0	55.2	0.564	1,832.3	0.454	10,422
04 Esquías	0.545	169	44.7	0.615	65.9	34.9	0.555	1,940.7	0.464	14,916
06 La Libertad	0.554	160	48.4	0.573	69.1	47.6	0.619	2,027.4	0.471	18,542
16 San Luis	0.558	156	50.5	0.549	75.0	47.3	0.657	1,984.1	0.467	7,720
08 La Trinidad	0.571	148	37.5	0.695	62.8	43.0	0.562	1,854.0	0.456	3,659
12 Ojo de Agua	0.571	147	41.5	0.650	67.8	44.0	0.598	1,962.4	0.465	8,934
20 Las Lajas	0.572	145	44.9	0.612	69.3	52.9	0.638	1,962.4	0.465	9,011
21 Taulabé	0.572	144	44.7	0.615	73.4	43.4	0.634	1,984.1	0.467	19,958
05 Humuya	0.623	92	30.3	0.774	75.2	38.8	0.631	1,962.4	0.465	1,082
11 Minas de Oro	0.626	89	33.4	0.740	76.5	47.6	0.669	2,027.4	0.471	10,801
15 San José del Potrero	0.628	88	28.7	0.792	72.5	44.3	0.631	1,897.3	0.460	5,424
01 Comayagua	0.638	76	36.7	0.704	74.6	66.5	0.719	2,288.0	0.491	96,450
18 Siguatepeque	0.640	74	39.6	0.672	79.1	68.8	0.756	2,309.6	0.493	64,704
17 San Sebastián	0.643	71	30.0	0.778	78.6	45.6	0.676	2,070.8	0.474	2,753
02 Ajuterique	0.646	64	28.0	0.800	74.3	51.8	0.668	2,027.4	0.471	9,113
09 Lejamaní	0.661	46	26.5	0.817	77.2	54.5	0.697	2,005.8	0.469	4,248
19 Villa de San Antonio	0.666	41	27.8	0.802	78.8	58.1	0.719	2,092.8	0.476	17,538
07 Lamaní	0.686	22	18.7	0.904	77.7	49.5	0.683	2,027.4	0.471	5,091
04 - Copán	**0.519**		**52.0**	**0.533**	**60.3**	**47.3**	**0.559**	**1,844.0**	**0.464**	**288,766**
14 San Agustín	0.406	286	63.1	0.410	44.4	18.6	0.358	1,695.8	0.451	3,659
02 Cabañas	0.437	277	56.1	0.487	44.6	23.7	0.376	1,653.7	0.446	9,818
03 Concepción	0.438	276	65.3	0.385	56.2	30.3	0.476	1,716.9	0.453	5,625
15 San Antonio	0.444	272	59.6	0.448	52.3	25.5	0.434	1,695.8	0.451	9,670
07 Dolores	0.446	270	63.5	0.405	57.9	27.2	0.477	1,738.0	0.455	5,006
21 Santa Rita	0.451	265	58.6	0.460	48.0	37.0	0.443	1,695.8	0.451	24,157
04 Copán Ruinas	0.458	259	55.1	0.498	49.2	28.6	0.423	1,716.9	0.453	30,703
16 San Jerónimo	0.459	256	60.8	0.436	61.7	20.4	0.480	1,801.5	0.461	4,555
12 La Unión	0.472	245	60.6	0.438	57.1	42.4	0.522	1,759.1	0.457	11,536
09 El Paraíso	0.473	243	56.7	0.481	49.5	46.9	0.486	1,695.8	0.451	18,397
10 Florida	0.488	230	52.5	0.527	55.6	32.9	0.480	1,759.1	0.457	26,703
23 Veracruz	0.492	228	57.6	0.471	65.9	29.2	0.537	1,864.7	0.466	2,752
22 Trinidad de Copán	0.498	217	55.0	0.500	64.5	30.4	0.531	1,822.6	0.463	5,817
06 Cucuyagua	0.500	215	56.1	0.487	52.4	61.8	0.555	1,759.1	0.457	11,834
18 San Juan de Opoa	0.510	207	50.2	0.553	59.7	36.6	0.520	1,759.1	0.457	7,849
19 San Nicolás	0.517	200	51.7	0.537	66.1	33.1	0.551	1,822.6	0.463	6,017
11 La Jigua	0.533	182	46.7	0.592	60.3	44.3	0.550	1,780.4	0.459	7,915
08 Dulce Nombre	0.543	172	54.5	0.505	69.2	55.2	0.646	1,991.1	0.477	4,807
20 San Pedro	0.577	140	44.2	0.620	75.4	40.8	0.639	1,949.0	0.474	5,168
17 San José	0.584	138	48.0	0.578	77.0	57.2	0.704	1,906.8	0.470	5,397
05 Corquín	0.603	113	46.0	0.600	75.3	70.7	0.738	1,927.9	0.472	10,936
13 Nueva Arcadia	0.611	106	38.0	0.689	65.2	72.6	0.677	1,885.8	0.468	30,136
01 Santa Rosa de Copán	0.634	82	45.5	0.606	80.2	78.0	0.795	2,286.4	0.500	40,309
	0.705		**27.4**	**0.807**	**78.1**	**75.9**	**0.774**	**2,578.7**	**0.533**	**1,202,510**
07 San Antonio de Cortés	0.527	191	52.7	0.526	60.9	48.2	0.567	1,964.1	0.489	19,969
05 Potrerillos	0.588	132	29.5	0.783	48.6	48.3	0.485	2,055.0	0.497	18,945
10 Santa Cruz de Yojoa	0.598	119	39.3	0.675	62.4	60.8	0.619	2,100.4	0.500	65,901
03 Omoa	0.637	77	36.1	0.710	72.9	64.9	0.702	2,100.4	0.500	33,559
04 Pimienta	0.660	48	27.7	0.804	69.6	61.3	0.668	2,191.5	0.507	13,127
08 San Francisco de Yojoa	0.667	39	28.2	0.797	77.8	50.3	0.686	2,305.0	0.516	15,098
11 Villanueva	0.667	38	30.7	0.770	63.2	89.0	0.718	2,259.6	0.513	91,613

1. Índice de desarrollo humano según municipios, 2002

Municipios 2002	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002	Ranking según IDH 2002	Tasa de desnutrición 2001	Logro en salud 2001	Tasa de alfabetismo 2001	Tasa bruta de matriculación combinada 2000	Logro educacional 2000	Estimación del PIB real per cápita (PPA) 2001	Logro en PIB 2001	Población 2001
02 Choloma	0.676	27	30.7	0.770	75.6	71.5	0.742	2,305.0	0.516	176,789
09 San Manuel	0.687	21	24.7	0.836	79.6	53.9	0.710	2,282.3	0.514	34,320
06 Puerto Cortés	0.710	11	29.5	0.783	84.7	75.2	0.815	2,532.4	0.532	103,033
01 San Pedro Sula	0.742	8	23.5	0.850	82.7	81.6	0.823	2,873.4	0.553	567,713
12 La Lima	0.767	6	19.3	0.897	89.7	79.9	0.864	2,668.7	0.540	62,443
06 - Choluteca	**0.619**		**33.0**	**0.745**	**69.8**	**51.6**	**0.638**	**1,998.7**	**0.475**	**390,805**
03 Concepción de María	0.545	168	41.9	0.645	61.9	35.3	0.530	1,810.3	0.459	25,054
16 Santa Ana de Yusguare	0.561	154	41.3	0.653	65.5	39.5	0.568	1,854.0	0.463	10,755
02 Apacilagua	0.562	153	42.1	0.643	67.0	41.1	0.584	1,810.3	0.459	9,642
14 San José	0.565	151	32.6	0.748	57.5	34.2	0.497	1,701.9	0.449	3,406
05 El Corpus	0.567	150	37.7	0.692	62.1	39.2	0.545	1,854.0	0.463	22,213
08 Morolica	0.573	143	39.7	0.670	63.5	48.7	0.586	1,854.0	0.463	5,392
06 El Triunfo	0.592	128	35.2	0.720	65.1	47.7	0.593	1,854.0	0.463	36,705
09 Namasigue	0.593	125	35.4	0.717	65.3	49.9	0.602	1,810.3	0.459	25,606
10 Orocuina	0.596	122	33.6	0.738	60.3	57.2	0.593	1,788.6	0.457	16,508
15 San Marcos de Colón	0.611	107	37.3	0.697	74.4	47.0	0.653	2,070.8	0.482	21,643
12 San Antonio de Flores	0.611	105	28.0	0.800	67.3	36.7	0.571	1,854.0	0.463	5,695
07 Marcovia	0.615	102	29.5	0.783	67.5	42.8	0.593	1,919.0	0.469	42,671
04 Duyure	0.620	97	29.0	0.789	65.4	51.8	0.609	1,854.0	0.463	2,945
11 Pespire	0.622	96	31.7	0.759	71.3	49.3	0.640	1,919.0	0.469	24,734
13 San Isidro	0.650	58	19.7	0.892	73.8	32.7	0.601	1,788.6	0.457	3,384
01 Choluteca	0.671	32	29.0	0.789	76.9	64.7	0.728	2,244.6	0.495	134,452
07 - El Paraíso	**0.592**		**34.7**	**0.726**	**62.8**	**49.6**	**0.584**	**1,919.5**	**0.467**	**350,054**
12 San Lucas	0.457	262	53.2	0.520	39.5	41.7	0.403	1,707.3	0.447	6,992
07 Liure	0.482	235	49.8	0.558	48.7	33.8	0.437	1,750.3	0.451	10,081
17 Vado Ancho	0.519	199	47.3	0.585	56.8	43.3	0.523	1,707.3	0.447	3,788
15 Teupasenti	0.523	197	42.5	0.639	50.9	40.9	0.476	1,771.7	0.453	30,293
16 Texíguat	0.535	180	40.6	0.660	49.8	48.5	0.494	1,750.3	0.451	8,300
19 Trojes	0.541	173	37.4	0.695	49.7	43.4	0.476	1,771.7	0.453	35,614
11 San Antonio de Flores	0.554	161	42.5	0.639	59.6	50.6	0.566	1,815.0	0.457	4,886
14 Soledad	0.577	141	33.1	0.743	60.0	39.5	0.532	1,793.2	0.455	10,130
04 El Paraíso	0.584	137	42.0	0.645	71.6	45.8	0.630	2,051.3	0.478	36,546
02 Alauca	0.595	123	32.7	0.748	63.8	46.5	0.581	1,793.2	0.455	7,886
09 Oropolí	0.597	120	32.7	0.748	62.4	50.5	0.584	1,836.5	0.459	5,492
18 Yauyupe	0.617	99	30.8	0.769	72.1	39.7	0.613	1,943.9	0.469	1,408
05 Guïnope	0.623	94	29.5	0.783	71.6	41.9	0.617	1,943.9	0.469	7,384
03 Danlí	0.624	91	30.4	0.773	66.6	54.4	0.625	2,008.3	0.474	145,024
01 Yuscarán	0.647	63	28.6	0.793	67.9	66.4	0.674	1,986.8	0.473	12,209
08 Morocelí	0.647	60	29.1	0.787	69.8	68.3	0.693	1,858.0	0.461	13,424
10 Potrerillos	0.673	31	20.6	0.883	76.2	48.6	0.670	1,900.9	0.465	3,101
13 San Matías	0.673	29	17.0	0.922	78.8	32.2	0.633	1,900.9	0.465	4,100
06 Jacaleapa	0.699	16	19.8	0.891	84.1	46.9	0.717	2,180.5	0.488	3,396
08 - Francisco Morazán	**0.737**		**23.3**	**0.853**	**85.1**	**71.9**	**0.807**	**2,920.2**	**0.552**	**1,180,676**
04 Curarén	0.473	242	61.3	0.430	43.7	64.9	0.508	1,877.0	0.480	17,277
09 Lepaterique	0.497	218	62.3	0.418	61.5	51.2	0.581	2,017.2	0.492	13,928
11 Marale	0.505	211	44.4	0.618	42.8	39.5	0.417	1,877.0	0.480	7,727
25 Tatumbla	0.511	205	34.6	0.727	21.1	55.9	0.327	1,877.0	0.480	4,935
15 Reitoca	0.528	189	37.0	0.700	39.6	42.1	0.404	1,853.6	0.478	9,903
28 Vallecillos	0.529	186	58.5	0.461	66.6	56.5	0.633	2,017.2	0.492	6,903
02 Alubarén	0.577	142	40.3	0.663	54.8	65.1	0.583	1,923.6	0.484	5,149
16 Sabanagrande	0.591	131	38.6	0.683	67.6	42.7	0.593	2,063.9	0.496	15,934
13 Ojojona	0.591	130	40.4	0.662	66.3	50.9	0.612	2,087.2	0.498	8,311
07 La Libertad	0.603	114	36.0	0.711	51.0	80.9	0.609	1,970.6	0.489	2,746
10 Maraita	0.620	98	34.9	0.723	72.5	49.4	0.648	1,970.6	0.489	5,749
14 Orica	0.623	95	36.6	0.705	66.1	69.0	0.671	2,017.2	0.492	11,601
03 Cedros	0.633	83	30.3	0.774	65.7	57.9	0.631	2,040.5	0.494	19,551
20 San Juan de Flores	0.644	69	26.1	0.822	66.2	50.9	0.611	2,087.2	0.498	10,826
06 Guaimaca	0.645	67	36.1	0.710	71.3	74.0	0.722	2,133.8	0.502	21,449
21 San Miguelito	0.645	66	35.4	0.718	72.1	71.7	0.720	2,063.9	0.496	1,965
12 Nueva Armenia	0.646	65	34.0	0.733	81.6	46.2	0.698	2,180.5	0.505	2,452
05 El Porvenir	0.647	59	26.1	0.821	69.3	50.4	0.630	1,993.9	0.490	15,403
08 La Venta	0.653	56	21.1	0.877	62.6	54.0	0.598	1,923.6	0.484	5,894
22 Santa Ana	0.653	55	31.8	0.758	77.5	54.4	0.698	2,157.1	0.504	9,086
19 San Ignacio	0.664	42	25.9	0.823	70.5	61.3	0.675	2,040.5	0.494	8,091
27 Villa de San Francisco	0.666	40	31.5	0.761	70.9	78.4	0.734	2,133.8	0.502	8,122
24 Talanga	0.671	33	32.9	0.746	72.5	83.9	0.763	2,157.1	0.504	28,543
26 Valle de Ángeles	0.675	28	29.3	0.785	77.6	62.3	0.725	2,320.7	0.516	11,338
23 Santa Lucía	0.700	15	23.7	0.848	79.2	58.9	0.724	2,483.9	0.527	6,981
17 San Antonio de Oriente	0.708	13	26.8	0.814	83.1	75.4	0.805	2,180.5	0.505	12,721
18 San Buenaventura	0.709	12	29.7	0.781	82.6	87.7	0.843	2,133.8	0.502	1,962
01 Distrito Central	0.774	3	19.3	0.897	91.0	75.0	0.857	3,184.6	0.569	906,129
09 - Gracias a Dios	**0.679**		**23.2**	**0.853**	**65.9**	**75.3**	**0.690**	**2,175.4**	**0.494**	**67,384**
03 Ahúas	0.635	81	34.9	0.723	63.0	80.8	0.690	2,154.4	0.493	6,787
01 Puerto Lempira	0.664	43	26.1	0.821	63.0	77.3	0.678	2,154.4	0.493	29,800

1. Índice de desarrollo humano según municipios, 2002

Municipios 2002	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002	Ranking según IDH 2002	Tasa de desnutrición 2001	Logro en salud 2001	Tasa de alfabetismo 2001	Tasa bruta de matriculación combinada 2000	Logro educacional 2000	Estimación del PIB real per cápita (PPA) 2001	Logro en PIB 2001	Población 2001
06 Wampusirpi	0.669	35	27.4	0.807	63.0	86.2	0.707	2,154.4	0.493	4,936
04 Juan Francisco Bulnes	0.685	23	17.3	0.919	63.0	67.2	0.644	2,154.4	0.493	6,339
05 Ramón Villeda Morales	0.692	19	9.0	1.011	63.0	45.3	0.571	2,154.4	0.493	8,909
02 Brus Laguna	0.741	9	21.1	0.876	81.1	90.9	0.844	2,286.9	0.503	10,613
10 - Intibucá	**0.491**		**62.4**	**0.418**	**59.3**	**56.4**	**0.583**	**1,860.0**	**0.471**	**179,862**
13 San Marcos de Sierra	0.333	296	87.2	0.142	37.1	46.2	0.401	1,683.6	0.455	6,714
17 San Francisco de Opalaca	0.362	291	85.6	0.160	48.1	42.4	0.462	1,766.5	0.463	7,261
16 Yamaranguila	0.411	285	77.0	0.256	48.1	57.5	0.512	1,766.5	0.463	15,884
09 Masaguara	0.443	274	59.6	0.449	40.2	48.8	0.431	1,621.6	0.449	12,608
05 Dolores	0.443	273	60.8	0.435	43.2	44.0	0.435	1,724.9	0.459	3,802
11 San Isidro	0.451	267	73.0	0.300	67.2	37.2	0.572	1,952.5	0.480	3,126
12 San Juan	0.462	253	64.9	0.390	52.3	53.4	0.527	1,828.5	0.469	9,112
14 San Miguelito	0.464	250	59.1	0.455	45.2	51.1	0.472	1,787.2	0.465	5,087
06 Intibucá	0.482	234	75.1	0.277	67.9	71.4	0.691	1,952.5	0.480	40,144
03 Colomoncagua	0.496	223	58.1	0.466	59.0	49.4	0.558	1,766.5	0.463	15,749
15 Santa Lucía	0.526	193	50.5	0.550	60.5	47.9	0.563	1,787.2	0.465	5,215
07 Jesús de Otoro	0.533	183	52.0	0.533	64.6	47.7	0.590	1,911.1	0.476	21,673
04 Concepción	0.557	158	43.8	0.624	65.3	42.5	0.577	1,828.5	0.469	9,651
10 San Antonio	0.592	127	38.6	0.683	69.2	49.2	0.625	1,828.5	0.469	5,225
08 Magdalena	0.602	116	34.0	0.733	62.9	55.0	0.602	1,849.2	0.471	4,266
02 Camasca	0.606	111	38.7	0.682	71.5	55.5	0.662	1,890.5	0.474	6,528
01 La Esperanza	0.663	45	44.4	0.617	78.3	99.1	0.853	2,469.6	0.519	7,817
11 - Islas de la Bahía	**0.791**		**12.5**	**0.972**	**92.8**	**78.2**	**0.879**	**2,569.9**	**0.522**	**38,073**
04 Utila	0.761	7	11.0	0.989	96.2	38.2	0.769	2,596.6	0.524	2,463
02 Guanaja	0.772	4	5.7	1.048	92.0	40.0	0.747	2,552.4	0.521	4,856
01 Roatán	0.791	2	13.6	0.960	92.4	82.3	0.890	2,596.6	0.524	21,724
03 José Santos Guardiola	0.810	1	13.9	0.957	93.3	99.9	0.955	2,508.2	0.518	9,030
12 - La Paz	**0.548**		**55.3**	**0.497**	**67.8**	**64.2**	**0.666**	**1,984.5**	**0.482**	**156,560**
19 Yarula	0.425	281	72.0	0.311	48.6	54.3	0.505	1,733.6	0.460	6,434
16 Santa Elena	0.450	268	66.6	0.371	55.1	43.0	0.511	1,840.3	0.470	8,339
05 Chinacla	0.459	258	65.6	0.383	55.3	47.6	0.527	1,797.7	0.466	5,823
17 Santa María	0.462	252	69.8	0.335	60.3	53.0	0.578	1,882.8	0.474	8,311
10 Opatoro	0.476	238	67.4	0.362	63.9	49.8	0.592	1,882.8	0.474	7,675
12 San José	0.483	233	69.9	0.335	59.8	72.9	0.641	1,882.8	0.474	7,470
18 Santiago de Puringla	0.487	231	69.3	0.341	55.8	84.2	0.653	1,819.0	0.468	13,315
15 Santa Ana	0.496	222	52.9	0.524	49.6	52.4	0.506	1,712.3	0.458	9,612
03 Cabañas	0.511	206	58.6	0.460	68.3	42.9	0.598	1,904.1	0.476	2,363
06 Guajiquiro	0.525	194	66.2	0.376	75.7	62.8	0.714	2,031.7	0.486	12,690
07 Lauterique	0.527	190	50.9	0.545	67.6	37.2	0.575	1,754.9	0.462	2,869
14 San Pedro de Tutule	0.571	149	46.7	0.592	69.1	54.7	0.643	1,925.4	0.477	5,575
02 Aguaqueterique	0.572	146	46.4	0.595	69.1	57.3	0.652	1,819.0	0.468	4,952
09 Mercedes de Oriente	0.592	126	38.7	0.681	62.0	66.8	0.636	1,733.6	0.460	1,078
08 Marcala	0.602	115	54.2	0.509	78.2	82.2	0.795	2,244.8	0.503	21,460
13 San Juan	0.613	104	24.1	0.844	60.9	38.6	0.535	1,754.9	0.462	2,283
11 San Antonio del Norte	0.642	72	33.9	0.734	81.1	52.1	0.714	1,946.6	0.479	2,997
01 La Paz	0.658	50	37.7	0.692	80.4	73.3	0.781	2,223.5	0.501	31,008
04 Cane	0.705	14	24.7	0.837	87.3	58.6	0.777	2,223.5	0.501	2,306
13 - Lempira	**0.447**		**61.3**	**0.430**	**50.7**	**41.6**	**0.477**	**1,715.8**	**0.434**	**250,067**
19 San Manuel Colohete	0.290	298	73.4	0.296	9.7	30.6	0.167	1,461.9	0.407	11,632
16 San Andrés	0.316	297	69.2	0.342	19.2	18.9	0.191	1,523.2	0.414	10,387
22 Santa Cruz	0.338	295	75.7	0.270	36.9	20.9	0.316	1,645.9	0.427	4,832
21 San Sebastián	0.358	294	72.8	0.302	41.2	21.3	0.346	1,645.9	0.427	8,033
09 La Iguala	0.359	293	76.6	0.260	41.6	32.5	0.385	1,686.8	0.431	17,628
04 Cololaca	0.361	292	55.2	0.498	10.8	30.7	0.174	1,502.8	0.412	5,539
11 La Unión	0.368	290	75.8	0.269	43.1	35.9	0.407	1,666.4	0.429	9,565
15 Piraera	0.384	289	53.4	0.518	16.9	32.8	0.222	1,502.8	0.412	11,335
06 Gualcince	0.430	279	57.7	0.470	42.8	33.4	0.397	1,625.5	0.425	9,401
08 La Campa	0.445	271	68.3	0.353	68.1	25.5	0.539	1,830.2	0.445	4,139
28 San Marcos de Caiquín	0.453	264	72.3	0.308	68.1	45.6	0.606	1,830.2	0.445	4,040
20 San Rafael	0.453	263	72.5	0.305	63.6	56.8	0.613	1,789.3	0.441	10,481
23 Talgua	0.459	257	61.6	0.427	58.3	39.4	0.520	1,666.4	0.429	8,381
24 Tambla	0.461	255	48.4	0.573	51.9	10.5	0.381	1,666.4	0.429	2,350
05 Erandique	0.467	249	61.6	0.427	54.3	51.6	0.534	1,768.9	0.439	11,638
13 Lepaera	0.468	248	62.4	0.418	60.1	44.4	0.549	1,748.4	0.437	29,435
02 Belén	0.471	247	66.4	0.374	65.9	47.6	0.598	1,809.8	0.443	4,355
17 San Francisco	0.473	244	59.1	0.455	57.6	42.0	0.524	1,768.9	0.439	7,952
18 San Juan Guarita	0.496	219	46.3	0.597	52.6	34.6	0.466	1,645.9	0.427	2,843
14 Mapulaca	0.503	212	48.2	0.575	57.2	34.2	0.495	1,748.4	0.437	3,772
10 Las Flores	0.506	210	62.0	0.422	72.5	50.8	0.653	1,809.8	0.443	7,472
03 Candelaria	0.506	209	51.1	0.543	61.7	36.9	0.534	1,789.3	0.441	6,083
01 Gracias	0.529	188	56.1	0.488	67.3	59.1	0.646	1,912.0	0.452	32,787
27 Virginia	0.538	178	40.4	0.662	63.0	29.2	0.518	1,728.0	0.435	2,868
25 Tomalá	0.545	167	55.4	0.495	66.8	77.2	0.703	1,748.4	0.437	5,191
07 Guarita	0.549	164	39.7	0.670	60.4	42.6	0.545	1,686.8	0.431	8,044

1. Índice de desarrollo humano según municipios, 2002

Municipios 2002	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002	Ranking según IDH 2002	Tasa de desnutrición 2001	Logro en salud 2001	Tasa de alfabetismo 2001	Tasa bruta de matriculación combinada 2000	Logro educacional 2000	Estimación del PIB real per cápita (PPA) 2001	Logro en PIB 2001	Población 2001
12 La Virtud	0.557	157	34.4	0.729	48.3	56.9	0.512	1,686.8	0.431	6,331
26 Valladolid	0.585	135	40.4	0.662	74.4	45.7	0.648	1,850.7	0.447	3,553
14 - Ocotepeque	**0.554**		**44.8**	**0.613**	**56.2**	**60.4**	**0.576**	**1,850.8**	**0.472**	**108,029**
04 Dolores Merendón	0.384	288	58.1	0.466	19.9	32.9	0.242	1,554.2	0.443	2,310
02 Belén Gualcho	0.411	284	76.3	0.264	41.2	70.7	0.511	1,700.2	0.458	12,860
05 Fraternidad	0.429	280	63.3	0.408	42.1	41.7	0.419	1,721.1	0.460	2,265
10 San Fernando	0.463	251	59.1	0.455	54.2	35.0	0.478	1,679.4	0.456	5,015
12 San Jorge	0.478	237	53.9	0.512	48.6	42.5	0.466	1,679.4	0.456	4,100
09 Mercedes	0.492	227	55.0	0.500	58.6	35.7	0.510	1,784.0	0.466	6,000
08 Lucerna	0.514	202	51.0	0.545	59.5	36.5	0.518	1,909.2	0.478	3,672
06 La Encarnación	0.516	201	51.6	0.537	54.9	52.9	0.542	1,804.9	0.468	4,327
11 San Francisco del Valle	0.540	177	41.1	0.655	57.2	35.2	0.498	1,784.0	0.466	6,469
14 Santa Fé	0.540	175	28.3	0.797	33.5	42.9	0.366	1,700.2	0.458	3,758
03 Concepción	0.561	155	37.0	0.700	54.5	45.6	0.515	1,804.9	0.468	3,986
15 Sensenti	0.579	139	35.9	0.712	62.9	39.7	0.552	1,867.5	0.474	8,618
16 Sinuapa	0.585	136	34.1	0.733	59.2	46.3	0.549	1,867.5	0.474	6,153
07 La Labor	0.615	101	31.3	0.763	65.9	52.9	0.616	1,784.0	0.466	6,602
13 San Marcos	0.629	87	40.0	0.667	63.7	93.4	0.736	1,992.7	0.485	14,453
01 Ocotepeque	0.678	26	28.6	0.793	65.8	92.9	0.749	2,097.3	0.493	17,441
15 - Olancho	**0.608**		**31.0**	**0.767**	**63.8**	**50.7**	**0.594**	**1,951.1**	**0.464**	**419,561**
11 Guayape	0.414	283	63.0	0.411	44.5	25.2	0.381	1,793.2	0.450	13,486
07 Esquipulas del Norte	0.440	275	39.8	0.669	15.3	35.0	0.219	1,621.4	0.434	7,408
10 Guata	0.451	266	45.4	0.607	37.1	16.6	0.302	1,728.8	0.444	10,268
14 Mangulile	0.458	260	44.1	0.621	33.3	26.9	0.312	1,685.8	0.440	8,286
12 Jano	0.484	232	45.8	0.603	45.6	27.0	0.394	1,836.5	0.454	3,386
06 El Rosario	0.526	192	41.1	0.655	49.5	44.4	0.478	1,750.3	0.446	3,971
22 Yocón	0.531	185	33.4	0.740	37.8	49.4	0.417	1,664.3	0.438	10,011
04 Concordia	0.540	174	41.4	0.651	56.2	44.2	0.522	1,771.7	0.448	6,759
05 Dulce Nombre de Culmí	0.552	163	40.2	0.665	61.0	38.0	0.533	1,879.4	0.458	23,653
16 Salamá	0.588	133	41.1	0.655	71.6	47.0	0.634	2,073.1	0.475	6,663
17 San Esteban	0.605	112	32.6	0.749	62.8	55.8	0.605	1,900.9	0.460	21,311
02 Campamento	0.607	110	42.3	0.641	67.6	78.4	0.712	1,986.8	0.467	15,239
08 Gualaco	0.607	109	24.4	0.840	56.7	44.5	0.526	1,836.5	0.454	18,191
15 Manto	0.613	103	29.5	0.783	65.9	48.0	0.599	1,879.4	0.458	10,355
13 La Unión	0.626	90	28.5	0.795	66.0	54.7	0.622	1,922.4	0.462	6,864
03 Catacamas	0.631	85	27.7	0.803	69.5	46.5	0.618	2,029.8	0.471	87,845
19 San Francisco de la Paz	0.636	79	24.1	0.844	67.9	44.8	0.602	1,922.4	0.462	18,221
09 Guarizama	0.636	78	25.0	0.833	68.2	48.8	0.618	1,879.4	0.458	6,894
21 Silca	0.638	75	30.4	0.773	69.3	65.3	0.680	1,922.4	0.462	7,823
23 Patuca	0.640	73	34.8	0.724	69.5	78.7	0.726	2,029.8	0.471	22,256
18 San Francisco de Becerra	0.654	54	22.1	0.866	71.0	48.0	0.633	1,922.4	0.462	7,251
01 Juticalpa	0.669	37	22.8	0.858	71.5	59.1	0.674	2,073.1	0.475	93,726
20 Santa María del Real	0.669	36	23.6	0.849	74.0	59.0	0.690	1,986.8	0.467	9,694
16 - Santa Bárbara	**0.516**		**47.2**	**0.604**	**47.0**	**44.7**	**0.462**	**1,921.6**	**0.483**	**342,054**
16 Protección	0.402	287	60.3	0.441	29.2	32.9	0.304	1,733.6	0.462	13,813
03 Atima	0.415	282	56.2	0.486	23.3	42.8	0.298	1,733.6	0.462	12,178
13 Naranjito	0.435	278	54.2	0.509	32.5	34.2	0.331	1,776.1	0.466	10,256
18 San Francisco de Ojuera	0.448	269	55.7	0.492	37.6	37.3	0.375	1,904.1	0.477	5,613
06 Concepción del Norte	0.457	261	52.3	0.530	37.2	35.1	0.365	1,904.1	0.477	7,893
20 San Luis	0.461	254	52.2	0.531	38.7	37.7	0.384	1,819.0	0.470	24,134
25 San Vicente Centenario	0.472	246	56.6	0.482	56.8	24.1	0.459	1,861.5	0.473	2,593
22 San Nicolás	0.473	241	52.2	0.531	38.1	46.2	0.408	1,925.4	0.479	10,999
02 Arada	0.474	240	48.4	0.573	37.8	36.7	0.374	1,882.8	0.475	8,110
14 Nuevo Celilac	0.476	239	41.6	0.649	29.0	37.0	0.317	1,733.6	0.462	6,701
21 San Marcos	0.481	236	49.7	0.559	39.2	45.6	0.414	1,819.0	0.470	13,253
11 Ilama	0.490	229	44.6	0.616	35.9	43.4	0.384	1,840.3	0.472	8,729
15 Petoa	0.493	226	42.4	0.639	36.1	37.9	0.367	1,840.3	0.472	9,942
09 El Níspero	0.493	225	42.7	0.636	36.0	38.4	0.368	1,882.8	0.475	6,610
07 Concepción del Sur	0.493	224	54.5	0.505	49.4	51.4	0.501	1,861.5	0.473	5,862
28 Nueva Frontera	0.496	221	50.7	0.548	57.9	25.1	0.470	1,819.0	0.470	12,989
05 Ceguaca	0.500	214	50.1	0.554	55.8	30.1	0.472	1,861.5	0.473	4,075
19 San José de Colinas	0.500	213	49.0	0.567	46.6	43.8	0.457	1,904.1	0.477	17,013
08 Chinda	0.508	208	42.4	0.640	47.1	30.9	0.417	1,797.7	0.468	4,329
04 Azacualpa	0.512	204	46.5	0.595	45.8	48.4	0.467	1,882.8	0.475	17,178
23 San Pedro Zacapa	0.512	203	45.6	0.604	46.1	42.8	0.450	1,967.9	0.483	8,765
26 Trinidad	0.522	198	42.5	0.639	42.6	49.0	0.447	1,946.6	0.481	16,223
24 Santa Rita	0.532	184	47.1	0.587	56.0	47.8	0.533	1,882.8	0.475	3,319
10 Gualala	0.535	181	43.0	0.633	57.9	35.4	0.504	1,797.7	0.468	4,894
27 Las Vegas	0.544	171	47.0	0.589	58.3	48.4	0.550	2,095.9	0.493	18,188
17 Quimistán	0.544	170	40.1	0.665	48.2	52.2	0.496	1,840.3	0.472	31,213
12 Macuelizo	0.553	162	41.7	0.647	57.9	46.4	0.541	1,819.0	0.470	26,919
01 Santa Bárbara	0.616	100	34.4	0.729	67.9	52.2	0.627	2,095.9	0.493	30,263
17 - Valle	**0.628**		**31.2**	**0.765**	**65.2**	**60.5**	**0.636**	**2,007.7**	**0.484**	**151,841**
08 San Francisco de Coray	0.540	176	37.9	0.690	46.2	48.2	0.469	1,756.1	0.462	8,677

1. Índice de desarrollo humano según municipios, 2002

Municipios 2002	Índice de desarrollo humano (IDH) 2002	Ranking según IDH 2002	Tasa de desnutrición 2001	Logro en salud 2001	Tasa de alfabetismo 2001	Tasa bruta de matriculación combinada 2000	Logro educacional 2000	Estimación del PIB real per cápita (PPA) 2001	Logro en PIB 2001	Población 2001
07 Langue	0.564	152	41.2	0.653	56.1	57.6	0.566	1,888.9	0.474	18,991
03 Amapala	0.600	118	37.3	0.697	63.5	55.5	0.608	2,132.3	0.494	10,538
01 Nacaome	0.635	80	31.7	0.759	66.5	65.9	0.663	1,999.4	0.484	50,580
06 Goascorán	0.651	57	26.3	0.819	71.0	54.1	0.654	1,955.2	0.480	13,673
09 San Lorenzo	0.656	53	27.7	0.803	69.4	61.8	0.668	2,176.5	0.498	31,662
04 Aramecina	0.661	47	23.0	0.856	67.7	58.9	0.648	1,933.1	0.478	6,379
05 Caridad	0.664	44	21.6	0.871	72.9	45.1	0.636	1,999.4	0.484	3,634
02 Alianza	0.681	25	21.0	0.878	69.4	67.2	0.687	1,933.1	0.478	7,707
18 - Yoro	**0.636**		**33.4**	**0.740**	**75.3**	**56.6**	**0.691**	**2,060.8**	**0.478**	**465,414**
11 Yorito	0.523	196	50.5	0.551	61.3	46.1	0.562	1,801.5	0.456	13,412
06 Morazán	0.529	187	44.3	0.619	49.6	54.1	0.511	1,801.5	0.456	34,052
10 Victoria	0.546	166	45.0	0.611	64.2	41.9	0.567	1,822.6	0.458	26,678
05 Jocón	0.546	165	49.8	0.558	67.2	49.4	0.613	1,906.8	0.466	7,743
09 Sulaco	0.594	124	36.1	0.710	65.0	53.5	0.612	1,843.6	0.460	13,858
03 El Negrito	0.597	121	36.1	0.710	66.4	53.6	0.622	1,822.6	0.458	37,095
01 Yoro	0.600	117	35.5	0.717	67.5	49.4	0.615	1,927.9	0.468	67,834
02 Arenal	0.657	52	32.1	0.754	84.3	50.1	0.729	2,181.1	0.488	5,139
08 Santa Rita	0.673	30	29.9	0.779	79.4	70.0	0.763	2,054.6	0.478	18,666
04 El Progreso	0.685	24	27.4	0.806	84.0	59.3	0.758	2,202.1	0.490	157,188
07 Olanchito	0.689	20	29.8	0.779	86.4	64.6	0.791	2,286.4	0.496	83,749
Total Nacional	**0.638**		**34.2**	**0.732**	**71.4**	**61.9**	**0.682**	**2,278.3**	**0.500**	**6,535,344**

Fuente: Elaboración propia con base en INE. Censo de Población y Vivienda, 2001; INE. Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples (EPHPAM), Mayo 2001; Secretaria de Educación. Censo Escolar 2000; PRAF. Censo Nacional de Peso y Talla, 2001.

Índice de desarrollo relativo al género por departamento y municipio

2. Índice de desarrollo relativo al género según municipios, 2002

Municipios 2002		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2002	Población hombres (%) 2001	Población mujeres (%) 2001	Índice del PIB igualmente distribuido 2001	Índice de salud igualmente distribuido 2001	Índice de educación igualmente distribuido 2001
01 - Atlántida		**0.682**	**0.49**	**0.51**	**0.497**	**0.794**	**0.755**
04	Jutiapa	0.572	0.51	0.49	0.465	0.698	0.555
08	Arizona	0.581	0.50	0.50	0.464	0.688	0.590
03	Esparta	0.600	0.51	0.49	0.468	0.722	0.609
05	La Masica	0.600	0.50	0.50	0.473	0.704	0.623
06	San Francisco	0.614	0.50	0.50	0.483	0.713	0.645
07	Tela	0.637	0.50	0.50	0.488	0.764	0.657
02	El Porvenir	0.663	0.52	0.48	0.488	0.809	0.693
01	La Ceiba	0.724	0.48	0.52	0.523	0.878	0.771
02 - Colón		**0.641**	**0.50**	**0.50**	**0.466**	**0.764**	**0.693**
02	Balfate	0.588	0.51	0.49	0.455	0.722	0.586
08	Sonaguera	0.611	0.51	0.49	0.464	0.740	0.629
09	Tocoa	0.611	0.49	0.51	0.471	0.720	0.643
10	Bonito Oriental	0.622	0.51	0.49	0.458	0.761	0.646
05	Santa Fé	0.624	0.49	0.51	0.461	0.778	0.632
01	Trujillo	0.632	0.51	0.49	0.471	0.765	0.658
04	Limón	0.638	0.51	0.49	0.464	0.807	0.643
06	Santa Rosa de Aguán	0.668	0.49	0.51	0.466	0.866	0.670
03	Iriona	0.674	0.50	0.50	0.467	0.862	0.694
07	Sabá	0.695	0.49	0.51	0.469	0.901	0.716
03 - Comayagua		**0.595**	**0.50**	**0.50**	**0.453**	**0.666**	**0.665**
14	San José de Comayagua	0.470	0.53	0.47	0.435	0.478	0.497
03	El Rosario	0.497	0.52	0.48	0.427	0.566	0.499
13	San Jerónimo	0.506	0.50	0.50	0.438	0.556	0.524
16	San Luis	0.515	0.52	0.48	0.446	0.542	0.558
10	Meámbar	0.519	0.52	0.48	0.434	0.586	0.538
06	La Libertad	0.524	0.51	0.49	0.449	0.569	0.554
04	Esquías	0.532	0.51	0.49	0.442	0.610	0.545
21	Taulabé	0.540	0.50	0.50	0.444	0.604	0.572
20	Las Lajas	0.541	0.50	0.50	0.442	0.609	0.571
12	Ojo de Agua	0.555	0.52	0.48	0.445	0.647	0.571
08	La Trinidad	0.561	0.52	0.48	0.435	0.678	0.571
18	Siguatepeque	0.592	0.48	0.52	0.466	0.670	0.640
01	Comayagua	0.602	0.49	0.51	0.466	0.702	0.638
11	Minas de Oro	0.605	0.51	0.49	0.450	0.739	0.626
05	Humuya	0.613	0.51	0.49	0.443	0.772	0.623
15	San José del Potrero	0.618	0.52	0.48	0.439	0.787	0.628
17	San Sebastián	0.623	0.50	0.50	0.450	0.778	0.641
02	Ajuterique	0.630	0.49	0.51	0.446	0.798	0.646
19	Villa de San Antonio	0.639	0.49	0.51	0.451	0.801	0.665
09	Lejamaní	0.639	0.49	0.51	0.444	0.814	0.661
07	Lamaní	0.678	0.50	0.50	0.448	0.899	0.686
04 - Copán		**0.511**	**0.50**	**0.50**	**0.448**	**0.527**	**0.558**
03	Concepción	0.416	0.52	0.48	0.439	0.371	0.438
14	San Agustín	0.418	0.52	0.48	0.438	0.409	0.406
07	Dolores	0.427	0.52	0.48	0.441	0.395	0.446
15	San Antonio	0.438	0.52	0.48	0.438	0.431	0.444
21	Santa Rita	0.446	0.50	0.50	0.434	0.452	0.451
16	San Jerónimo	0.448	0.53	0.47	0.449	0.436	0.458
12	La Unión	0.448	0.52	0.48	0.444	0.428	0.472
02	Cabañas	0.450	0.50	0.50	0.430	0.484	0.437
09	El Paraíso	0.460	0.51	0.49	0.436	0.471	0.473
04	Copán Ruinas	0.463	0.50	0.50	0.436	0.494	0.458
23	Veracruz	0.463	0.50	0.50	0.451	0.446	0.492
22	Trinidad de Copán	0.472	0.50	0.50	0.446	0.473	0.497
06	Cucuyagua	0.475	0.51	0.49	0.441	0.484	0.500
10	Florida	0.484	0.51	0.49	0.441	0.522	0.488
18	San Juan de Opoa	0.495	0.51	0.49	0.442	0.532	0.509
19	San Nicolás	0.496	0.50	0.50	0.447	0.524	0.517
08	Dulce Nombre	0.500	0.49	0.51	0.460	0.496	0.543
11	La Jigua	0.519	0.50	0.50	0.442	0.582	0.533
17	San José	0.537	0.52	0.48	0.457	0.568	0.584

2. Índice de desarrollo relativo al género según municipios, 2002

Municipios 2002		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2002	Población hombres (%) 2001	Población mujeres (%) 2001	Índice del PIB igualmente distribuido 2001	Índice de salud igualmente distribuido 2001	Índice de educación igualmente distribuido 2001
20	San Pedro	0.551	0.49	0.51	0.457	0.618	0.577
05	Corquín	0.552	0.50	0.50	0.456	0.597	0.603
01	Santa Rosa de Copán	0.573	0.48	0.52	0.482	0.604	0.634
13	Nueva Arcadia	0.583	0.49	0.51	0.451	0.688	0.611
05 - Cortés		**0.703**	**0.49**	**0.51**	**0.527**	**0.806**	**0.774**
07	San Antonio de Cortés	0.510	0.51	0.49	0.485	0.519	0.527
10	Santa Cruz de Yojoa	0.588	0.50	0.50	0.495	0.671	0.598
03	Omoa	0.613	0.50	0.50	0.495	0.706	0.637
05	Potrerillos	0.620	0.49	0.51	0.490	0.783	0.587
11	Villanueva	0.647	0.49	0.51	0.506	0.767	0.666
02	Choloma	0.652	0.48	0.52	0.509	0.770	0.676
04	Pimienta	0.654	0.49	0.51	0.501	0.800	0.660
08	San Francisco de Yojoa	0.658	0.50	0.50	0.510	0.796	0.666
06	Puerto Cortés	0.672	0.49	0.51	0.526	0.782	0.710
09	San Manuel	0.676	0.48	0.52	0.507	0.834	0.687
01	San Pedro Sula	0.712	0.48	0.52	0.546	0.850	0.742
12	La Lima	0.732	0.48	0.52	0.533	0.897	0.767
06 - Choluteca		**0.612**	**0.50**	**0.50**	**0.457**	**0.742**	**0.637**
03	Concepción de María	0.543	0.51	0.49	0.442	0.642	0.545
02	Apacilagua	0.546	0.51	0.49	0.443	0.633	0.562
16	Santa Ana de Yusguare	0.551	0.50	0.50	0.445	0.645	0.561
08	Morolica	0.559	0.52	0.48	0.449	0.656	0.573
05	El Corpus	0.566	0.51	0.49	0.447	0.684	0.567
14	San José	0.579	0.50	0.50	0.431	0.741	0.565
09	Namasigue	0.584	0.51	0.49	0.442	0.716	0.592
06	El Triunfo	0.584	0.50	0.50	0.446	0.715	0.592
10	Orocuina	0.588	0.50	0.50	0.439	0.728	0.596
15	San Marcos de Colón	0.589	0.48	0.52	0.462	0.696	0.610
11	Pespire	0.609	0.50	0.50	0.452	0.752	0.622
07	Marcovia	0.616	0.50	0.50	0.451	0.781	0.615
04	Duyure	0.617	0.52	0.48	0.449	0.783	0.621
12	San Antonio de Flores	0.619	0.51	0.49	0.447	0.798	0.611
01	Choluteca	0.645	0.49	0.51	0.476	0.788	0.670
13	San Isidro	0.661	0.52	0.48	0.442	0.890	0.650
07 - El Paraíso		**0.585**	**0.50**	**0.50**	**0.448**	**0.723**	**0.583**
12	San Lucas	0.466	0.51	0.49	0.428	0.513	0.456
07	Liure	0.486	0.50	0.50	0.431	0.545	0.482
17	Vado Ancho	0.508	0.53	0.47	0.432	0.572	0.519
15	Teupasenti	0.532	0.51	0.49	0.435	0.637	0.522
16	Texíguat	0.541	0.50	0.50	0.432	0.655	0.535
11	San Antonio de Flores	0.545	0.52	0.48	0.441	0.639	0.554
19	Trojes	0.556	0.52	0.48	0.437	0.690	0.541
04	El Paraíso	0.560	0.49	0.51	0.457	0.641	0.584
14	Soledad	0.584	0.50	0.50	0.435	0.742	0.576
02	Alauca	0.593	0.51	0.49	0.438	0.746	0.594
09	Oropolí	0.594	0.52	0.48	0.442	0.743	0.597
18	Yauyupe	0.609	0.53	0.47	0.455	0.759	0.613
03	Danlí	0.617	0.50	0.50	0.455	0.771	0.624
05	Güinope	0.619	0.52	0.48	0.452	0.781	0.623
08	Morocelí	0.625	0.50	0.50	0.442	0.785	0.647
01	Yuscarán	0.630	0.52	0.48	0.457	0.786	0.647
10	Potrerillos	0.666	0.52	0.48	0.450	0.877	0.673
13	San Matías	0.679	0.51	0.49	0.447	0.918	0.671
06	Jacaleapa	0.684	0.48	0.52	0.466	0.889	0.699
08 - Francisco Morazán		**0.734**	**0.48**	**0.52**	**0.544**	**0.852**	**0.807**
04	Curarén	0.456	0.51	0.49	0.475	0.422	0.472
09	Lepaterique	0.467	0.51	0.49	0.487	0.417	0.496
28	Vallecillo	0.487	0.50	0.50	0.486	0.448	0.529
11	Marale	0.525	0.51	0.49	0.476	0.596	0.504
25	Tatumbla	0.565	0.51	0.49	0.475	0.710	0.510
15	Reitoca	0.566	0.51	0.49	0.473	0.696	0.528
02	Alubarén	0.572	0.50	0.50	0.479	0.661	0.575

2. Índice de desarrollo relativo al género según municipios, 2002

Municipios 2002		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2002	Población hombres (%) 2001	Población mujeres (%) 2001	Índice del PIB igualmente distribuido 2001	Índice de salud igualmente distribuido 2001	Índice de educación igualmente distribuido 2001
13	Ojojona	0.579	0.51	0.49	0.493	0.653	0.591
07	La Libertad	0.586	0.51	0.49	0.483	0.674	0.599
16	Sabanagrande	0.586	0.50	0.50	0.490	0.679	0.591
14	Orica	0.602	0.49	0.51	0.485	0.698	0.623
10	Maraita	0.610	0.53	0.47	0.486	0.723	0.620
21	San Miguelito	0.616	0.50	0.50	0.490	0.713	0.645
06	Guaimaca	0.616	0.50	0.50	0.496	0.708	0.645
12	Nueva Armenia	0.624	0.49	0.51	0.499	0.728	0.646
03	Cedros	0.631	0.50	0.50	0.489	0.771	0.633
22	Santa Ana	0.634	0.50	0.50	0.497	0.753	0.653
24	Talanga	0.636	0.50	0.50	0.498	0.740	0.671
27	Villa de San Francisco	0.641	0.50	0.50	0.496	0.761	0.666
05	El Porvenir	0.651	0.49	0.51	0.483	0.821	0.647
20	San Juan de Flores	0.651	0.51	0.49	0.493	0.816	0.644
26	Valle de Ángeles	0.655	0.51	0.49	0.511	0.778	0.675
19	San Ignacio	0.657	0.50	0.50	0.488	0.820	0.664
18	San Buenaventura	0.660	0.49	0.51	0.495	0.777	0.709
08	La Venta	0.669	0.52	0.48	0.480	0.874	0.653
17	San Antonio de Oriente	0.674	0.53	0.47	0.502	0.810	0.709
23	Santa Lucía	0.687	0.49	0.51	0.521	0.840	0.700
01	Distrito Central	0.744	0.47	0.53	0.560	0.897	0.774
09 - Gracias a Dios		**0.672**	**0.49**	**0.51**	**0.479**	**0.850**	**0.687**
03	Ahúas	0.610	0.49	0.51	0.477	0.721	0.633
06	Wampusirpi	0.649	0.50	0.50	0.478	0.800	0.669
01	Puerto Lempira	0.652	0.48	0.52	0.476	0.818	0.662
04	Juan Francisco Bulnes	0.691	0.51	0.49	0.480	0.908	0.685
02	Brus Laguna	0.701	0.50	0.50	0.488	0.874	0.740
05	Ramón Villeda Morales	0.726	0.49	0.51	0.476	1.010	0.690
10 - Intibucá		**0.485**	**0.50**	**0.50**	**0.459**	**0.415**	**0.580**
13	San Marcos de Sierra	0.299	0.52	0.48	0.446	0.122	0.328
17	San Francisco de Opalaca	0.322	0.51	0.49	0.453	0.160	0.352
16	Yamaranguila	0.369	0.50	0.50	0.451	0.256	0.401
11	San Isidro	0.400	0.52	0.48	0.471	0.279	0.451
06	Intibucá	0.407	0.49	0.51	0.466	0.277	0.479
12	San Juan	0.427	0.51	0.49	0.458	0.360	0.462
09	Masaguara	0.441	0.50	0.50	0.437	0.445	0.442
05	Dolores	0.442	0.51	0.49	0.449	0.434	0.442
14	San Miguelito	0.454	0.50	0.50	0.453	0.447	0.463
03	Colomoncagua	0.469	0.50	0.50	0.452	0.462	0.494
15	Santa Lucía	0.507	0.47	0.53	0.448	0.549	0.523
07	Jesús de Otoro	0.510	0.50	0.50	0.465	0.531	0.532
04	Concepción	0.543	0.50	0.50	0.456	0.617	0.556
10	San Antonio	0.575	0.50	0.50	0.456	0.677	0.592
02	Camasca	0.582	0.49	0.51	0.461	0.681	0.604
01	La Esperanza	0.594	0.47	0.53	0.504	0.615	0.663
08	Magdalena	0.596	0.48	0.52	0.456	0.731	0.601
11 - Islas de la Bahía		**0.786**	**0.49**	**0.51**	**0.507**	**0.972**	**0.879**
01	Roatán	0.753	0.49	0.51	0.508	0.960	0.791
04	Utila	0.754	0.51	0.49	0.512	0.989	0.760
03	José Santos Guardiola	0.756	0.48	0.52	0.502	0.956	0.810
02	Guanaja	0.776	0.51	0.49	0.509	1.047	0.772
12 - La Paz		**0.542**	**0.49**	**0.51**	**0.469**	**0.493**	**0.665**
19	Yarula	0.393	0.50	0.50	0.448	0.310	0.420
17	Santa María	0.417	0.50	0.50	0.462	0.329	0.461
16	Santa Elena	0.420	0.50	0.50	0.458	0.355	0.448
12	San José	0.424	0.49	0.51	0.461	0.331	0.480
05	Chinacla	0.426	0.52	0.48	0.457	0.364	0.458
18	Santiago de Puringla	0.427	0.50	0.50	0.457	0.337	0.487
10	Opatoro	0.429	0.49	0.51	0.460	0.353	0.474
06	Guajiquiro	0.456	0.47	0.53	0.471	0.376	0.520
03	Cabañas	0.471	0.50	0.50	0.464	0.439	0.511
15	Santa Ana	0.485	0.50	0.50	0.445	0.514	0.495

2. Índice de desarrollo relativo al género según municipios, 2002

	Municipios 2002	Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2002	Población hombres (%) 2001	Población mujeres (%) 2001	Índice del PIB igualmente distribuido 2001	Índice de salud igualmente distribuido 2001	Índice de educación igualmente distribuido 2001
07	Lauterique	0.506	0.49	0.51	0.449	0.544	0.527
08	Marcala	0.532	0.48	0.52	0.489	0.505	0.602
14	San Pedro de Tutule	0.534	0.50	0.50	0.466	0.566	0.571
02	Aguaqueterique	0.540	0.48	0.52	0.453	0.594	0.572
09	Mercedes de Oriente	0.566	0.49	0.51	0.447	0.670	0.583
11	San Antonio del Norte	0.612	0.48	0.52	0.465	0.727	0.643
01	La Paz	0.612	0.49	0.51	0.489	0.690	0.658
13	San Juan	0.631	0.48	0.52	0.447	0.837	0.610
04	Cane	0.676	0.49	0.51	0.489	0.834	0.705
13 - Lempira		**0.433**	**0.51**	**0.49**	**0.402**	**0.421**	**0.477**
19	San Manuel Colohete	0.312	0.51	0.49	0.373	0.274	0.289
22	Santa Cruz	0.321	0.52	0.48	0.397	0.230	0.337
09	La Iguala	0.338	0.52	0.48	0.402	0.258	0.356
11	La Unión	0.342	0.51	0.49	0.398	0.261	0.367
16	San Andrés	0.343	0.52	0.48	0.382	0.334	0.314
21	San Sebastián	0.348	0.52	0.48	0.398	0.286	0.358
20	San Rafael	0.387	0.51	0.49	0.410	0.299	0.452
28	San Marcos de Caiquín	0.390	0.52	0.48	0.417	0.305	0.449
08	La Campa	0.402	0.51	0.49	0.414	0.351	0.442
04	Cololaca	0.409	0.52	0.48	0.381	0.486	0.361
02	Belén	0.415	0.51	0.49	0.412	0.363	0.470
23	Talgua	0.422	0.51	0.49	0.397	0.410	0.459
15	Piraera	0.424	0.51	0.49	0.378	0.514	0.381
06	Gualcince	0.427	0.51	0.49	0.392	0.460	0.429
13	Lepaera	0.429	0.51	0.49	0.406	0.413	0.467
05	Erandique	0.431	0.51	0.49	0.407	0.422	0.465
10	Las Flores	0.440	0.51	0.49	0.411	0.402	0.506
17	San Francisco	0.441	0.50	0.50	0.405	0.450	0.468
24	Tambla	0.473	0.51	0.49	0.396	0.561	0.461
01	Gracias	0.476	0.50	0.50	0.421	0.481	0.528
25	Tomalá	0.476	0.52	0.48	0.407	0.477	0.545
03	Candelaria	0.483	0.49	0.51	0.406	0.540	0.504
14	Mapulaca	0.490	0.50	0.50	0.403	0.566	0.502
18	San Juan Guarita	0.492	0.50	0.50	0.394	0.586	0.496
27	Virginia	0.529	0.50	0.50	0.402	0.647	0.538
07	Guarita	0.536	0.51	0.49	0.399	0.661	0.549
26	Valladolid	0.549	0.50	0.50	0.414	0.647	0.585
12	La Virtud	0.555	0.49	0.51	0.395	0.714	0.557
14 - Ocotepeque		**0.548**	**0.50**	**0.50**	**0.461**	**0.608**	**0.576**
02	Belén Gualcho	0.370	0.50	0.50	0.448	0.251	0.411
05	Fraternidad	0.405	0.51	0.49	0.451	0.341	0.423
04	Dolores Merendón	0.426	0.52	0.48	0.435	0.459	0.384
10	San Fernando	0.452	0.51	0.49	0.446	0.447	0.463
12	San Jorge	0.474	0.51	0.49	0.446	0.498	0.477
09	Mercedes	0.476	0.51	0.49	0.457	0.480	0.492
08	Lucerna	0.503	0.51	0.49	0.469	0.527	0.513
06	La Encarnación	0.503	0.51	0.49	0.460	0.534	0.516
11	San Francisco del Valle	0.549	0.50	0.50	0.456	0.651	0.540
03	Concepción	0.572	0.51	0.49	0.459	0.696	0.561
15	Sensenti	0.582	0.51	0.49	0.465	0.703	0.579
13	San Marcos	0.589	0.49	0.51	0.473	0.666	0.629
16	Sinuapa	0.594	0.51	0.49	0.465	0.732	0.585
14	Santa Fé	0.594	0.49	0.51	0.446	0.796	0.540
07	La Labor	0.610	0.50	0.50	0.456	0.759	0.615
01	Ocotepeque	0.650	0.48	0.52	0.481	0.793	0.678
15 - Olancho		**0.600**	**0.50**	**0.50**	**0.441**	**0.764**	**0.594**
11	Guayape	0.416	0.51	0.49	0.427	0.408	0.414
10	Guata	0.488	0.50	0.50	0.419	0.595	0.450
14	Mangulile	0.495	0.51	0.49	0.416	0.613	0.457
12	Jano	0.496	0.51	0.49	0.431	0.572	0.483
07	Esquipulas del Norte	0.504	0.52	0.48	0.411	0.662	0.440
06	El Rosario	0.531	0.50	0.50	0.422	0.645	0.526

2. Índice de desarrollo relativo al género según municipios, 2002

Municipios 2002		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2002	Población hombres (%) 2001	Población mujeres (%) 2001	Índice del PIB igualmente distribuido 2001	Índice de salud igualmente distribuido 2001	Índice de educación igualmente distribuido 2001
04	Concordia	0.540	0.52	0.48	0.428	0.651	0.540
05	Dulce Nombre de Culmí	0.550	0.51	0.49	0.436	0.663	0.551
22	Yocón	0.560	0.50	0.50	0.413	0.737	0.531
02	Campamento	0.561	0.50	0.50	0.444	0.633	0.607
16	Salamá	0.563	0.49	0.51	0.449	0.652	0.587
17	San Esteban	0.596	0.51	0.49	0.439	0.747	0.604
23	Patuca	0.603	0.52	0.48	0.452	0.717	0.641
15	Manto	0.608	0.50	0.50	0.434	0.776	0.613
21	Silca	0.616	0.49	0.51	0.436	0.773	0.638
13	La Unión	0.618	0.50	0.50	0.437	0.792	0.626
08	Gualaco	0.625	0.50	0.50	0.431	0.840	0.605
03	Catacamas	0.626	0.50	0.50	0.447	0.801	0.630
09	Guarizama	0.634	0.51	0.49	0.437	0.830	0.636
19	San Francisco de la Paz	0.639	0.51	0.49	0.439	0.842	0.635
18	San Francisco de Becerra	0.651	0.50	0.50	0.438	0.863	0.653
20	Santa María del Real	0.653	0.50	0.50	0.443	0.849	0.667
01	Juticalpa	0.658	0.49	0.51	0.450	0.856	0.668
16 - Santa Bárbara		**0.507**	**0.52**	**0.48**	**0.475**	**0.595**	**0.449**
16	Protección	0.429	0.52	0.48	0.454	0.433	0.400
03	Atima	0.449	0.51	0.49	0.453	0.483	0.412
13	Naranjito	0.456	0.51	0.49	0.456	0.477	0.435
18	San Francisco de Ojuera	0.465	0.52	0.48	0.469	0.484	0.441
25	San Vicente Centenario	0.469	0.53	0.47	0.467	0.468	0.472
20	San Luis	0.479	0.53	0.47	0.463	0.512	0.462
06	Concepción del Norte	0.481	0.53	0.47	0.472	0.519	0.453
22	San Nicolás	0.487	0.51	0.49	0.470	0.521	0.469
07	Concepción del Sur	0.488	0.53	0.47	0.467	0.505	0.493
28	Nueva Frontera	0.497	0.51	0.49	0.461	0.535	0.495
21	San Marcos	0.497	0.52	0.48	0.462	0.552	0.478
02	Arada	0.501	0.52	0.48	0.467	0.569	0.467
05	Ceguaca	0.505	0.53	0.47	0.467	0.550	0.500
19	San José de Colinas	0.509	0.53	0.47	0.471	0.556	0.499
11	Ilama	0.518	0.53	0.47	0.465	0.599	0.489
04	Azacualpa	0.522	0.51	0.49	0.466	0.592	0.509
23	San Pedro Zacapa	0.524	0.52	0.48	0.476	0.588	0.508
14	Nuevo Celilac	0.524	0.54	0.46	0.456	0.645	0.472
09	El Níspero	0.525	0.53	0.47	0.469	0.616	0.491
24	Santa Rita	0.527	0.50	0.50	0.465	0.587	0.529
15	Petoa	0.527	0.52	0.48	0.463	0.629	0.489
08	Chinda	0.536	0.53	0.47	0.461	0.639	0.508
27	Las Vegas	0.536	0.51	0.49	0.484	0.583	0.542
26	Trinidad	0.541	0.53	0.47	0.474	0.626	0.522
10	Gualala	0.542	0.54	0.46	0.462	0.627	0.535
12	Macuelizo	0.552	0.51	0.49	0.460	0.644	0.553
17	Quimistán	0.553	0.52	0.48	0.464	0.651	0.544
01	Santa Bárbara	0.608	0.51	0.49	0.484	0.722	0.616
17 - Valle		**0.623**	**0.49**	**0.51**	**0.471**	**0.762**	**0.636**
08	San Francisco de Coray	0.553	0.50	0.50	0.450	0.669	0.540
07	Langue	0.556	0.50	0.50	0.462	0.643	0.564
03	Amapala	0.593	0.51	0.49	0.485	0.694	0.600
01	Nacaome	0.621	0.49	0.51	0.471	0.758	0.634
06	Goascorán	0.644	0.48	0.52	0.466	0.815	0.651
09	San Lorenzo	0.648	0.49	0.51	0.485	0.802	0.656
04	Aramecina	0.660	0.48	0.52	0.463	0.856	0.660
05	Caridad	0.668	0.46	0.54	0.467	0.872	0.664
02	Alianza	0.674	0.48	0.52	0.464	0.877	0.680
18 - Yoro		**0.629**	**0.50**	**0.50**	**0.458**	**0.737**	**0.691**
11	Yorito	0.501	0.51	0.49	0.437	0.543	0.523
05	Jocón	0.513	0.51	0.49	0.448	0.545	0.545
06	Morazán	0.526	0.51	0.49	0.438	0.613	0.528
10	Victoria	0.529	0.52	0.48	0.442	0.600	0.546
09	Sulaco	0.580	0.50	0.50	0.440	0.705	0.594

2. Índice de desarrollo relativo al género según municipios, 2002

Municipios 2002		Índice de desarrollo relativo al género (IDG) 2002	Población hombres (%) 2001	Población mujeres (%) 2001	Índice del PIB igualmente distribuido 2001	Índice de salud igualmente distribuido 2001	Índice de educación igualmente distribuido 2001
03	El Negrito	0.580	0.51	0.49	0.439	0.706	0.595
01	Yoro	0.587	0.51	0.49	0.449	0.712	0.600
02	Arenal	0.626	0.50	0.50	0.470	0.752	0.657
08	Santa Rita	0.636	0.49	0.51	0.457	0.779	0.673
07	Olanchito	0.647	0.49	0.51	0.476	0.778	0.687
04	El Progreso	0.653	0.48	0.52	0.468	0.806	0.684
	Total Nacional	**0.633**	**0.49**	**0.51**	**0.488**	**0.730**	**0.683**

Fuente: Elaboración propia con base en INE. Censo de Población y Vivienda, 2001; INE. Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples (EPHPAM), Mayo 2001; Secretaria de Educación. Censo Escolar 2000; PRAF. Censo Nacional de Peso y Talla, 2001.

Índice de potenciación de género por departamento

3. Índice de potenciación de género según departamentos, 2002

	Departamentos	Índice de potenciación de género (IPG) 2002	Mujeres en escaños parlamentarios (%) del total 2001	Mujeres administradoras y ejecutivas (%) del total 2001	Mujeres profesionales y técnicas (%) del total 2001	Relación del ingreso estimado entre hombres y mujeres 2001
01	Atlántida	0.458	11.1	65.1	40.0	0.37
02	Colón	0.330	-	64.7	44.5	0.35
03	Comayagua	0.482	12.5	52.6	38.9	0.28
04	Copán	0.296	-	55.8	76.3	0.35
05	Cortés	0.497	13	43.7	53.2	0.54
06	Choluteca	0.324	-	54.3	32.4	0.33
07	El Paraíso	0.509	16.7	55.2	67.3	0.32
08	Francisco Morazán	0.486	11.5	53.7	54.6	0.52
09	Gracias a Dios	0.344	-	56.7	53.3	0.37
10	Intibucá	0.338	-	55.9	40.6	0.41
11	Islas de la Bahía	0.347	-	56.7	53.3	0.37
12	La Paz	0.335	-	51.6	63.5	0.41
13	Lempira	0.339	-	53.6	54.9	0.23
14	Ocotepeque	0.344	-	51.6	55.7	0.43
15	Olancho	0.308	-	70.6	61.0	0.28
16	Santa Bárbara	0.601	25	45.6	47.3	0.43
17	Valle	0.293	-	73.6	67.0	0.41
18	Yoro	0.337	-	61.5	51.9	0.32
	Total nacional	**0.449**	**8.6**	**54.4**	**56.6**	**0.42**

Fuente: Elaboración propia con base en INE. Censo de Población y Vivienda, 2001; INE. Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples (EPHPAM) 2001; Congreso Nacional, 2002.

Índice de pobreza humana por departamento

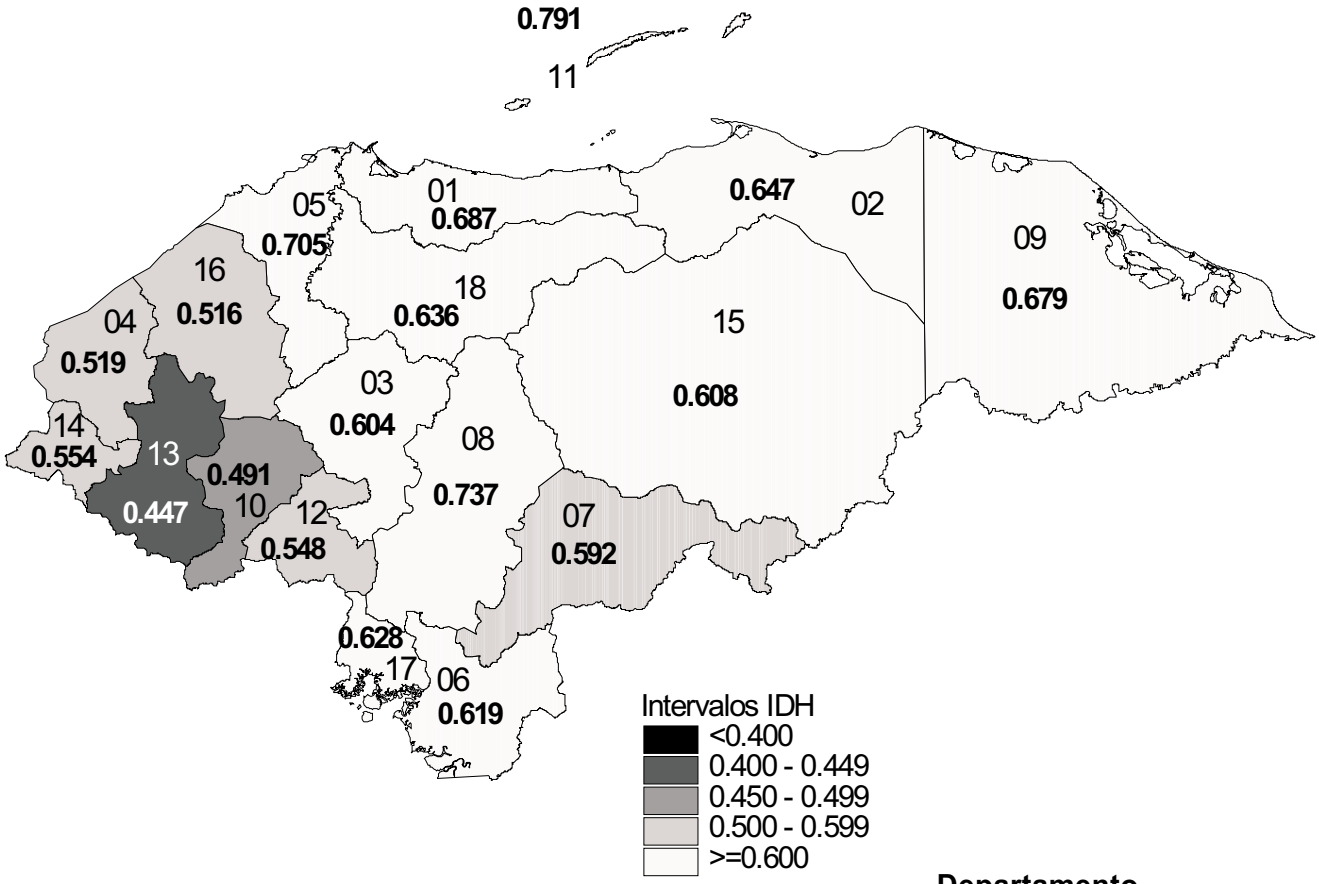
3. Índice de pobreza humana según departamentos, 2002

	Departamento	Índice de pobreza humana (IPH) 2002	Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad (%) 2001	Tasa de analfabetismo 2001	Población sin acceso a fuentes de agua mejorada (%) 2001	Población sin acceso a salud (%) 2001	Tasa de desnutrición (%) 2001	Privación en el nivel de vida 2001
01	Atlántida	19.18	21.42	21.08	7.05	23.30	28.35	11.88
02	Colón	24.23	24.75	29.22	7.80	37.60	30.99	13.05
03	Comayagua	22.24	18.15	28.13	10.07	46.50	39.81	16.78
04	Copán	30.53	21.55	39.74	16.30	40.10	52.03	22.91
05	Cortés	18.88	20.13	21.88	4.66	11.90	27.37	10.72
06	Choluteca	24.81	21.80	30.15	26.41	57.30	32.97	19.98
07	El Paraíso	28.23	21.65	37.23	18.70	34.60	34.67	17.91
08	Francisco Morazán	15.08	17.57	14.94	10.21	20.30	23.30	11.24
10	Intibucá	32.10	20.39	40.72	18.05	24.80	62.40	26.90
12	La Paz	26.33	20.06	32.17	12.84	24.60	55.30	22.80
13	Lempira	36.62	22.27	49.32	13.70	35.80	61.33	25.13
14	Ocotepeque	32.05	21.34	43.78	6.32	49.80	44.82	17.21
15	Olancho	26.39	17.46	36.19	7.27	52.00	30.99	12.93
16	Santa Bárbara	38.34	21.04	53.00	6.18	26.70	47.17	17.87
17	Valle	27.87	23.18	34.80	33.36	64.20	31.19	21.73
18	Yoro	21.50	22.45	24.70	10.06	40.20	33.43	14.63
	Total	**23.07**	**20.95**	**28.55**	**13.06**	**31.00**	**34.20**	**15.86**

Mapas espaciales

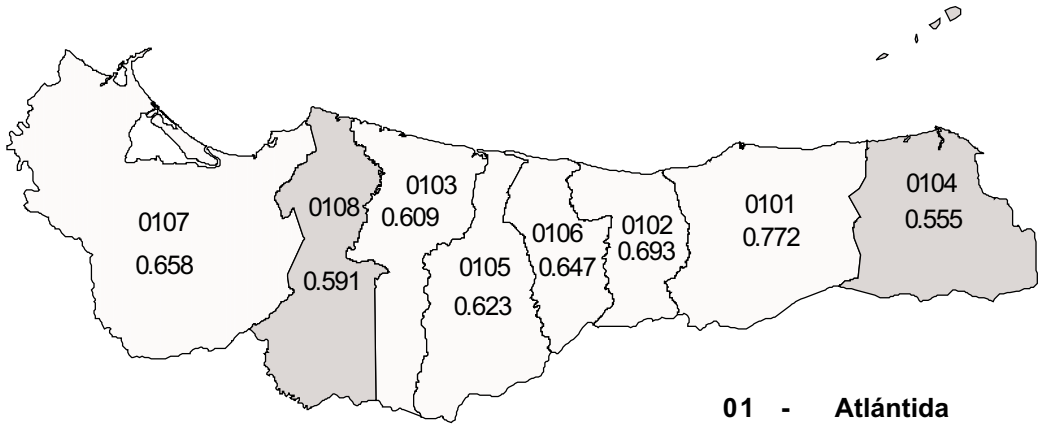
Geografía
desarrollo humano según IDH

Mapa 1.1 **IDH por departamentos**



	Departamento
01	Atlántida
02	Colón
03	Comayagua
04	Copán
05	Cortés
06	Choluteca
07	El Paraíso
08	Francisco Morazán
09	Gracias a Dios
10	Intibucá
11	Islas de la Bahía
12	La Paz
13	Lempira
14	Ocotepeque
15	Olancho
16	Santa Bárbara
17	Valle
18	Yoro

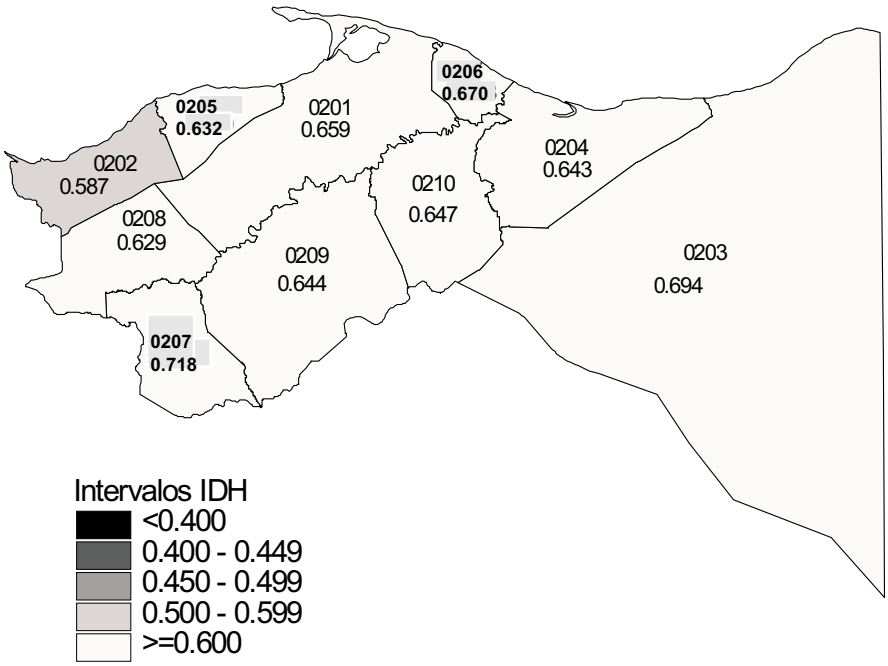
Mapa 1.2 **IDH por municipios** | Departamento de Atlántida



01	-	Atlántida
01	01	La Ceiba
01	02	El Porvenir
01	03	Esparta
01	04	Jutiapa
01	05	La Masica
01	06	San Francisco
01	07	Tela
01	08	Arizona

Intervalos IDH
- <0.400
- 0.400 - 0.449
- 0.450 - 0.499
- 0.500 - 0.599
- >=0.600

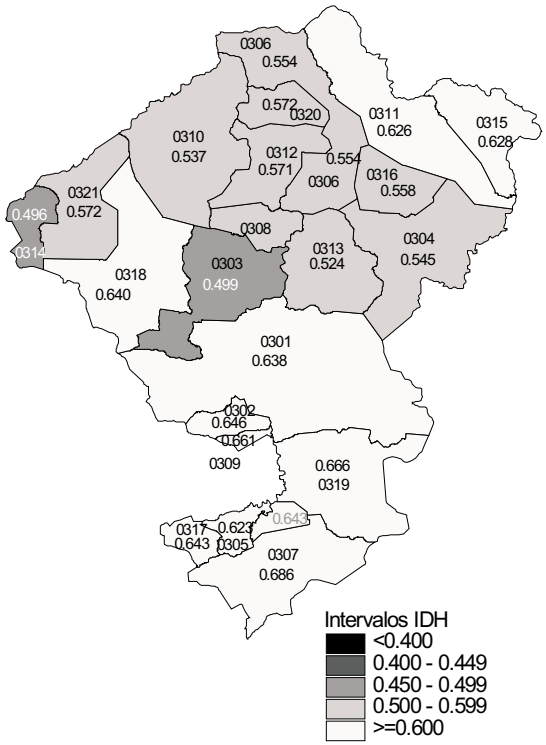
Mapa 1.3 **IDH por municipios** | Departamento de Colón



02	-	Colón
02	01	Trujillo
02	02	Balfate
02	03	Iriona
02	04	Limón
02	07	Sabá
02	05	Santa Fé
02	06	Santa Rosa de Aguán
02	08	Sonaguera
02	09	Tocoa
02	10	Bonito Oriental

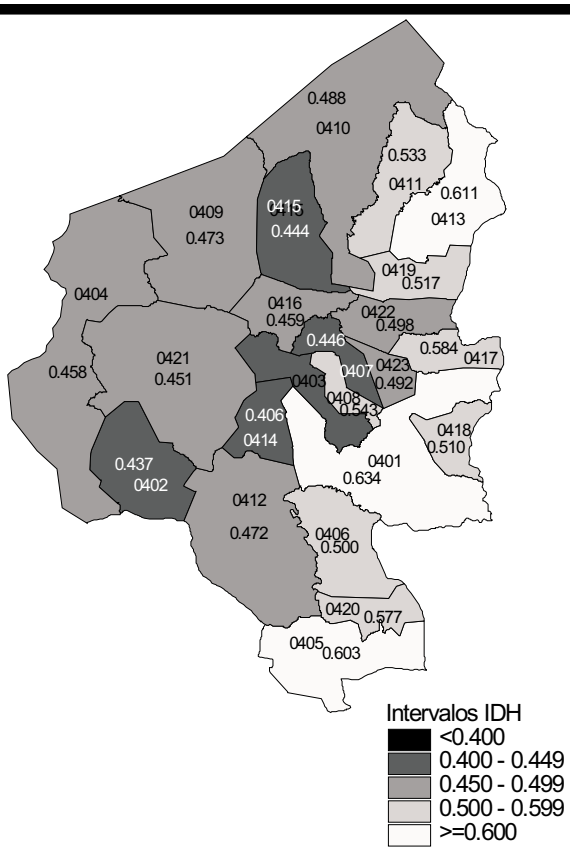
Intervalos IDH
- <0.400
- 0.400 - 0.449
- 0.450 - 0.499
- 0.500 - 0.599
- >=0.600

Mapa 1.4 **IDH por municipios** | Departamento de Comayagua



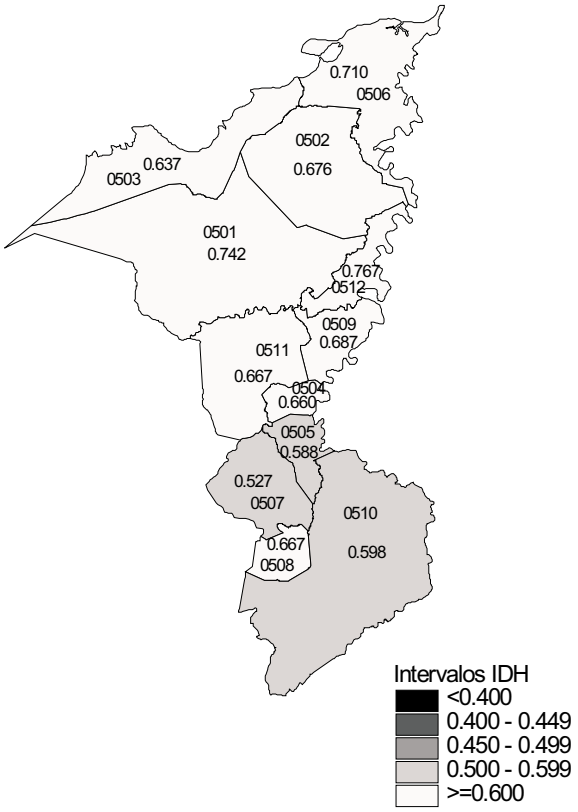
03	-	Comayagua
03	01	Comayagua
03	02	Ajuterique
03	03	El Rosario
03	04	Esquías
03	05	Humuya
03	06	La Libertad
03	07	Lamaní
03	08	La Trinidad
03	09	Lejamaní
03	10	Meámbar
03	11	Minas de Oro
03	12	Ojo de Agua
03	13	San Jerónimo
03	14	San José de Comayagua
03	15	San José del Potrero
03	16	San Luis
03	17	San Sebastián
03	18	Siguatepeque
03	19	Villa de San Antonio
03	20	Las Lajas
03	21	Taulabe

Mapa 1.5 **IDH por municipios** | Departamento de Copàn



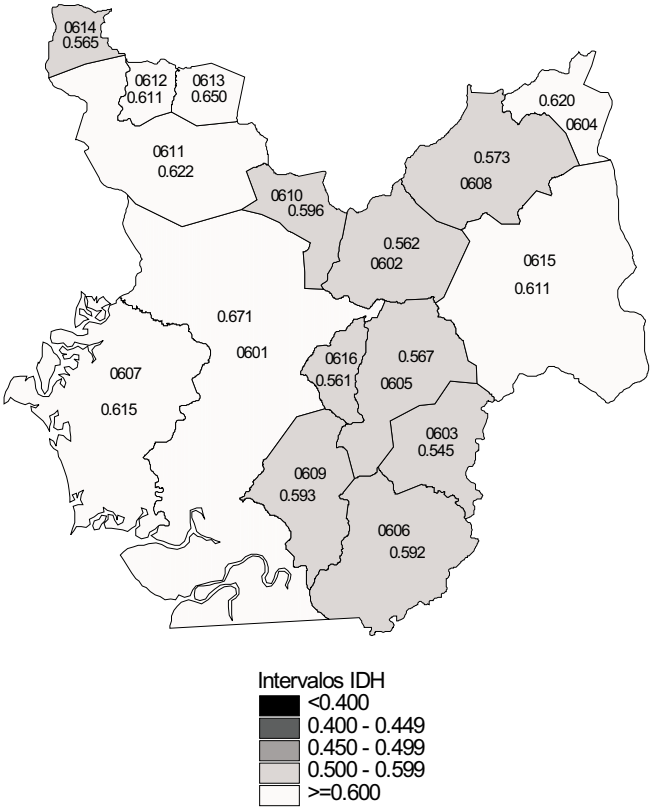
04	-	Copán
04	01	Santa Rosa de Copán
04	02	Cabañas
04	03	Concepción
04	04	Copán Ruinas
04	05	Corquín
04	06	Cucuyagua
04	07	Dolores
04	08	Dulce Nombre
04	09	El Paraíso
04	10	Florida
04	11	La Jigua
04	12	La Unión
04	13	Nueva Arcadia
04	14	San Agustín
04	15	San Antonio
04	16	San Jerónimo
04	17	San José
04	18	San Juan de Opoa
04	19	San Nicolás
04	20	San Pedro
04	21	Santa Rita
04	22	Trinidad de Copán
04	23	Veracruz

Mapa 1.6 **IDH por municipios** | Departamento de Cortés



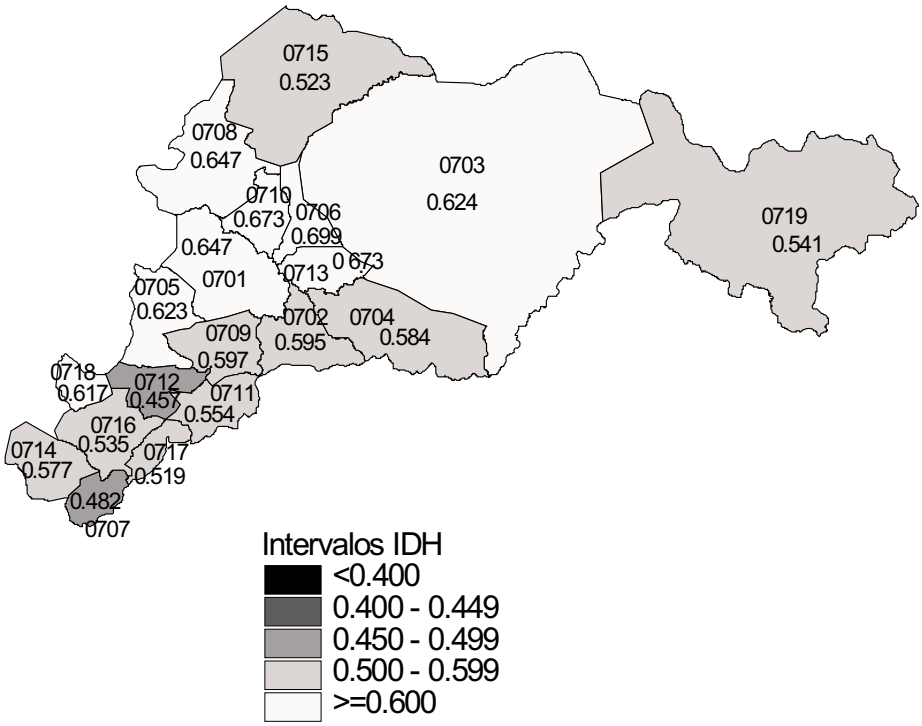
05	-	Cortés
05	01	San Pedro Sula
05	02	Choloma
05	03	Omoa
05	04	Pimienta
05	05	Potrerillos
05	06	Puerto Cortés
05	07	San Antonio de Cortés
05	08	San Francisco de Yojoa
05	09	San Manuel
05	10	Santa Cruz de Yojoa
05	11	Villanueva
05	12	La Lima

Mapa 1.7 **IDH por municipios** | Departamento de Choluteca



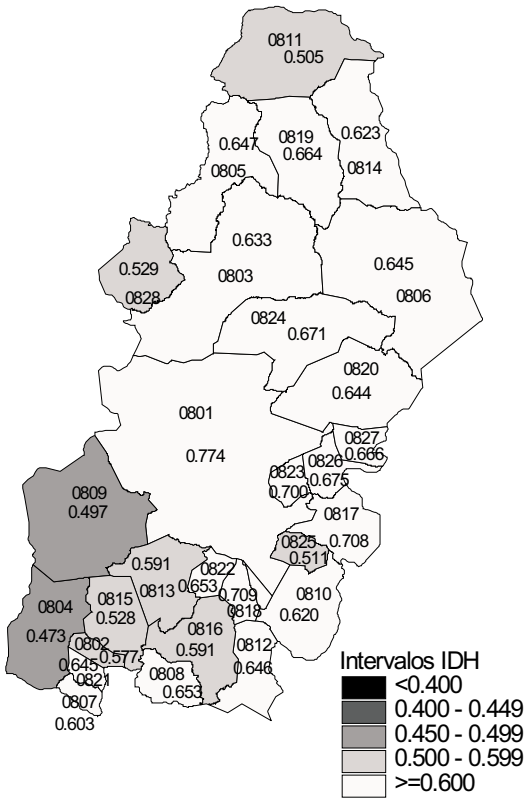
06	-	Choluteca
06	01	Choluteca
06	02	Apacilagua
06	03	Concepcion de Maria
06	04	Duyure
06	05	El Corpus
06	06	El Triunfo
06	07	Marcovia
06	08	Morolica
06	09	Namasigue
06	10	Orocuina
06	11	Pespire
06	12	San Antonio de Flores
06	13	San Isidro
06	14	San José
06	15	San Marcos de Colón
06	16	Santa Ana de Yusguare

Mapa 1.8 **IDH por municipios** | Departamento de El Paraíso



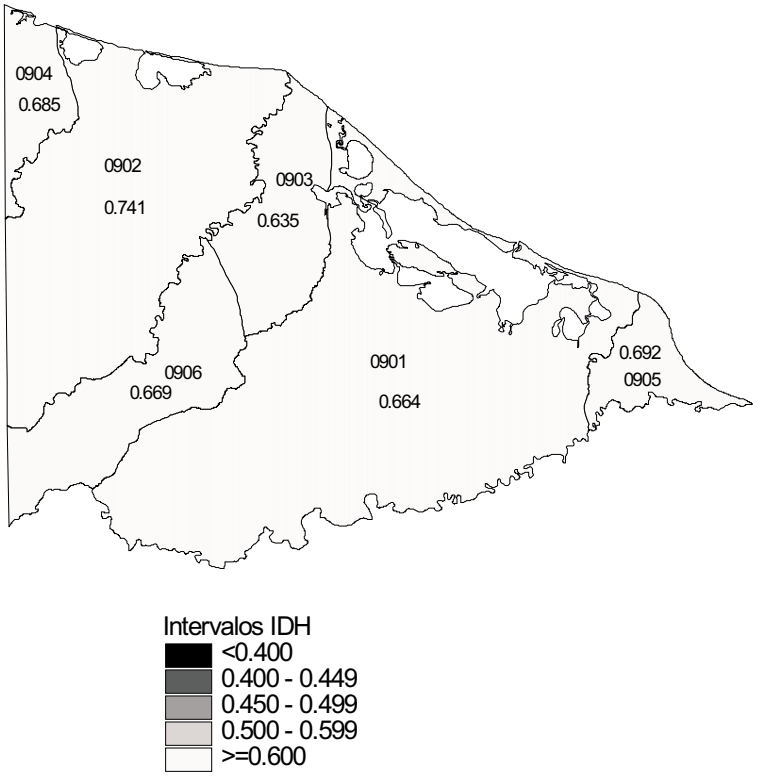
07	-	El Paraíso
07	01	Yuscarán
07	02	Alauca
07	03	Danlí
07	04	El Paraíso
07	05	Guinope
07	06	Jacaleapa
07	07	Liure
07	08	Morocelí
07	09	Oropolí
07	10	Potrerillos
07	11	San Antonio de Flores
07	12	San Lucas
07	13	San Matías
07	14	Soledad
07	15	Teupasenti
07	16	Texiguat
07	17	Vado Ancho
07	18	Yauyupe
07	19	Trojes

Mapa 1.9 **IDH por municipios** | Departamento de Francisco Morazán



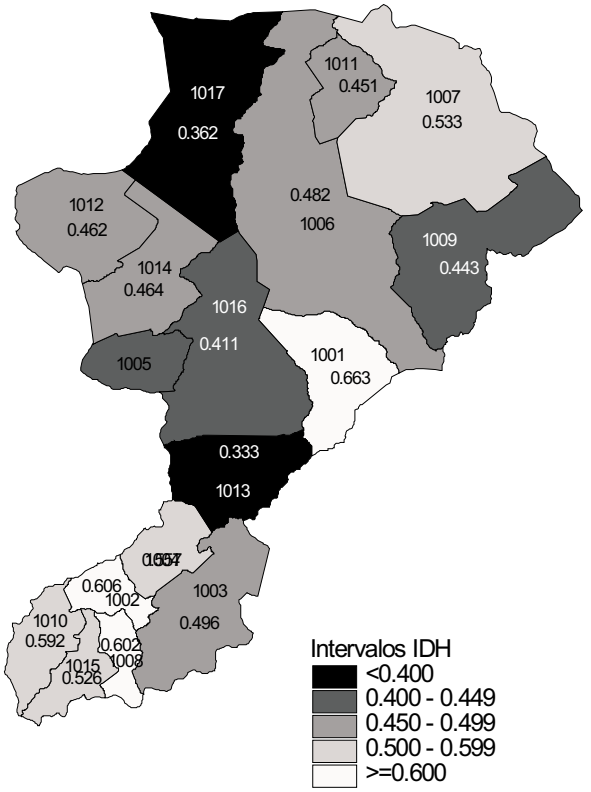
08	-	Francisco Morazán
08	01	Distrito Central
08	02	Alubarén
08	03	Cedros
08	04	Curarén
08	05	El Porvenir
08	06	Guaimaca
08	07	La Libertad
08	08	La Venta
08	09	Lepaterique
08	10	Maraita
08	11	Marale
08	12	Nueva Armenia
08	13	Ojojona
08	14	Orica
08	15	Reitoca
08	16	Sabanagrande
08	17	San Antonio de Oriente
08	18	San Buenaventura
08	19	San Ignacio
08	20	San Juan de Flores
08	21	San Miguelito
08	22	Santa Ana
08	23	Santa Lucía
08	24	Talanga
08	25	Tatumba
08	26	Valle de Ángeles
08	27	Villa de San Francisco
08	28	Vallecillo

Mapa 1.10 **IDH por municipios** | Departamento de Gracias a Dios



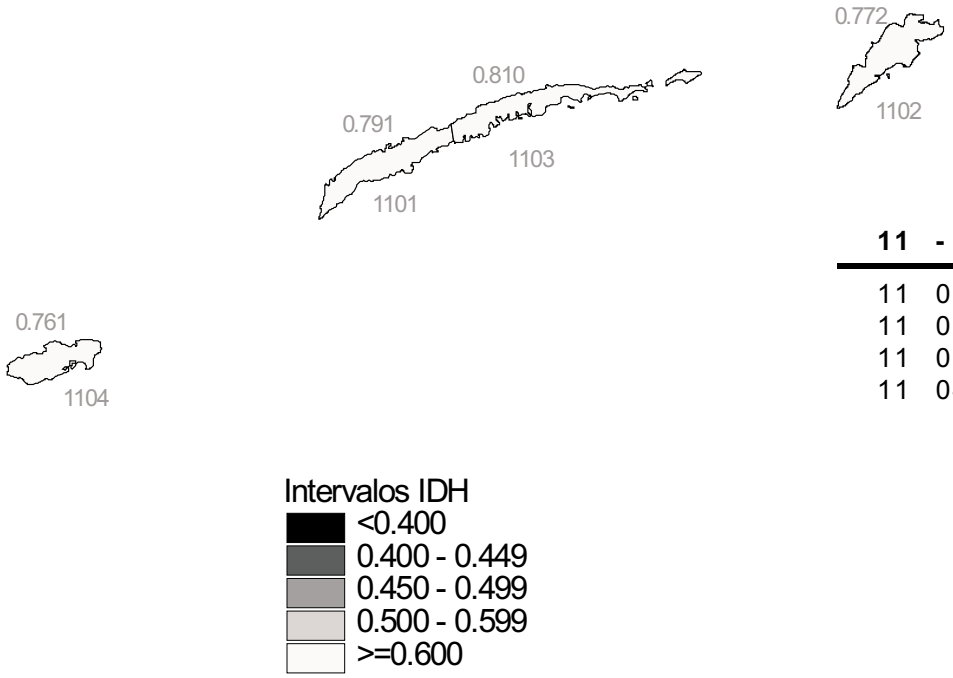
09	-	Gracias a Dios
09	01	Puerto Lempira
09	02	Brus Laguna
09	03	Ahuas
09	04	Juan Francisco Bulnes
09	05	Ramón Villeda Morales
09	06	Wampusirpi

Mapa 1.11 **IDH por municipios** | Departamento de Intibucá



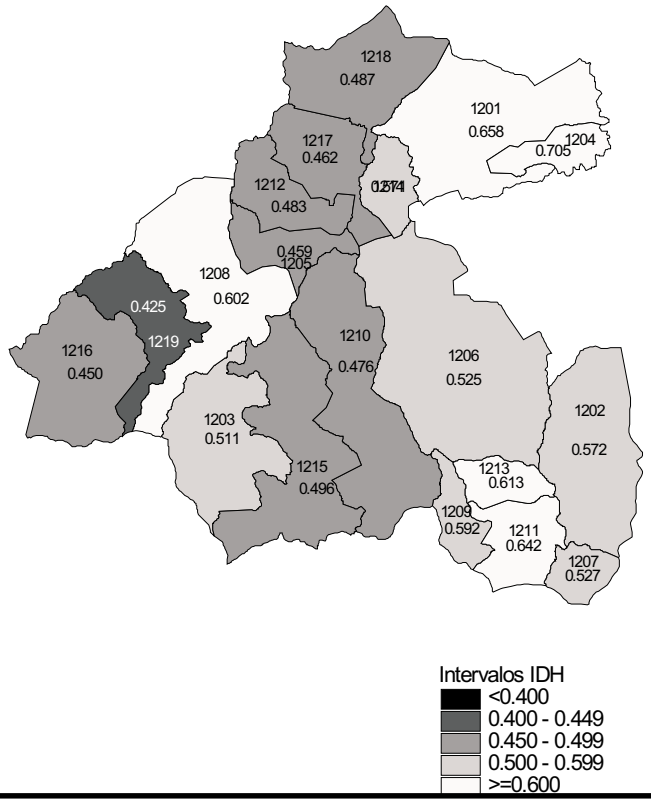
10	-	Intibucá
10	01	La Esperanza
10	02	Camasca
10	03	Colomoncagua
10	04	Concepción
10	05	Dolóres
10	06	Intibucá
10	07	Jesús de Otoro
10	08	Magdalena
10	09	Masaguara
10	10	San Antonio
10	11	San Isidro
10	12	San Juan
10	13	San Marco de Sierra
10	14	San Miguelito
10	15	Santa Lucía
10	16	Yamaranguila
10	17	San Francisco de Opalaca

Mapa 1.12 **IDH por municipios** | Departamento de Islas de la Bahía



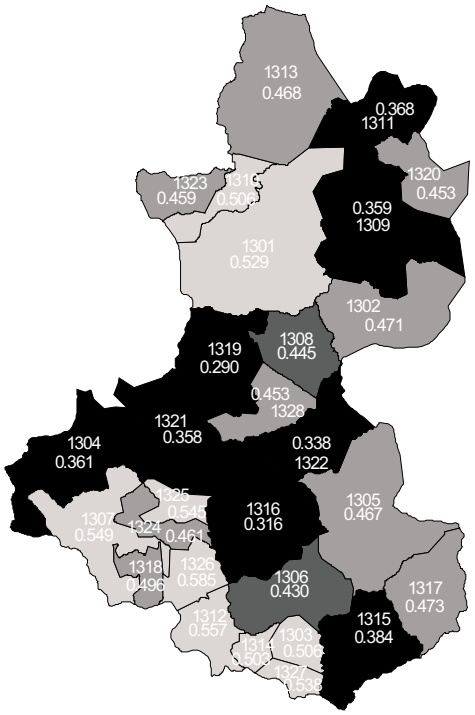
11	-	Islas de la Bahía
11	01	Roatán
11	02	Guanaja
11	03	José Santos Guardiola
11	04	Utila

Mapa 1.13 **IDH por municipios** | Departamento de La Paz



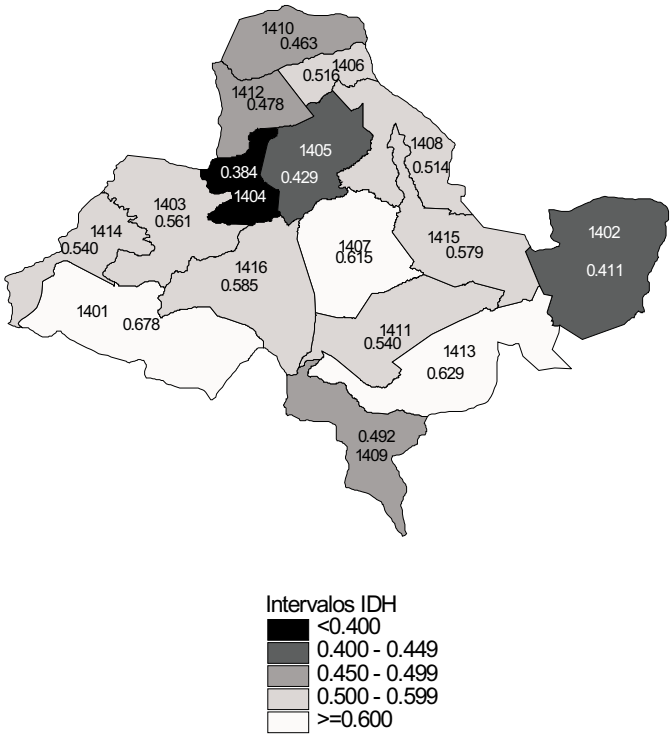
12	-	La Paz
12	01	La Paz
12	02	Aguaqueterique
12	03	Cabañas
12	04	Cane
12	05	Chinacla
12	06	Guajiquiro
12	07	Lauterique
12	08	Marcala
12	09	Mercedes de Oriente
12	10	Opatoro
12	11	San Antonio del Norte
12	12	San José
12	13	San Juan
12	14	San Pedro de Tutule
12	15	Santa Ana
12	16	Santa Elena
12	17	Santa María
12	18	Santiago de Puringla
12	19	Yarula

Mapa 1.14 **IDH por municipios** | Departamento de Lempira



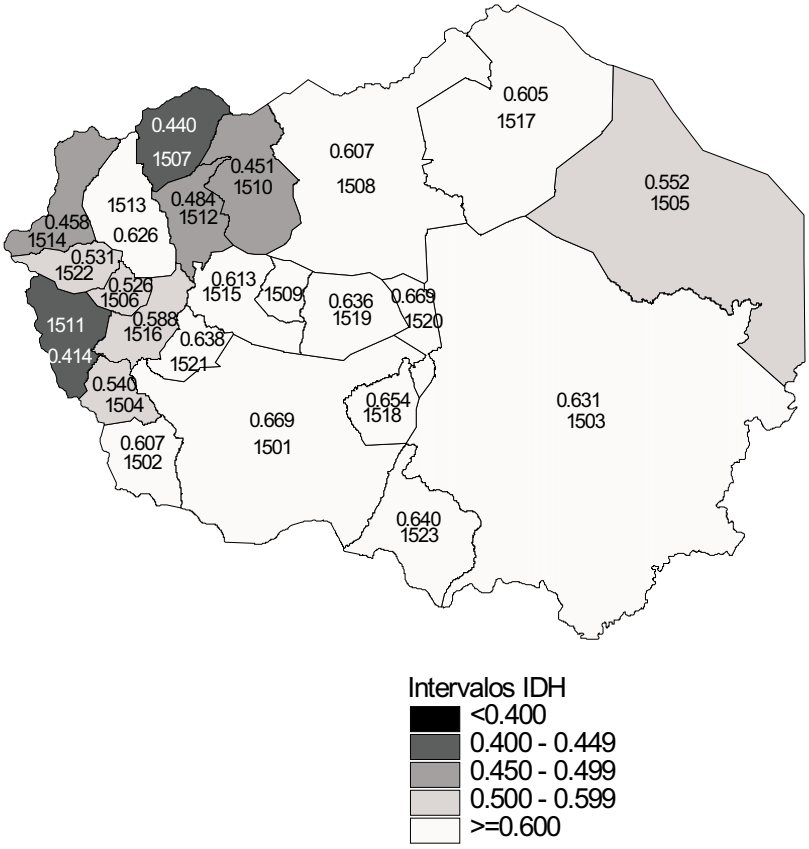
13	-	Lempira
13	01	Gracias
13	02	Belen
13	03	Candelaria
13	04	Cololaca
13	05	Erandique
13	06	Gualcince
13	07	Guarita
13	08	La Campa
13	09	La Iguala
13	10	Las Flores
13	11	La Unión
13	12	La Virtud
13	13	Lepaera
13	14	Mapulaca
13	15	Piraera
13	16	San Andrés
13	17	San Francisco
13	18	San Juan Guarita
13	19	San Manuel Colohete
13	20	San Rafael
13	21	San Sebastian
13	22	Santa Cruz
13	23	Talgua
13	24	Tambla
13	25	Tomalá
13	26	Valladolid
13	27	Virginia
13	28	San Marcos de Caiquín

Mapa 1.15 **IDH por municipios** | Departamento de Ocotepeque



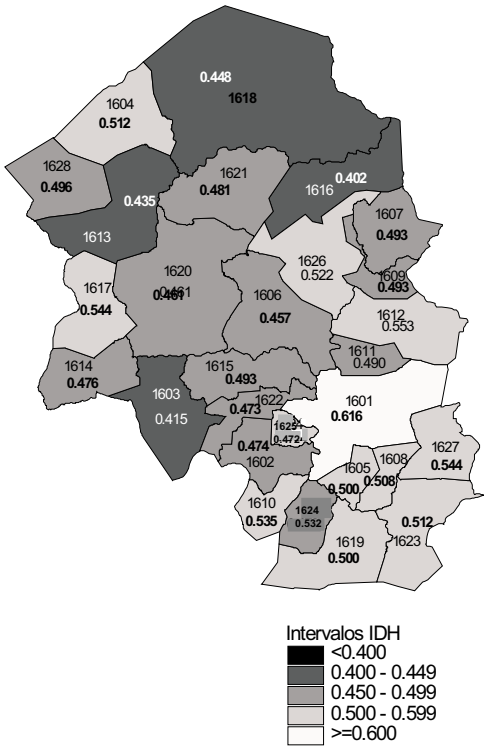
14	-	Ocotepeque
14	01	Ocotepeque
14	02	Belén Gualcho
14	03	Concepción
14	04	Dolores Merendon
14	05	Fraternidad
14	06	La Encarnacion
14	07	La Labor
14	08	Lucerna
14	09	Mercedes
14	10	San Fernando
14	11	San Francisco del Valle
14	12	San Jorge
14	13	San Marcos
14	14	Santa Fé
14	15	Sensenti
14	16	Sinuapa

Mapa 1.16 **IDH por municipios** | Departamento de Olancho



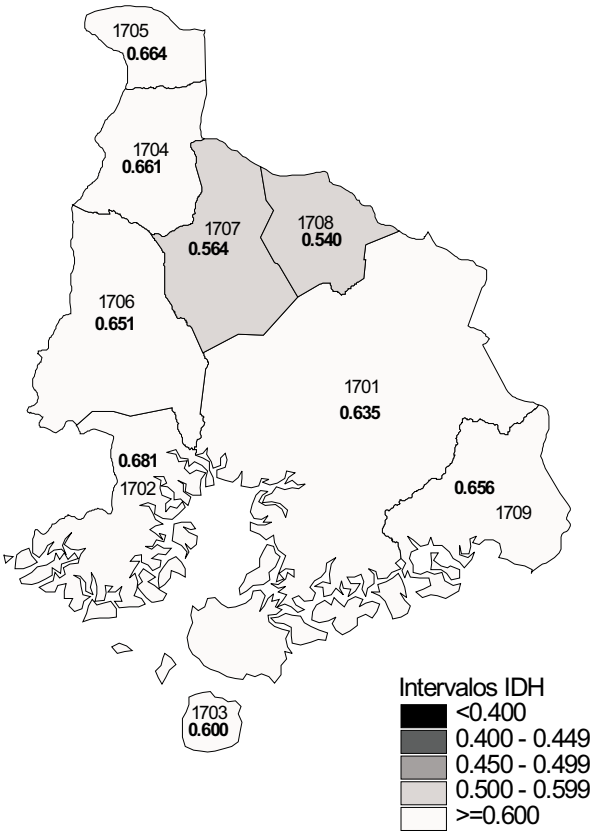
15	-	Olancho
15	01	Juticalpa
15	02	Campamento
15	03	Catacamas
15	04	Concordia
15	05	Dulce Nombre de Culmí
15	06	El Rosario
15	07	Esquipulas del Norte
15	08	Gualaco
15	09	Guarizama
15	10	Guata
15	11	Guayape
15	12	Jano
15	13	La Unión
15	14	Mangulile
15	15	Manto
15	16	Salamá
15	17	San Esteban
15	18	San Francisco de Becerra
15	19	San Francisco de la Paz
15	20	Santa Maria del Real
15	21	Silca
15	22	Yocón
15	23	Patuca

Mapa 1.17 **IDH por municipios** | Departamento de Santa Bárbara



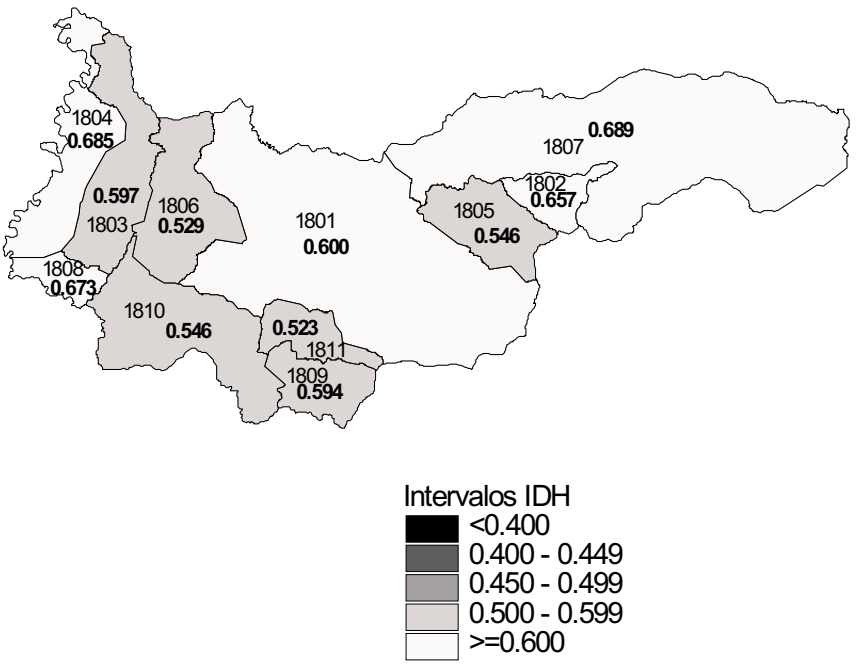
16	-	Santa Bárbara
16	01	Santa Bárbara
16	02	Arada
16	03	Atima
16	04	Azacualpa
16	05	Ceguaca
16	06	Concepción del Norte
16	07	Concepción del Sur
16	08	Chinda
16	09	El Nispero
16	10	Gualala
16	11	Ilama
16	12	Macuelizo
16	13	Naranjito
16	14	Nuevo Celilac
16	15	Petoa
16	16	Protección
16	17	Quimistán
16	18	San Francisco de Ojuera
16	19	San José de Colinas
16	20	San Luis
16	21	San Marcos
16	22	San Nicolás
16	23	San Pedro Zacapa
16	24	Santa Rita
16	25	San Vicente Centenario
16	26	Trinidad
16	27	Las Vegas
16	28	Nueva Frontera

Mapa 1.18 **IDH por municipios** | Departamento de Valle



17	-	Valle
17	01	Nacaome
17	02	Alianza
17	03	Amapala
17	04	Aramecina
17	05	Caridad
17	06	Goascorán
17	07	Langue
17	08	San Francisco de Coray
17	09	San Lorenzo

Mapa 1.19 **IDH por municipios** | Departamento de Yoro



18	-	Yoro
18	01	Yoro
18	02	Arenal
18	03	El Negrito
18	04	El Progreso
18	05	Jocón
18	06	Morazán
18	07	Olanchito
18	08	Santa Rita
18	09	Sulaco
18	10	Victoria
18	11	Yorito

Siglas y acrónimos

ACE	Asambleas Comunales de Educación
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Ada	Asociación de Avicultores
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio para las Américas
Amhon	Asociación de Municipios de Honduras
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
Asohsel	Asociación Hondureña de Servicios Legales
Asonog	Asociación de Organismos No Gubernamentales
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDE	Consejo Directivo Escolar
CEDE	Comisión Ejecutiva para la Descentralización de Estado
Cedoh	Centro de Documentación de Honduras
Cefas	Centro Femenino de Adaptación Social
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina
CESCR	Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CHC	Confederación Hondureña de Cooperativas
CHF	Fundación para la Vivienda Cooperativa
CIEL	Centro de Información y Estudios Legislativos
Ciprodeh	Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNBS	Consejo Nacional de Banca y Seguro
Codeco	Consejo de Desarrollo Comunitario
Codeh	Comité para la Defensa de los Derechos Humanos
Codem	Consejo de Desarrollo Municipal
Cohep	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
Conadeh	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
Conasín	Consejo Nacional de Seguridad Interior
Conatel	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
Conpah	Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras
Copin	Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas
CPME	Comisión Presidencial de Modernización del Estado
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CTH	Consejo de Trabajadores de Honduras
DC	Distrito Central
DDHH	Derechos Humanos
DDE	Direcciones Departamentales de Educación
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DGIC	Dirección General de Investigación Criminal
DIC	Dirección de Investigación Criminal
DNI	Dirección Nacional de Investigación
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
ESI	Estrategia de Substitución de Importaciones
FF. AA.	Fuerzas Armadas
FFD	Foro de Fortalecimiento a la Democracia
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDE	Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Fonac	Foro Nacional de Convergencia
Foprideh	Federación Privada de Empresas de Honduras
Fusep	Fuerza de Seguridad Pública
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas en Inglés)
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (siglas en Alemán)
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (siglas en Inglés)
Hondutel	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IDG	Índice de Desarrollo humano relativo

	al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIG	Instituto Interamericano de Gobernabilidad
IIGOV	Instituto Internacional de Gobernabilidad
Inam	Instituto Nacional de la Mujer
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
Ihnfa	Instituto Hondureño de la Niñez y de la Familia
IPG	Índice de Potenciación de Gé nero
IPH	Índice de Pobreza Humana
LADB	Latin American Data Base
Lode	Ley Orgánica de Educación
NORAD	Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (siglas en noruego)
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPD	Organizaciones Privadas de Desarrollo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PEC	Programas de Escuelas de Calidad
PIB	Producto Interno Bruto
PMRTN	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
PRAF	Programa de Asignación Familiar
Preal	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Prodeca	Programa de Dinamarca Pro Derechos Humanos para Centroamérica
Promype	Programa para la Mediana y Pequeña Empresa
Pronadel	Programa Nacional de Desarrollo Local
Pronadeel	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo y Local
RIT	Régimen de Importaciones Temporales
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado
Secplan	Secretaría de Coordinación y Planificación
Setco	Secretaría de Cooperación
Siafi	Sistema de Administración Financiera Integrada
Simce	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
STE	Sindicato de Trabajadores de la Educación
TNE	Tribunal Nacional de Elecciones
UMRE	Unidad de Medición de Resultados Educativos
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
Unat	Unidad de Apoyo Técnico
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas en inglés)
USAID	United States Agency for International Development
USE	Unidad de Subvención Educativa
ZIP	Zona Industrial de Procesamiento
Zoli	Zona Libre