



Honduras 2008 - 2009 Desafíos, Riesgos y Oportunidades

Autores: Luis E. González Ferrer / Gonzalo Kmaid Ricetto

Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles (PAPEP), Honduras

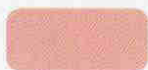
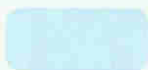
320.6
G643



HONDURAS 2008-2009: DESAFÍOS, RIESGOS Y OPORTUNIDADES

Proyecto PAPEP

Este informe fue preparado para el Proyecto PAPEP Honduras (Proyecto de Análisis Político y Escenarios Posibles, Honduras). Su contenido incorpora comentarios y sugerencias recibidos en las instancias de devolución de una versión preliminar. Sin embargo, las opiniones y análisis en él incluidas son responsabilidad exclusiva de los consultores a cargo del estudio, y no necesariamente expresan los puntos de vista del PNUD, del PAPEP en particular, o de los que generosamente participaron en esas instancias de devolución.



Índice

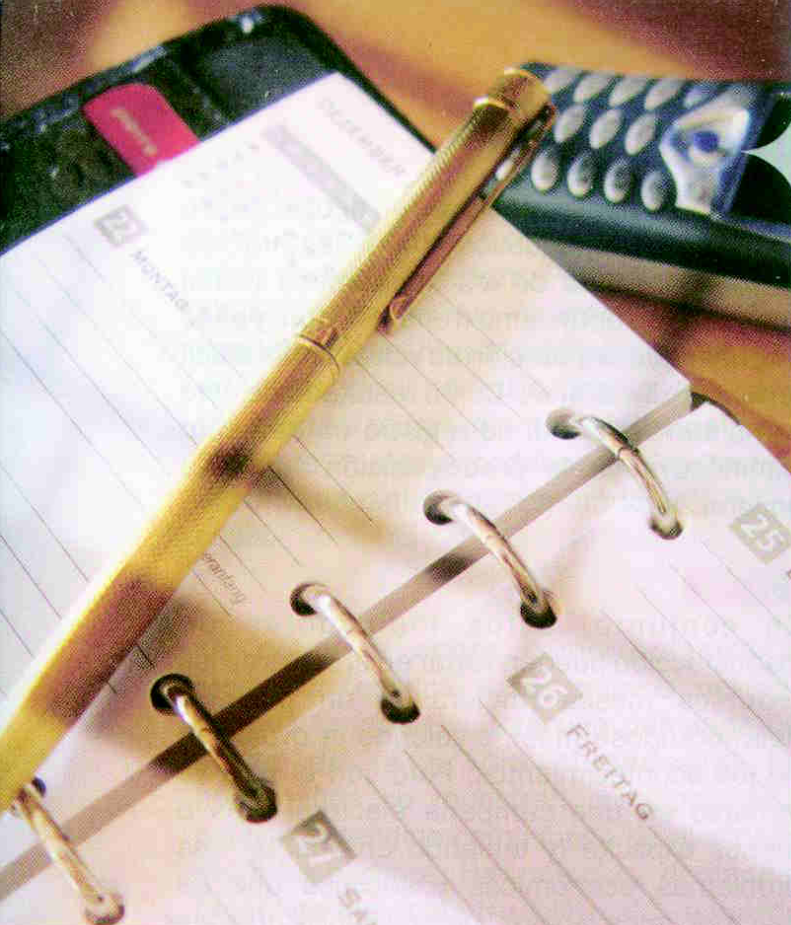
ÍNDICE DE CONTENIDO

3	RESUMEN EJECUTIVO	
10	LAS TRES ETAPAS DE LA RECONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA	I
10	Las dos primeras fases de la reconstrucción	1.1
12	Los climas de opinión a mediados de la primera década del siglo	1.2
13	Diciembre de 2007: un punto de inflexión	1.3
16	La tercera etapa de la reconstrucción democrática	1.4
	POSIBLES ESTRATEGIAS PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DE LA NUEVA FASE	II
19	Políticas de estado	2.1
24	El trabajo con las elites	2.2
27	Los principales problemas sustantivos	2.3
	EL ESCENARIO POLÍTICO MÁS PROBABLE PARA 2008 - 2009	III
32	La probable ausencia de políticas de estado significativas	3.1
32	Impactos sobre los climas de opinión prevalectentes	3.2
33	Posibles consecuencias políticas a corto y a mediano plazo	3.3
34		
37	REFERENCIAS	IV

Índice

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Tasas de crecimiento de la economía hondureña	11
Cuadro 2	Visiones sobre la situación personal (en porcentajes)	12
Cuadro 3	Visiones sobre la situación familiar (en porcentajes)	13
Cuadro 4	Juicio sobre la gestión del presidente Zelaya (en porcentajes)	13
Cuadro 5	Juicio sobre la situación de los próximos años (en porcentajes)	14
Cuadro 6	Pronóstico sobre evolución de la pobreza en los próximos años (en porcentajes)	15
Cuadro 7	Predisposición a emigrar (en porcentajes)	15
Cuadro 8	Lo deseable: ¿acuerdos interpartidarios o confrontación?	20
Cuadro 9	Lo que realmente ocurrirá: ¿acuerdos interpartidarios o confrontación? (en porcentajes)	22
Cuadro 10	Cómo se desarrollarán las próximas elecciones	23
Cuadro 11	Causas principales de los problemas del país, según actividad	24
Cuadro 12	Juicio sobre el desempeño del gobierno, según actividad	25
Cuadro 13	Actor interno que más dificulta la consolidación democrática	26
Cuadro 14	¿Existe una crisis de representatividad de los partidos	26
Cuadro 15	Evaluación de las dificultades actuales	27
Cuadro 16	Medidas necesarias para superar la crisis energética	28
Cuadro 17	Juicio sobre un posible nuevo acuerdo con el FMI	29
Cuadro 18	Evaluación de las consecuencias del CAFTA, según simpatía partidaria	29
Cuadro 19	Evaluación del CAFTA por parte de la opinión pública	30
Cuadro 20	Principal problema del país, según simpatía partidaria	31
Cuadro 21	Evaluación de las reformas políticas	31



Resumen Ejecutivo

1.

Desde el comienzo de la reconstrucción democrática (1981) hasta el presente, pueden distinguirse tres grandes etapas en la política hondureña: La primera, desde 1981 hasta fines del siglo pasado, es la reconstrucción democrática en sentido estricto. Esta fase estuvo signada por un relativo estancamiento económico (medido según la evolución el PIB per capita). Durante la segunda etapa, desde el cambio de siglo hasta fines del año 2007, la nación, con un orden político ya razonablemente afirmado, recuperó la senda del crecimiento. Honduras recuperó primero su democracia, y posteriormente recuperó el crecimiento económico.

2.

Ese crecimiento, claramente visible en términos macroeconómicos, condujo a mejoras solamente parciales en las condiciones de vida de la población, y enteramente insuficientes desde el punto de vista de sus expectativas, en constante crecimiento durante los últimos años.

Paradójicamente, entonces, la recuperación del crecimiento fue acompañada por las expectativas crecientemente insatisfechas de los hondureños. El resultado fue una erosión progresiva del prestigio de los principales actores de la vida política (especialmente los partidos), y según muchos indicadores, también de las instituciones democráticas.

3.

Al inicio de la actual administración, el efecto acumulado de las dos fases de recuperación (política y económica) mostraba un clima de relativa impaciencia, pero a la vez de expectativas favorables. Por una parte, los largos años de funcionamiento democrático sin mejoras palpables en las condiciones de vida, atenuaron el entusiasmo hacia las instituciones democráticas. Por otro lado, los hondureños y hondureñas seguían siendo optimistas respecto del futuro. En particular: los estudios realizados en el marco del PAPEP mostraron que el último cambio de gobierno había despertado expectativas positivas en amplias capas de la población. La asunción del presidente Zelaya y la condonación de la

deuda generaron; esperanzas de mejoría económica para el país, y de mejoría de las condiciones de vida para la población.

4.

Pero, pasado un tiempo prudencial, muchos de los principales problemas que afectaban al país (la pobreza, la marginación, los problemas energéticos) seguían estando presentes. Por otra parte, la gran mayoría de los análisis independientes sostienen que en el futuro próximo Honduras enfrentará un contexto menos favorable que en el pasado reciente. Entre los nuevos problemas se destacan; el aumento de los precios internacionales del petróleo y de los alimentos, el enfriamiento de la economía estadounidense (que, entre otras cosas, afecta negativamente a las remesas), el agotamiento del efecto de alivio de la condonación de deuda, y la próxima extinción de los acuerdos comerciales que ponen límites a las importaciones chinas en Estados Unidos. Las opiniones de los hondureños se están deteriorando en un momento en el que el entorno se está deteriorando “objetivamente”.

Los estudios realizados en el marco del PAPEP mostraron que el último cambio de gobierno había despertado expectativas positivas en amplias capas de la población.

5.

En éste marco, los estudios del proyecto PAPEP realizados en diciembre de 2007 mostraron que hacia fines del año pasado se produjo un cambio en el clima de opinión. Los juicios sobre la vida personal y familiar interrumpieron su tendencia a mejorar, y empezaron a deteriorarse. El juicio sobre el desempeño del actual gobierno pasó de un

saldo de 20 puntos positivos en agosto, a otro de 6 puntos negativos en diciembre. La mayoría absoluta de los hondureños (55%) abandonó su optimismo frente al futuro y pasó a pensar que la situación se volverá más difícil en los próximos años. Como resultado de éste cambio en el clima, se registró un aumento significativo de la predisposición “dura” a emigrar.

6.

En conjunto, estos indicadores de insatisfacción pueden variar en el curso de los próximos meses (mejorando un poco, o deteriorándose más), siguiendo la evolución de los acontecimientos. Pero con el país ya inmerso en una campaña electoral más o menos explícita (y teniendo en cuenta los problemas económicos y sociales que se resumen más abajo), parece difícil que las expectativas de los hondureños puedan recuperar los niveles favorables que mostraban a mediados de 2007. Puede decirse, entonces, que hacia fines de 2007 ocurrió un doble cambio de tendencias: en las expectativas subjetivas de la población, y en las perspectivas “objetivas” de la economía y la sociedad hondureña. Es esta confluencia la que marca el comienzo de una tercera etapa de la política hondureña desde el comienzo de la reconstrucción democrática.

7.

Esta nueva etapa puede tener consecuencias serias sobre el funcionamiento político y la vida institucional del país. Si se revierte el proceso de relativa mejora de las condiciones de vida que se registró en la primera mitad de la década, habrá un aumento significativo de la demanda social por empleo y protección social. Si al mismo tiempo se deterioran las cuentas públicas, el gobierno tendrá crecientes dificultades para satisfacerlas. Si a esto se suma el deterioro de la imagen de los partidos y el desencanto hacia el gobierno, las circunstancias comienzan a ser peligrosamente favorables a una crisis político-institucional.

8.

Esto no significa que a corto plazo ocurrirá una crisis de esa naturaleza. Pero significa que la situación se vuelve potencialmente más inestable, y que muchos acontecimientos que en otras circunstancias serían solamente “problemas relativamente habituales”, en el presente contexto podrían ser los factores desencadenantes (o “disparadores”) de una crisis.

9.

La pregunta sobre cómo organizar la respuesta política a los nuevos desafíos, debería tener en cuenta una demanda que surge de la propia ciudadanía. Los hondureños se muestran cansados de la política entendida como juego de rivalidades entre los partidos. Hay una clara demanda a favor de la construcción de acuerdos programáticos que se coloquen por encima de las luchas electorales y los cambios de gobierno. Idealmente, se debería avanzar hacia la definición de políticas de Estado consensuadas entre las grandes colectividades políticas, y ejecutadas en plazos que no coincidan con los períodos de gobierno.

10.

Al mismo tiempo que una proporción importante de la ciudadanía reclama una renovación de los estilos de hacer política, una proporción igualmente significativa es escéptica respecto de que los partidos mayores sean capaces de lograrlo. Si el accionar de los partidos confirma ese escepticismo, el escenario se volvería potencialmente más crítico. La experiencia de la región muestra que una dinámica semejante suele conducir a dos tipos de desenlaces: una crisis de los partidos históricos y su sustitución por fuerzas de nuevo tipo (es decir, lo que pasó en Brasil, México, Uruguay), o una crisis del sistema de partidos en su conjunto y su sustitución por formas más personalizadas de ejercicio del poder político, en formatos institucionales

impredecibles (el modelo venezolano, o el “que se vayan todos” de los argentinos).

11.

La experiencia de los proyectos PAPEP en Honduras y otros países de América Latina ha confirmado la importancia política del trabajo con las elites nacionales. Saber qué están pensando las elites y entender sus demandas le da al sistema político una significativa capacidad de anticipación, le permite enriquecerse con nuevos insumos, y le proporciona una oportunidad de frenar la espiral de desprestigio ante la opinión pública. Todo esto se vuelve crucial cuando se observa que los miembros de las elites hondureñas tienen una actitud muy crítica hacia los partidos políticos.

12.

La búsqueda de acuerdos supra partidarios y el diálogo con los miembros de las elites culturales, económicas y sociales debe conducir a la elaboración de una agenda de problemas que requieren atención inmediata. Es probable que esa agenda deba incluir, entre otros, los aspectos siguientes: la puesta en funcionamiento de fuentes de energía alternativas al petróleo, incluyendo los biocombustibles; el restablecimiento y cuidado de los equilibrios macroeconómicos; la defensa de la competitividad y del clima de negocios; la definición de una nueva generación de políticas sociales que permitan atacar los problemas de la pobreza y la indigencia en un marco de transparencia y rendición de cuentas, y la revitalización del proceso de reformas institucionales.

13.

Las consideraciones anteriores no suponen que los grandes acuerdos entre partidos sean la forma “normal” de gobernar, cuando alguno de ellos, en principio, podría gobernar por sí solo. En la experiencia internacional de las democracias éstos acuerdos “hiper-mayoritarios” claramente no son la regla. Pero sí son comunes (o son la norma) en

situaciones críticas. La situación hondureña es crítica. Eso es lo que muestran sus indicadores sociales y económicos (en la región sólo Haití está significativamente peor), y a corto y mediano plazo el marco internacional tiende a empeorar, agravando los problemas internos del país en asuntos tan básicos como la alimentación.

14.

Sin embargo, la experiencia previa hondureña (y la cercanía de las elecciones: los partidos se preparan para competir entre sí, y las fracciones de los partidos ya están activamente en campaña interna) sugieren que es poco probable que desde aquí hasta las próximas elecciones nacionales se produzcan acuerdos sobre políticas de estado dirigidas hacia los problemas sociales y económicos más agudos del país. No es imposible que ocurran (y este informe argumenta que sería muy bueno para el país que ocurriesen); pero lo más probable es que no ocurran. Este es por tanto, el escenario 2008-09 más probable.

15.

De este escenario ¿Cuáles serían las consecuencias más probables? Los problemas de fondo quedarían seguramente postergados, y en ése caso (y si las principales conclusiones de los estudios económicos y energéticos contratados en el marco del proyecto PAPEP son correctas) los problemas tenderán a agravarse. Esto podría tener consecuencias políticas inevitables, a mediano y también a corto plazo.

16.

Este escenario (ausencia de políticas de estado, creciente deterioro de la situación), reducirá aún más, la confianza de las elites hondureñas enfocada en la capacidad y habilidad de los dos partidos (políticos) mayores que enfrentan los problemas nacionales. Puesto que estas elites son “formadoras de opinión”, esto disminuirá aún más la confianza de los hondureños en los

partidos y en las perspectivas del país y de sus propias familias.

17.

En diciembre de 2007 ocho de cada diez hondureños pensaban que “liberales y nacionalistas deben ponerse de acuerdo en algunas cosas importantes para Honduras”; sólo un 15% dijo, al contrario, que “el gobierno debe gobernar y la oposición debe hacer oposición, cada uno en lo suyo”. Ese 80% de las respuestas se dividía en dos partes de tamaños comparables: un 43% de encuestados que pensaba que liberales y nacionalistas debían buscar acuerdos, pero que en la práctica esto no ocurriría (acuerdistas escépticos de antemano), y un 37% de encuestados que esperaban que liberales y nacionalistas efectivamente buscarían acuerdos, o al menos no sabían qué es lo que iba a ocurrir (“acuerdistas esperanzados”).

La situación hondureña es crítica. Eso es lo que muestran sus indicadores sociales y económicos (en la región sólo Haití está significativamente peor).

18.

Para los acuerdistas “escépticos de antemano” la ausencia de políticas de estado simplemente ratifica lo que ya esperaban, y presumiblemente los vuelve aún más pesimistas. Para los “acuerdistas esperanzados” la falta de políticas de estado destruye sus esperanzas previas. Esto debería tener consecuencias tangibles, porque los “acuerdistas esperanzados” de diciembre de 2007 eran, comparados con los “escépticos de antemano”,

- (a) menos críticos de la gestión del gobierno liberal;
- (b) bastante más optimistas en cuanto al

futuro de sus propias familias (“en los próximos cuatro años”),

(c) mucho menos pesimistas sobre el futuro del país (“en los próximos años”), y

(d) mucho menos pesimistas sobre la evolución de la pobreza en Honduras durante los próximos años.

19.

La probable frustración de las expectativas de los “acuerdistas esperanzados” debería hacerlos más “escépticos” (en el sentido anterior), y el clima de opinión se volvería aún más negativo. En un marco “objetivo” que también se deteriora, el escenario más probable debería tener consecuencias políticas negativas, a corto y a mediano plazo.

20.

A corto plazo, el escenario más probable 2008 -09 (punto 14., más arriba) podría cambiar los ciclos “largos” observados desde el fin de los gobiernos militares, cada uno de ellos formado por dos gobiernos liberales y uno nacionalista (L L N). Estos ciclos probablemente reflejaban (o reflejan) el largo plazo de la historia política hondureña (con los liberales gobernando con más frecuencia), y también que, hasta el presente, los liberales tienen más partidarios que los nacionalistas. Los tiempos de la rotación de los partidos en el gobierno, de alguna manera reflejarían estas circunstancias. Como los desencantos acumulados golpean a los dos partidos mayores, golpeará aún más al partido que gobierna en la actualidad, los ciclos “largos” anteriores podrían acelerarse.

21.

En particular: si el próximo gobierno fuera nacionalista, entonces se podría sostener que los ciclos L L N fueron reemplazados por un nuevo tipo de ciclo L N, más breve, de alternancia constante. Al liberal Flores lo siguió el nacionalista Maduro, seguido a su vez por el liberal Zelaya, que sería seguido por el (posible, pero hipotético) nacionalista ganador de las elecciones presidenciales de

2009. El objetivo de estas consideraciones no es “pronosticar” que esto efectivamente ocurrirá (pronóstico imposible a esta distancia de las elecciones, cuando ni siquiera se conoce la identidad de los candidatos), sino argumentar, antes de las elecciones, que si esto efectivamente ocurriera se fortalecería la idea de una nueva etapa política, distinta de las dos anteriores.

22.

A mediano plazo es más difícil anticipar con alguna precisión las consecuencias negativas de esta nueva etapa, o del tiempo que tardarían en hacerse sentir. Pero serían inevitables, salvo que los partidos mayores logren enfrentar el problema. ¿Cuáles podrían ser estas consecuencias negativas de mediano plazo? Un golpe de estado “tradicional”, con participación militar, es poco probable. En América Latina, por varias razones, estos golpes son ya muy raros.

23.

Por otro lado, a juzgar por la experiencia latinoamericana, estas consecuencias negativas probablemente incluirían creciente descontento social, que se traduciría en más (y más profunda) conflictividad social. En países con sistemas de partidos institucionalizados, como Honduras, estos procesos normalmente preludian o acompañan la transformación del sistema de partidos. Esto podría favorecer el crecimiento de los partidos “emergentes” o de partidos nuevos. Pero en sistemas institucionalizados, como el de Honduras, estos procesos suelen ser lentos, como ocurrió en México o en Uruguay (o incluso Brasil, que no tenía un sistema institucionalizado). No es posible anticipar si en Honduras podría ocurrir una transformación tan lenta, porque, entre otras razones, en circunstancias como las de Honduras la construcción de alternativas viables a la oferta partidaria normalmente es lenta, pero la erosión (y eventualmente la implosión) de los sistemas de partidos existentes puede ser veloz. En éste caso se

puede crear un “vacío” (cuando las alternativas políticas existentes pierden sustento, pero aún no hay una oferta partidaria viable de relevo) finalmente ocupado de maneras imposibles de prever, que dependen fuertemente de circunstancias y accidentes históricos. Una posibilidad sería la ruptura y escisión en alguno de los partidos mayores, con la emergencia de un líder que se distancie de su partido inicial pero que de alguna manera logra conservar la visibilidad, y al menos parte de los legados históricos positivos de su partido de origen, facilitando su llegada rápida al gobierno (como ocurrió en Colombia, y como, según algunos observadores, casi ocurrió en Costa Rica). Otra posibilidad es la formación de una coalición que, bajo un liderazgo fuerte y carismático, capitaliza los apoyos e historias de sus miembros y por esa vía también accede rápidamente al gobierno (como habría ocurrido en Paraguay con la victoria del Presidente Lugo).

24.

En circunstancias comparables a las hondureñas también hay otras posibilidades, más traumáticas y menos benignas que las anteriores. La falta de legitimidad de los partidos puede favorecer la emergencia de figuras menos preocupadas por el fortalecimiento institucional, con liderazgos fuertemente personalizados. Estos liderazgos, aún si persiguen fines socialmente

deseables, pueden conducir a prácticas políticas (no necesariamente discursos) poco democráticas. Suelen ser outsiders (como ocurrió en Perú, Venezuela, o Ecuador), pero podrían surgir desde alguno de los partidos establecidos.

En circunstancias como las de Honduras la construcción de alternativas viables a la oferta partidaria normalmente es lenta, pero la erosión (y eventualmente la implosión) de los sistemas de partidos existentes puede ser veloz.

25.

Por último: los climas políticos tensos, con acusaciones cruzadas de conspiración, desestabilización, o directamente de amenazas de golpes de estado, también suelen preceder o acompañar la emergencia de procesos como los recién señalados. Infortunadamente para Honduras (porque estos hechos apuntan en la misma dirección que la discusión precedente), en los últimos meses han reaparecido picos de agitación política de esta naturaleza.

Honduras 2008 - 2009: un escenario político complejo

A lo largo de las casi tres décadas de reconstrucción democrática transcurridas desde 1981, la política hondureña puede, desde cierto punto de vista, dividirse en tres grandes etapas. En trazos muy gruesos, las dos primeras fases (que abarcan el cuarto de siglo que termina en 2007) incluyen una primera etapa (la más larga de las tres) esencialmente política, de reconstrucción institucional, y una segunda fase, más breve, de crecimiento económico (de “construcción económica”). En segundo lugar, el conjunto de la información disponible sugiere que probablemente hacia fines de 2007 el país ingresó en una tercera etapa de características diferentes a las dos anteriores. En esta nueva fase algunos de los logros iniciales parecen enfrentar problemas crecientes.

La primera parte de este informe resume las características de esas tres

etapas. La segunda parte examina posibles estrategias apropiadas para enfrentar los nuevos problemas, desde el punto de vista propiamente estratégico (las formas de enfrentar los problemas), y también en términos sustantivos (cuáles serían, partiendo de la información disponible hoy, los principales problemas a enfrentar).

La tercera y última parte del informe concluye, sin embargo, que a corto plazo (2008 - 2009) estas estrategias probablemente no serán adoptadas, ni en los procedimientos ni en sus contenidos sustantivos. Esta es una opción, deliberada o no, por la continuidad de las “formas de hacer política” predominantes durante los últimos años. El informe se cierra con una exploración de cuáles serían las posibles consecuencias políticas a corto y mediano plazo de estos cursos de acción.

Las tres etapas de la Reconstrucción Democrática



Honduras recuperó primero su democracia y sólo más tarde encontró la senda del crecimiento económico. Desde el punto de vista de las elites hondureñas ese crecimiento fue insuficiente y sólo condujo a mejoras parciales en las condiciones de vida de la población. El resultado fue una erosión progresiva del prestigio de los principales actores de la vida política (especialmente los partidos), y también, según varios indicadores, de las instituciones democráticas. La llegada del gobierno Zelaya renovó las expectativas de una parte significativa de la ciudadanía. Pero las encuestas recientes muestran que la ausencia de resultados claramente tangibles para la mayoría de los hondureños ha generado un nuevo clima de frustración. Esta insatisfacción de la opinión pública cristaliza justo en el momento en que se deteriora un contexto internacional que hasta ahora había sido relativamente favorable. La combinación de ambos factores crea un escenario potencialmente complejo.

1.1. Las dos primeras fases de la reconstrucción

En 1981, con la elección del candidato liberal Roberto Suazo Córdova como Presidente de la República, Honduras puso fin a largas décadas de turbulencias políticas e inició un proceso de normalización democrática. Desde entonces se han celebrado elecciones regularmente cada cuatro años, y los partidos Liberal y Nacional se han alternado en el gobierno.

La democratización hondureña significó un cambio importante y positivo en la vida del país. Sin embargo, durante la década de los ochenta y al menos buena parte de la década siguiente la estabilidad institucional no condujo a una mejora de las condiciones de vida. Afectada por debilidades internas y por un contexto internacional poco favorable, la economía hondureña no conseguía crecer ni distribuir. El aumento del PIB durante esos

años estuvo siempre por debajo del 3%. Dado el fuerte crecimiento demográfico, el PIB per cápita más bien disminuía (Cuadro 1, más abajo). En otras palabras, había recuperación política, pero no había recuperación social ni económica (no había “progreso”).

A pesar de las dificultades, los hondureños mantuvieron durante años su confianza en las instituciones democráticas. En el año 1997, el Latinobarómetro registraba que, para el 63% de los hondureños, la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno. Ese mismo año la mitad de los hondureños se declaraba “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” con la democracia.

La segunda fase de la recuperación hondureña se inició a partir del año 2000, cuando un mejoramiento de las condiciones internacionales y un conjunto de decisiones locales (por ejemplo, las que favorecieron el desarrollo de la maquila) pusieron en marcha un proceso de cierto despeje económico. Las tasas de crecimiento volvieron a ubicarse por encima del 5 %, como no había ocurrido en los veinte años precedentes. Esta mejora del desempeño, sumada a una ligera baja de las tasas de natalidad, condujo al mayor aumento del PIB per cápita registrado en muchas décadas.

CUADRO 1
Tasas de crecimiento de la economía hondureña (promedios anuales, en %)

	1970-79	1980-89	1990-99	2000-07
PIB	5,3	2,5	2,7	5,2
PIB per capita	2,3	0,6	0,2	3,1

Fuente: Núñez Sandoval 2008.

En el quinquenio 2003 - 2007, la economía creció en promedio por encima del 6%. En el mismo período, el PIB per capita creció a una tasa del 3,5%. Entre 2004 y 2006, la inversión extranjera directa aumentó por encima del 7% anual. La creciente competencia china era (y sigue siendo) una amenaza, pero la cercanía con Estados Unidos ofrecía algunas ventajas relevantes. El país hacía esfuerzos por aprovecharlas, como lo revela un ligero mejoramiento de su posición en el índice de competitividad global del World Economic Forum. También hubo un impacto significativo de las remesas, que sólo entre 2002 y 2004 pasaron de 710 a 1.134 millones de dólares anuales.¹

Un episodio de peculiar importancia en esta segunda fase de recuperación fue la condonación de deuda ocurrida en 2005, en el marco del programa HIPC (acrónimo inglés de la expresión “países pobres altamente

endeudados”). Ese programa representó un alivio de deuda de unos mil millones de dólares, recibido en condonaciones de aproximadamente cien millones anuales durante diez años.

Como resultado de esta segunda fase de recuperación, las condiciones de vida continuaron mejorando. La esperanza de vida al nacer pasó de 65,7 años en 2000 a 69,4 en 2005. La tasa de alfabetización de adultos pasó del 74,6 al 80,0 en el mismo período. El Índice de Pobreza Humana del PNUD pasó del 20,5 en el 2000 al 16,5 en el 2005. La tasa de pobreza extrema pasó del 47,4 en 2001 al 42,3 en 2006². Seguían existiendo problemas sociales y políticos importantes, pero la democracia y el crecimiento parecían haberse encontrado.

¹Fuente: Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, 2005. Anexo 1.

²Fuente: Núñez Sandoval 2008.

1.2. Los climas de opinión a mediados de la primera década del siglo

El efecto acumulado de las dos fases de recuperación mostraba un clima de relativa impaciencia, pero a la vez de expectativas favorables. Por una parte, los largos años de funcionamiento democrático sin mejoras palpables en las condiciones de vida menguaron el entusiasmo hacia la institucionalidad recuperada. En el año 2004, el porcentaje de hondureños que veía a la democracia como preferible a cualquier otro régimen político había caído al 46%, frente al 63% de 1997. El porcentaje de quienes se declaraban “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con la democracia había caído del 50% en 1997 al 26% en 2005³. Esta evolución reflejaba el desencanto con los sucesivos gobiernos democráticos y una fuerte demanda de mejoras a corto plazo.

Pero los hondureños eran optimistas respecto del futuro. Tanto las encuestas de opinión como las entrevistas a miembros de las elites

realizadas en el marco del proyecto PAPEP indicaban una expectativa de mejora: en relación al funcionamiento de la economía (y, consiguientemente, de las condiciones sociales), y al desempeño del sistema político. Los estudios realizados en el marco del PAPEP revelaron, en particular, que el último cambio de gobierno había despertado expectativas positivas en amplias capas de la población.

Este clima de relativa confianza en relación al futuro se mantuvo hasta mediados del año 2007. Dos encuestas de opinión realizadas en mayo y agosto de ese año revelaron que aproximadamente siete de cada diez hondureños estaban satisfechos con sus condiciones de vida personales. En agosto, el 61% pensaba que su vida familiar iba a mejorar en los siguientes cuatro años, y sólo el 12% esperaba un empeoramiento (Cuadros 2 y 3). Este estado de opinión positivo se extendía a los asuntos públicos: en agosto de 2007 el 76% de los hondureños aprobaba lo actuado por el gobierno Zelaya (Cuadro 4).

³Fuente: Latinobarómetro.

CUADRO 2
Visiones sobre la situación personal (en porcentajes)

¿Cómo diría Ud. que vive hoy? ¿Bien o mal?							
	Muy bien	Bien	Mal	Muy mal	Ns/Nr	Total	BALANCE*
Todos-dic. 2007	3	54	33	7	3	100	17
Todos-ago. 2007	7	63	25	4	2	100	41
Todos-may. 2007	4	64	26	3	3	100	39

*Diferencia entre el % que responde "bien" o "muy bien" y el que responde "mal" o "muy mal"

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

CUADRO 3
Visiones sobre la situación familiar (en porcentajes)

En los próximos cuatro años, ¿Ud. piensa que la situación de su familia mejorará o empeorará?								
	Mejorará mucho	Mejorará	Igual	Empeorará	Empeorará mucho	Ns/Nr	Total	BALANCE*
Todos-dic. 2007	5	43	17	23	5	7	100	21
Todos-ago. 2007	4	57	20	12	0	6	100	49
Todos-may. 2007	2	49	27	14	1	8	100	36

* Diferencia entre el % que responde que "mejorará" o "mejorará mucho" y el % que responde que "empeorará" o "empeorará mucho"

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

CUADRO 4
Juicio sobre la gestión del presidente Zelaya (en porcentajes)

¿Ud. aprueba o desaprueba lo hecho hasta ahora por el gobierno del Presidente Manuel Zelaya?						
	Aprueba	Ni aprueba ni desaprueba	Desaprueba	Ns/Nr	Total	BALANCE*
Todos-dic. 2007	33	27	38	3	100	- 6
Todos-ago. 2007	38	38	18	5	100	20
Todos-may. 2007	27	49	21	3	100	6

* Diferencia entre el % que aprueba y el % que desaprueba

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

Pero había problemas, y los hondureños los percibían con claridad. Esto se reflejaba, por ejemplo, en la alta predisposición a emigrar: según la misma encuesta, el 79% estaba dispuesto a irse si tuviera una oportunidad laboral fuera del país (Cuadro 7, más abajo). Pero, aun así, se suponía que las cosas iban evolucionando (aunque lentamente) en la dirección correcta.

1.3. Diciembre de 2007: un punto de inflexión

Una encuesta de opinión realizada en diciembre de 2007, cuyos resultados son comparables con los obtenidos en las encuestas anteriores, puso en evidencia un

cambio significativo en el clima de opinión. En primer lugar, los juicios sobre la vida personal y familiar interrumpieron su tendencia a mejorar y empezaron a deteriorarse rápidamente. En el caso de la opinión sobre la propia vida personal, las respuestas positivas, que habían aumentado entre mayo y agosto de 2007, empezaron a caer. Entre agosto y diciembre, el balance de esta última opinión (la diferencia entre las opiniones positivas y las opiniones negativas) cayó de 41 a 17 puntos porcentuales, es decir, cayó a menos de la mitad del valor inicial.

En el caso de las visiones sobre la vida

familiar, aquellos que creen que la situación va a mejorar en los próximos cuatro años pasaron del 51% en mayo de 2007 al 61% en agosto, para luego caer al 48% en diciembre. El balance cayó de 49 a 21 puntos en apenas cuatro meses. El cambio de clima no sólo se registra en relación a las condiciones de vida personales y familiares, sino también respecto de la marcha general del país. El juicio sobre el desempeño del actual gobierno pasó de un sólido saldo de 20 puntos positivos en agosto a otro de 6 puntos negativos en diciembre (Cuadro 4). El porcentaje de hondureños que expresaban una opinión negativa se duplicó.

CUADRO 5
Juicio sobre la situación de los próximos años (en porcentajes)

<i>En su opinión, durante los próximos años, ¿la situación del país mejorará, seguirá aproximadamente igual, o se volverá más difícil?</i>						
	Mejorará	La situación seguirá sin mayores cambios	Se volverá más difícil	Ns/Nr	Total	BALANCE*
Todos	18	22	55	5	100	-38
<i>Preferencia partidaria</i>						
P. Liberal	23	20	53	3	100	-30
P. Nacional	14	24	56	5	100	-42

* Diferencia entre el % que responde que "Mejorará" y el % que responde que "Se volverá más difícil"

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, diciembre 2007

El pesimismo detectado en la encuesta de diciembre de 2007 no sólo refiere al presente sino también al futuro. La mayoría absoluta de los hondureños (55%) sostuvo que la situación se volvería más difícil en los próximos años. Esta opinión no sólo era mayoritaria entre los opositores, sino también entre los simpatizantes del partido gobernante (Cuadro 5). Este pesimismo general sobre la marcha del país se agrava

cuando se trata de pronosticar la evolución de la pobreza: dos tercios de los hondureños (67%) creen que el problema se agravará en los próximos años. Sólo un 13% espera mejoras. El pesimismo aumenta a medida que disminuye el nivel de ingresos de los encuestados, es decir, cuanto más cerca de la pobreza está la persona, menos confianza tiene en el mejoramiento de la situación (Cuadro 6).

CUADRO 6
Pronóstico sobre evolución de la pobreza en los próximos años (en porcentajes)

<i>En los próximos años, la pobreza en Honduras probablemente...</i>								
	Crecerá mucho	Crecerá	Se mantendrá igual	Disminuirá	Disminuirá mucho	Ns/Nr	Total	BALANCE*
Todos	22	45	18	10	3	4	100	-54
<i>Ingresos</i>								
Menos de \$150	20	49	16	8	3	4	100	- 58
De \$150 a 300	21	44	19	10	3	5	100	-52
Más de \$300	23	40	20	12	3	3	100	-48

* Diferencia entre el % que responde que "Crecerá" o "Crecerá mucho" y el % que responde que "Disminuirá" o "Disminuirá mucho"

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

Como resultado de este cambio en el clima de opinión, en la segunda mitad del año 2007 se registró un aumento significativo de la predisposición "dura" a emigrar. El porcentaje de hondureños que en diciembre dice que seguramente se iría a trabajar a otro país es el más alto registrado hasta ahora (el 55 % contesta de esta manera). Como se ha observado en informes anteriores, la disposición a emigrar (especialmente esta disposición "dura") es un indicador de la

insatisfacción de las expectativas de la población (Cuadro 7).

En suma, los juicios mayoritarios de la población a diciembre de 2007 podían resumirse así: "yo (todavía) estoy bien, y (todavía) creo que la situación de mi familia mejorará, aunque también creo que la pobreza aumentará y que la situación del país empeorará".

CUADRO 7
Predisposición a emigrar (en porcentajes)

<i>Si usted tuviera posibilidades de conseguir trabajo en otro país, ¿usted se iría?</i>						
	Seguramente sí	Probablemente sí	Probablemente no	Seguramente no	Ns/Nr	Total
Todos-dic. 2007	55	14	5	23	4	100
Todos-ago. 2007	35	44	12	6	3	100
Todos-may. 2007	47	27	10	13	3	100

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

1.4. La tercera etapa de la reconstrucción democrática

Hay aquí, entonces, una doble paradoja. Por un lado, la mayoría de la gente tiende a opinar, consistentemente, que su situación personal y familiar es mejor que la del país. Esta aparente inconsistencia no es únicamente hondureña. Las encuestas latinoamericanas muestran, en general, que ésta es una situación común. Pero las tendencias ya resumidas sugieren que esta brecha empezó a reducirse: el escepticismo comienza a extenderse a las expectativas en lo personal y familiar. Por otro lado, este escepticismo creciente ocurre precisamente al cabo de algunos años de robusto crecimiento económico, incluso en términos per capita, de magnitud desconocida desde fines de los años setenta. Cunde el pesimismo justamente cuando “las cosas mejoran”. ¿Por qué?

En parte porque las cosas mejoran más en términos macro, agregados, que en términos micro, que son los percibidos directamente por la población. Pero sobre todo porque lo más importante no es la situación “objetiva”, macro o aún micro, sino la distancia existente entre el bienestar que se considera posible y legítimo (esto es, las expectativas de la población) y la “situación real” (en sentido estricto, la forma en que la gente percibe esa situación). Esto ya ha sido señalado en informes previos del PAPEP, que también han mostrado por qué las expectativas de la población, en sentido amplio, han crecido persistentemente desde fines del siglo pasado. La consecuencia de este desfase también creciente entre expectativas y realidades es que las paciencias se acortan.

Toda la información disponible es consistente con estas ideas. Varias encuestas de opinión y rondas de entrevistas con miembros de las

elites realizadas en el marco del PAPEP mostraron que la llegada del presidente Zelaya al gobierno había despertado muchas expectativas. Los estudios también mostraron que la condonación de la deuda generó en muchos hondureños la esperanza de cierta holgura económica a corto plazo. Pero, pasado un tiempo prudencial, no hubo cambios significativos en las condiciones de vida. Muchos de los problemas que afectaban al país (la pobreza, la marginación, los problemas energéticos) seguían estando presentes.

A todo esto se suma que, como lo ratifican múltiples fuentes de información independientes, a partir de 2007 Honduras enfrenta un contexto menos favorable que el de los años recientes. En diferentes áreas empiezan a delinearse problemas potencialmente serios. En particular: hacia el futuro, las circunstancias externas que Honduras debe enfrentar no mejorarán a corto plazo; más bien empeorarán. Eso agudizará los problemas nacionales ya existentes, y agregará al menos algunos problemas nuevos.

Examinando algo más de cerca esta problemática profundizada y ampliada, el catálogo de los problemas “objetivos” que hoy enfrenta Honduras y que no enfrentaba hace unos años debe incluir necesariamente los siguientes componentes:

- i) El aumento del precio internacional del petróleo, que se hizo dramático a fines de 2007 (superó largamente la barrera de los cien dólares por barril), y no parece que pueda volver establemente a los niveles previos al último shock. Este aumento golpea fuertemente a un país como Honduras, que depende de las importaciones de crudo para hacer funcionar el 100 % de su transporte y para generar el 75 % de la electricidad que consume. Este impacto negativo tenderá a agravarse aún si el precio internacional del

petróleo se mantiene estable: de aquí al año 2010, se espera un crecimiento de la demanda de energía superior al 6 % anual⁴.

- ii) El enfriamiento de la economía estadounidense (y la crisis financiera de alcances cada vez más amplios), que están teniendo como efecto una reducción de las remesas. Según un informe del New York Times publicado en mayo de 2008, unos tres millones de latinos residentes en Estados Unidos habían dejado de enviar remesas desde el inicio de 2007 hasta esa fecha. En el caso concreto de Honduras, se ha detectado que la tasa de crecimiento de las remesas cayó del 31 % en 2006 al 10 % en 2007⁵. Para calibrar el impacto de esta reducción debe recordarse que las remesas pasaron de representar menos del 5% del PBI hondureño en 1998 a aproximadamente el 20% en 2007⁶. Se calcula que el 10% de la población hondureña (equivalente a un 28% de la población económicamente activa) ha emigrado a Estados Unidos en las últimas décadas. Según datos oficiales, el 11.3% de los hogares tienen al menos un integrante que ha emigrado.
- iii) El aumento del precio internacional de los productos agropecuarios generado por el crecimiento de la demanda mundial de alimentos y por el aumento de precio de combustibles y fertilizantes, que está elevando los costos de alimentación y castiga especialmente a los sectores de bajos ingresos. Honduras es un ejemplo típico del fenómeno, ya que es un importador neto de alimentos y el 60% de su población vive debajo de la línea de pobreza. Según un estudio reciente, cerca del 50 % del aceleramiento de la inflación que se ha registrado en el último año se debe al aumento en los precios de los alimentos, cuya inflación interanual pasó del 3 % en el tercer trimestre de 2006 al 16 % en el último trimestre de 2007. El

aumento de precios golpea fuertemente a artículos tan sensibles como el pan, los frijoles, el arroz y el maíz. El Banco Central de Honduras anunció una inflación del 8 al 10 % para el año 2008, es decir, una inflación significativamente por encima de las metas fijadas por las autoridades⁷.

- iv) El agotamiento del efecto de alivio provocado por la condonación de deuda de 2005. Esa condonación permitió reestablecer transitoriamente los equilibrios macroeconómicos y liberó recursos para, entre otras cosas, poner en marcha programas sociales de lucha contra la pobreza. Con el paso del tiempo, la multiplicación de demandas por recursos públicos tendió a atenuar ese efecto de alivio. El principal síntoma al respecto es el deterioro de la situación fiscal, debido en buena medida a las pérdidas acumuladas por las empresas públicas, y al aumento del costo de los subsidios a la energía y el transporte. El margen de maniobra con el que contaba el gobierno inmediatamente después de la condonación se ha reducido en forma significativa.

El aumento del precio internacional del petróleo, golpea fuertemente a un país como Honduras, que depende de las importaciones de crudo para hacer funcionar el 100 % de su transporte y para generar el 75 % de la electricidad que consume.

⁴Fuente: Negri & Morales 2008.

⁵Fuente: Núñez Sandoval 2008.

⁶Fuente: Katz 2008.

⁷Fuente: Núñez Sandoval 2008

v) Por último, hay algunos fenómenos comerciales que amenazan con afectar a breve plazo el crecimiento de las exportaciones hondureñas. A fines del año 2008 vence un acuerdo realizado en noviembre de 2005, que permite a las autoridades estadounidenses poner limitaciones cuantitativas a las importaciones de origen chino. Cuando esas cuotas sean eliminadas, la presión de la competencia china se hará sentir con renovada fuerza en algunos sectores claves como la industria textil. Es posible que este fenómeno afecte las posibilidades de desarrollo comercial de algunos sectores, o aun que conduzca a la pérdida de mercados.

Si en los últimos años el país no pudo atender las expectativas crecientes de su población, y teniendo en cuenta que, como se verá más

abajo, las circunstancias políticas internas probablemente se volverán más difíciles, ¿podrá Honduras enfrentar esta problemática profundizada y ampliada? La respuesta prudente es probablemente negativa, al menos a corto plazo. Las crecientes dificultades externas se traducirían entonces en más problemas internos, que a su vez continuarán deteriorando los climas de opinión internos. En este marco, en resumen, es poco probable que el clima de pesimismo se revierta con rapidez. Es precisamente esta convergencia de “factores objetivos” externos e internos con los climas de opinión “subjetivos” internos lo que sugiere que el país enfrenta una nueva etapa, diferente a las dos “reconstrucciones” (política, económica) precedentes. Este es el escenario más probable 2008 - 2009; sobre él se vuelve en la tercera parte de este informe.



Posibles estrategias para enfrentar los problemas de la nueva fase

Esta combinación de expectativas frustradas y deterioro de los contextos externo e interno puede tener consecuencias serias sobre el funcionamiento político y la vida institucional. Si se revierte el proceso de relativa mejora de las condiciones de vida que se registró en la primera mitad de la década, habrá un aumento de la demanda social por empleo y protección social. Si al mismo tiempo se deterioran las cuentas públicas, el gobierno tendrá crecientes dificultades para satisfacerlas. Si a esto se suman las expectativas sistemáticamente crecientes de la población, el deterioro de la imagen de los partidos, y el desencanto hacia el gobierno, estarían dadas las condiciones para la ocurrencia de una crisis potencialmente grave. Esto, naturalmente, no quiere decir que efectivamente ocurrirá una crisis de esta naturaleza. Pero significa que la pregunta “¿qué se puede hacer para evitar esa crisis?” pasa a ser medular.

La respuesta a esta pregunta tiene dos componentes. El primero es de naturaleza estratégica: ¿cómo debe organizarse la

respuesta política a los desafíos que se plantean? El segundo es de naturaleza sustantiva: ¿cuáles deben ser los contenidos de esa respuesta?

2.1. Políticas de estado

La pregunta sobre cómo organizar la respuesta política a los nuevos desafíos debería tener en cuenta una demanda que surge con fuerza de la propia ciudadanía: los hondureños se muestran cansados de la política entendida como juego de rivalidades entre los partidos. Hay una clara demanda a favor de la construcción de acuerdos programáticos que se coloquen por encima de las luchas electorales y los cambios de gobierno. Idealmente, se debería avanzar hacia la definición de políticas de estado consensuadas entre las grandes

colectividades políticas, ejecutadas en plazos que no coincidan con los períodos de gobierno (para evitar que sus frutos sean capturados solamente por el gobierno en ejercicio).

Este reclamo se ha intensificado con el paso del tiempo: entre agosto y diciembre de 2007, la proporción de quienes reclaman acuerdos partidarios por encima de la confrontación tradicional pasó del 58 al 80%. Esta opinión es compartida tanto por liberales como por nacionalistas (Cuadro 8).

Parece existir en la opinión pública una conciencia muy difundida de que el país enfrenta (o se apresta a enfrentar) problemas verdaderamente difíciles. Por eso se considera necesario sumar esfuerzos, al menos en algunos temas importantes. Esto sugiere asimismo que, a ojos de los ciudadanos, “la culpa” de los problemas nacionales no es exclusivamente liberal ni exclusivamente nacionalista. Si así fuera, en lugar de buscar acuerdos sería necesario poner en práctica la visión correcta, sea cual sea. Pero no es eso lo que se está reclamando.

CUADRO 8
Lo deseable: ¿acuerdos interpartidarios o confrontación?
(en porcentajes)

<i>Hay gente que piensa que los liberales y los nacionalistas deben ponerse de acuerdo en algunas cosas importantes para Honduras. Otros piensan que no, que el gobierno debe gobernar y que la oposición debe hacer oposición, cada uno en lo suyo. ¿Ud. qué opina?</i>					
	Debe buscar acuerdos	Cada cual con lo suyo	Ns/Nc	Total	BALANCE*
Todos-Dic. 2007	80	15	5	100	65
<i>Edad</i>					
Hasta 29	81	14	5	100	67
De 30 a 49 años	80	14	6	100	66
De 50 años y más	78	17	5	100	61
<i>Preferencia partidaria</i>					
Partido Liberal	81	13	6	100	68
Partido Nacional	81	14	5	100	67
Todos-Ago. 2007	58	38	5	100	20

* Diferencia entre el % que quiere acuerdos y el % que no.

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

Algunos indicios sugieren que esta demanda a favor de una política más consensual y programática no es un dato transitorio sino una tendencia que se va a mantener. Como se observa en el Cuadro 8, el balance de las opiniones favorables a una política de acuerdos aumenta a medida que disminuye la edad de los encuestados (aunque las diferencias son modestas). Es posible, como también lo sugiere la experiencia regional, que las nuevas generaciones de hondureños sean las más predispuestas a alejarse de las formas tradicionales del enfrentamiento político.

A ojos de los ciudadanos, “la culpa” de los problemas nacionales no es exclusivamente liberal ni exclusivamente nacionalista. Si así fuera, en lugar de buscar acuerdos sería necesario poner en práctica la visión correcta, sea cual sea. Pero no es eso lo que se está reclamando.

Pero, si bien los ciudadanos señalan claramente que la búsqueda de acuerdos programáticos es el camino a seguir, al mismo tiempo muestran su escepticismo respecto de que las organizaciones políticas tradicionales sean capaces de hacerlo. Una clara mayoría de los encuestados (casi seis de cada diez) piensa que los partidos mayores continuarán

con su estilo histórico usual y no se embarcarán en el diseño de políticas de Estado (Cuadro 9). En otras palabras, los hondureños son conscientes de que hay problemas y creen saber cuál es la forma de trabajo que (tal vez) permitiría superarlos, pero son escépticos respecto de que sus dirigentes políticos sean capaces de hacer lo que a su juicio sería necesario.

Esta combinación de opiniones (hacen falta soluciones políticas consensuadas, pero los partidos no van a producirlas) es inquietante porque puede tener consecuencias graves. La experiencia política regional sugiere que, si los cuestionamientos a las formas tradicionales de hacer política se prolongan en un contexto de agravamiento de los problemas sociales y económicos, el desenlace puede ser un cambio profundo del sistema de partidos, una crisis institucional, o ambas cosas al mismo tiempo. Dos desenlaces probables son una crisis de los partidos históricos que conduzca a su sustitución por fuerzas de nuevo tipo (es decir, lo que, con algunas variaciones en los detalles, ha ocurrido en Brasil o Uruguay, y casi ocurrió en Costa Rica; el a veces llamado “modelo italiano” tras la crisis de la Democracia Cristiana, del Partido Socialista y del Partido Comunista), o una crisis del sistema de partidos en su conjunto que conduzca a nuevas formas de ejercicio del poder político, más personalistas y con formatos institucionales más precarios (y algunas características plebiscitarias, con ciertos límites, como el “modelo venezolano”, y tal vez también, al menos en parte, Bolivia y Ecuador).

CUADRO 9

Lo que realmente ocurrirá: ¿acuerdos interpartidarios o confrontación? (en porcentajes)

¿Y que harán realmente los liberales y los nacionalistas? ¿Se pondrán de acuerdo en algunas cosas importantes para Honduras, o seguirán cada uno por su lado?					
	Buscarán acuerdos	Seguirán cada cual con lo suyo	Ns/Nr	Total	BALANCE*
Todos	36	57	8	100	-21
<i>Edad</i>					
Hasta 29	37	56	7	100	-19
De 30 a 49 años	36	57	7	100	-20
De 50 años y más	34	57	9	100	-22
<i>Escolaridad</i>					
Ninguna	31	61	8	100	-29
Primaria	40	51	9	100	-11
Secundaria	33	60	7	100	-27
Universitaria	30	66	4	100	-36
<i>Preferencia Partidaria</i>					
Partido Liberal	33	59	8	100	-26
Partido Nacional	37	55	8	100	-18

* Diferencia entre el % que espera acuerdos y el % que no.

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

Una prueba del escepticismo con el que los ciudadanos miran la posibilidad de acuerdos es el modo en que imaginan las próximas elecciones. Sólo uno de cada cinco encuestados espera elecciones sin problemas (Cuadro 10). El 44 % espera los problemas "de siempre", normalmente atribuidos al estilo de la política de confrontación entre los partidos mayores, y una cuarta parte adicional espera que los problemas aumenten.

Esta constelación de opiniones presenta un escenario desafiante para los partidos políticos hondureños: la sociedad siente que sus demandas no han sido hasta ahora debidamente satisfechas, y el deterioro del contexto hace esperar que las cosas se vuelvan más difíciles en el futuro inmediato. Una proporción importante de la ciudadanía piensa que la situación exige una renovación de los estilos de hacer política, pero es escéptica respecto de que los partidos mayoritarios sean capaces de lograrlo. Si el

accionar de los partidos confirma ese escepticismo, podría consolidarse la opinión de que la solución a los problemas del país no podrá ser aportada por ellos.

Las consideraciones precedentes no implican que los acuerdos interpartidarios “ultra mayoritarios” (que reúnen mayorías muy superiores a la simple mayoría absoluta) sean la manera “normal” de gobernar. Al contrario: en las democracias, en términos generales,

son la excepción de la regla. Pero en situaciones de crisis agudas suelen ser comunes. La situación hondureña, como la de Nicaragua, es crítica. Eso es lo que muestran sus indicadores sociales y económicos (en la región sólo Haití está peor), y a corto y mediano plazo el marco internacional tiende a empeorar, agravando los problemas internos del país en asuntos tan básicos como la alimentación

CUADRO 10
Cómo se desarrollarán las próximas elecciones (en porcentajes)

<i>En las últimas elecciones nacionales hubo algunos problemas. ¿Cómo cree que serán las próximas? ¿Sin problemas, habrá problemas como los de las últimas elecciones, o habrá más problemas que en las últimas elecciones?</i>						
	Sin problemas	Como en últimas elecciones	Más problemas	Ns/Nr	Total	BALANCE*
Todos	20	44	25	12	100	-5
<i>Zona</i>						
Urbano	22	45	25	9	100	-3
Rural	18	43	25	14	100	-8
<i>Edad</i>						
Hasta 29	22	45	23	10	100	-1
De 30 a 49 años	18	43	27	11	100	-9
De 50 años y más	18	42	25	15	100	-7
<i>Preferencia Partidaria</i>						
Partido Liberal	25	42	21	12	100	4
Partido Nacional	16	46	27	11	100	-12

* Diferencia entre el % que cree que "no habrá problemas" y el % que cree que "habrá más problemas".

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

2.2.El trabajo con las elites

En las democracias, a mediano y largo plazo las mayorías deciden. A corto plazo, las elites políticas dan forma a los proyectos y programas alternativos que compiten por el apoyo de la ciudadanía. No lo hacen en un vacío: actúan “estratégicamente” bajo la influencia de las tendencias que perciben en la opinión pública y bajo la presión directa de las restantes elites nacionales. La experiencia de los proyectos PAPEP en Honduras y otros países de América Latina ha confirmado la importancia política del trabajo con las elites nacionales en sentido amplio. Saber qué están pensando esas elites y entender sus demandas le da al sistema político una significativa capacidad de anticipación. Esto se debe al menos a las siguientes razones:

i) Los miembros de las elites tienen en promedio una información de mejor calidad que aquella a la que tiene acceso la ciudadanía en su conjunto. Esto les permite hacer diagnósticos y formular pronósticos con mayor velocidad que el resto de los ciudadanos.

ii) Las opiniones que predominan entre los miembros de las elites tienden a trasladarse al grueso de la ciudadanía mediante canales tales como los medios de comunicación, el sistema educativo y las organizaciones gremiales. Distintas elites tienen diferentes grados de influencia entre diferentes sectores de la población, pero las elites en general son “formadoras de opinión”. Elites pesimistas suelen conducir a una opinión pública pesimista, y elites esperanzadas suelen conducir a una opinión pública con expectativas.

iii) Los miembros de las elites tienen directamente en sus manos decisiones que influyen sobre la sociedad y la marcha de la economía. Por ejemplo, las tasas de inversión y empleo se ven directamente afectadas por las decisiones que toman o no toman sus miembros.

iv) Los miembros de las elites tienen la capacidad de fortalecer la capacidad de propuesta y de construcción de consensos de los partidos políticos (en la medida en que les dan su apoyo y les proporcionan capacidades técnicas), o bien pueden debilitarlos con sus críticas y privarlos de capital humano con su distanciamiento.

CUADRO 11
Causas principales de los problemas del país, según actividad
(dos primeras menciones, en números absolutos)

CAUSAS	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
Falta un proyecto de país	7	6	2	15
Falta de liderazgo, defectos de los partidos	5	7	-	12
Pobreza, falta de educación	4	6	2	12
Problemas institucionales	4	4	1	9
Falta de capital, modelo económico	3	-	1	4
Corrupción, problemas históricos	2	2	1	5
Otros, NsNc	9	5	5	19
TOTAL	34	30	12	76

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto-setiembre de 2007.

Este reconocimiento de la capacidad de influencia de las elites es particularmente importante en Honduras, porque los miembros de las elites hondureñas tienen una actitud muy crítica hacia los partidos políticos. La última ronda de entrevistas realizada en el marco del proyecto PAPEP (agosto-setiembre de 2007) revela que, para los miembros de las elites, los problemas de Honduras se deben fundamentalmente a la falta de un proyecto de país y a las debilidades y carencias de los liderazgos políticos (Cuadro 11). También se mencionan con insistencia los problemas institucionales. Estos resultados son convergentes con los que se habían recogido en las anteriores rondas de entrevistas, de modo que pueden considerarse un estado de opinión sólidamente establecido.

La mencionada ronda de entrevistas también confirma la capacidad de anticipación que proporciona el conocimiento de las opiniones de las elites. En agosto de 2007, las encuestas de opinión pública mostraban al gobierno del presidente Zelaya en un pico de popularidad: el balance entre opiniones favorables y desfavorables arrojaba un saldo de 20 puntos positivos (ver Cuadro 4 más arriba). Sin embargo, en ese mismo momento los miembros de las elites hacían juicios muy críticos: 24 de las 38 personas entrevistadas hicieron juicios claramente críticos (Cuadro 12). En diciembre de ese año, las opiniones negativas sobre el desempeño del gobierno aparecían con nitidez en las encuestas de opinión pública: el balance entre juicios favorables y desfavorables había caído, como se vio, a 6 puntos negativos.

CUADRO 12
Juicio sobre el desempeño del gobierno, según actividad (en números absolutos)

ACTIVIDAD	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
No tiene rumbo, no asume responsabilidades	3	3	2	8
Le falta proyecto, es cortoplacista y cede a las presiones	7	6	3	16
Neutro, ni bien ni mal	2	-	-	2
Hay buenas intenciones, pero mucha improvisación	3	2	1	6
Actúa bien, honra la deuda social	1	4	-	5
Otros, NsNc	1		-	1
TOTAL	17	15	6	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto - setiembre de 2007.

Si esta dinámica de anticipación desde lo que piensan las elites hacia lo que más adelante tenderá a pensar la opinión pública ocurriese con cierta frecuencia en el caso hondureño (como suele serlo en otros casos), las dirigencias de los partidos políticos deberían tomar algunos recaudos. Todas las rondas de entrevistas realizadas en el marco del proyecto PAPEP pusieron en evidencia una visión muy crítica de los miembros de las elites respecto de las estructuras partidarias. En

particular, los partidos políticos son vistos por los miembros de las elites como el actor que más dificulta la consolidación de la democracia en Honduras. Llamativamente, esta opinión es frecuente entre los propios políticos.

A juicio de las elites los partidos políticos experimentarían una crisis de representatividad: la gran mayoría de las personalidades consultadas (en la última

ronda de entrevistas al igual que en las anteriores) sostiene que esas estructuras ya no son capaces de canalizar y dar debida

respuesta a las demandas de la sociedad (Cuadros 13 y 14).

CUADRO 13
Actor interno que más dificulta la consolidación democrática, según actividad
(primera mención, en números absolutos)

ACTIVIDAD	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
Partidos políticos, clase política en general	11	8	1	20
Empresarios, grupos de poder económico	1	3	1	5
Medios de comunicación	2	1	-	3
Gremios	-	2	-	2
Otras organizaciones de la sociedad civil	-	-	1	1
No hay actores que dificulten	1	1	-	2
Otros, NsNc	2	-	3	5
TOTAL	17	15	6	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto - setiembre de 2007.

CUADRO 14
¿Existe una crisis de representatividad de los partidos?, según actividad
(primera mención, en números absolutos)

ACTIVIDAD	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
Sí. Son estructuras arcaicas con dificultades para representar a la gente	13	10	6	29
No. Pese a los problemas, los partidos tienen mucho futuro	-	4	-	4
Otros, NsNc	4	1	-	5
TOTAL	17	15	6	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto - setiembre de 2007.

Los miembros de las elites hondureñas también vienen exhibiendo una creciente preocupación por la evolución futura del país. En la ronda de entrevistas realizada en la segunda mitad de 2007, sólo una pequeña minoría sostuvo que los problemas eran aproximadamente los de siempre (Cuadro 15). Para el resto, el país estaba ante problemas más graves, en una situación de

pre-crisis o directamente en una situación de crisis. Estas opiniones se recogieron antes de que se produjeran algunos de los hechos adversos reseñados más arriba, como el enfriamiento de la economía estadounidense o la inflación de origen alimentario. Es probable que si hoy se hiciera una nueva ronda de entrevistas, la preocupación sería mayor.

CUADRO 15
Evaluación de las dificultades actuales, según actividad
(en números absolutos)

ACTIVIDAD	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
Los problemas de siempre, manejables	2	3	1	6
Problemas más graves que antes	5	2	2	9
Situación de pre-crisis	5	7	2	14
Situación de crisis	5	3	1	9
Otros, NsNc	-	-	-	-
TOTAL	17	15	6	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto -setiembre de 2007.

Es muy difícil que el sistema político pueda manejar las dificultades que se avecinan si las opiniones y actitudes de los liderazgos nacionales siguen siendo tan críticas y pesimistas. Este estado anímico se trasladará en mayor o menor medida al conjunto de la ciudadanía y reforzará la insatisfacción generada por las dificultades que la población deberá enfrentar (como la reducción de las remesas, la inflación y los problemas energéticos). Parece esencial, por lo tanto, que los partidos políticos establezcan puentes de diálogo con los miembros de las elites como parte esencial de un cambio de estilo. Esos puentes les permitirían anticipar los estados de opinión, aportarían insumos para la definición de políticas consensuadas, y crearían nuevas condiciones para la construcción de acuerdos suprapartidarios. Idealmente, acuerdos cuyos objetivos vayan más allá de los límites temporales de un gobierno específico.

Conocer las opiniones de los miembros de las elites, dialogar con ellas e incorporarlas a la búsqueda de soluciones parece ser uno de los desafíos del sistema político hondureño para los años que se avecinan.

2.3. Los principales problemas sustantivos

Las consideraciones anteriores refieren al método que parecería razonable emplear para hacer frente al contexto de creciente dificultad que probablemente encontrará Honduras. Pero definir el método a emplear es sólo parte de la tarea pendiente. La otra tarea es identificar las áreas de problemas en las que será necesario concentrarse para encontrar soluciones. La identificación de esas áreas debería surgir del propio diálogo entre los actores políticos y los miembros de las elites culturales, económicas y sociales. Pero es posible sugerir desde ya algunos temas que muy probablemente deberán formar parte de esa agenda (porque surgirán en el curso de esos diálogos). Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- i) Parece necesario concretar, en el menor plazo posible, acciones vigorosas para generar fuentes alternativas de energía (esto es, fuentes que no recurran al

petróleo). En particular, parece recomendable avanzar decididamente en la ejecución de proyectos hidroeléctricos que aprovechen las ventajas naturales del país (Cuadro 16).

Tal como revelaron las entrevistas del proyecto PAPEP, entre los miembros de las elites existe la impresión muy difundida de que hay decenas de proyectos en es

condiciones de ser iniciados, con estudios de factibilidad y fases de estudio debidamente cumplidas. Según la visión dominante, esos proyectos no se ponen en marcha por razones de corrupción o de ineficiencia. Avanzar en este terreno tendría el doble efecto de resolver un problema muy claramente percibido por la población y recuperar la confianza de las elites.

CUADRO 16
Medidas necesarias para superar la crisis energética, según actividad
(primera mención, en números absolutos)

MEDIDAS	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
Contratar más energía térmica como solución de corto plazo	2	2	1	5
Invertir en el aprovechamiento de los recursos hídricos	10	6	4	20
Romper monopolios y abrir mercado	3	7	1	11
Otros, NsNc	2	-	-	2
TOTAL	17	15	6	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto -septiembre de 2007.

ii) En la misma línea, debería explorarse la posible producción de biocombustibles. Hay al menos tres razones para avanzar en esta dirección. La primera es que contribuiría a la diversificación de las fuentes de energía. La segunda es el alto precio internacional de esos productos, lo que permitiría aumentar las exportaciones. La tercera es que al menos algunos cultivos para este fin pueden realizarse en zonas no aptas para la agricultura tradicional, de modo que no constituyen necesariamente una competencia para los cultivos alimentarios, sino un complemento beneficioso para múltiples sectores.

iii) Un tema central de la agenda debería ser el reestablecimiento y cuidado de los

equilibrios macroeconómicos. La amortiguación del efecto de alivio de la condonación de deuda, junto con las presiones inflacionarias, podrían conducir al país a un desajuste severo de sus cuentas.

En el mediano plazo, una situación semejante sólo puede castigar a los sectores de más bajos recursos. Tomar recaudos para que tal cosa no ocurra es esencial si se quiere evitar la consolidación de un contexto de crisis. La reanudación de los vínculos con el FMI podría ser el entorno apropiado para buscar esos acuerdos estabilizadores. Las entrevistas realizadas a miembros de las elites muestran que no hay un rechazo generalizado a esta clase de acuerdos con

el organismo, sino más bien una preocupación acerca del modo en que se establecen (Cuadro 17).

CUADRO 17
Juicio sobre un posible nuevo acuerdo con el FMI, según actividad
(en números absolutos)

JUICIO	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
Sería positivo, ayudaría al país	9	4	4	17
Es necesario, pero hay que mantener autonomía y atender a lo social	4	9	1	14
Sería negativo para el país	2	2	1	5
Otros, NsNc	2	-	-	2
TOTAL	17	15	6	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto -setiembre de 2007.

iv) La amenaza de un aumento de la competencia china, junto con el enfriamiento de la economía estadounidense, hacen imperioso tomar decisiones orientadas a aumentar la competitividad y mejorar el clima de negocios. Es necesario evitar un debilitamiento de las ventas al exterior y de las tasas de inversión. Un terreno en el que

sería posible acordar avances es el relativo al aprovechamiento del CAFTA. Ni entre los miembros de las elites ni a nivel de la opinión pública existe un rechazo significativo a ese acuerdo. Pero, especialmente entre los miembros de las elites, existe la idea de que las posibilidades que ofrece el acuerdo no se están aprovechando (Cuadro 18).

CUADRO 18
Evaluación de las consecuencias del CAFTA, según simpatía partidaria (en números absolutos)

CONSECUENCIAS	Liberales	Nacionalistas	Emergentes	Independientes, sin filiación	TODOS
Positivas o más bien positivas	3	-	-	3	6
Es demasiado temprano para evaluar	1	3	2	2	8
Crea oportunidades, pero no se aprovechan	3	3	1	3	10
Negativas o más bien negativas	3	1	3	5	12
Otros, NsNc	1	-	-	1	2
TOTAL	11	7	6	14	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto -setiembre de 2007.

Esto abre un espacio para definir iniciativas de acción consensuadas. Las encuestas de opinión muestran que los niveles de rechazo al CAFTA disminuyen a medida que cae la edad de los consultados

(Cuadro 19). Probablemente esto indique que esta clase de acuerdos llegó para quedarse: la cuestión ya no será si deben firmarse o no, sino cómo deben aprovecharse.

CUADRO 19
Evaluación del CAFTA por parte de la opinión pública hondureña (en porcentajes)

¿Ud. ha oído hablar del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU (el CAFTA)? Si oyó hablar, ¿es bueno para Honduras, o es malo?							
	Es bueno	Ni bueno ni malo	Es malo	Ns/Nr	No oyó	Total	BALANCE*
Todos	34	12	14	8	32	100	20
<i>Edad</i>							
Hasta 29	33	11	11	6	40	100	23
De 30 a 49 años	36	14	13	9	27	100	23
De 50 años y más	30	12	19	10	29	100	11
<i>Preferencia partidaria</i>							
Partido Liberal	35	11	11	9	35	100	24
Partido Nacional	31	14	15	7	32	100	16

* Diferencia entre el % que responde "es bueno" el % que responde "es malo".

Fuente: Encuesta de opinión pública realizada para el PAPEP por Borge y Asociados, Honduras, mayo, agosto y diciembre 2007

v) Una agenda de iniciativas consensuadas debería incluir asimismo un conjunto de políticas sociales orientadas a aliviar las situaciones de pobreza e indigencia. Tanto entre los miembros de las elites como en la opinión pública en general, existe el convencimiento de que estos problemas deben recibir respuestas que no exijan tiempos de espera demasiado largos. El desafío consiste en definir una nueva

generación de políticas sociales que efectivamente lleve alivio a los sectores más expuestos, al mismo tiempo que respeta los equilibrios macroeconómicos y se mantiene a salvo de las sospechas de clientelismo y corrupción. El diseño de políticas de esta clase exigiría poner un fuerte énfasis en los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

CUADRO 20
Principal problema del país, según simpatía partidaria
(en números absolutos)

CONSECUENCIAS	Liberales	Nacionalistas	Emergentes	Independientes, sin filiación	TODOS
Pobreza, desigualdad, desempleo	3	4	2	7	16
Inseguridad, delincuencia	3	2	1	2	8
Problemas políticos e institucionales, corrupción	3	1	3	3	10
Baja productividad, falta de proyecto económico	2	-	-	1	3
Otros, NsNc	-	-	-	1	1
TOTAL	11	7	6	14	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto -setiembre de 2007.

vi) Por último, una agenda de iniciativas políticas consensuadas debería retomar el impulso de reforma institucional que ha perdido fuerza en los últimos años. Entre los miembros de las elites, la opinión mayoritaria es que esas reformas fueron positivas pero insuficientes, y que en alguna medida se han desvirtuado (Cuadro 21). Dado que la falta de transparencia y la corrupción son algunas de las acusaciones más serias que los miembros de las elites lanzan contra la

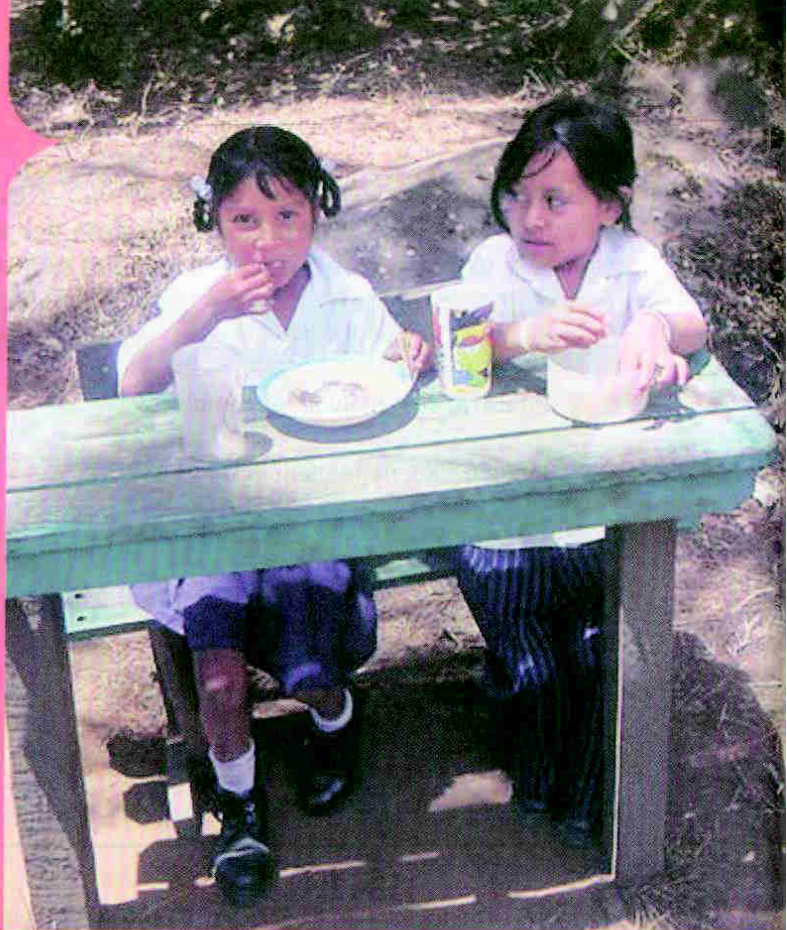
dirigencia política, parece importante retomar el impulso reformista para recuperar legitimidad y hacer posible la búsqueda de acuerdos. Es probable que una revitalización de las reformas lleve a las dirigencias partidarias a perder algunas cuotas de control político. Pero una pérdida todavía mayor de legitimidad en un contexto de agravamiento de los problemas económicos y sociales puede agravar todavía más la pérdida de cuotas de poder político.

CUADRO 21
Evaluación de las reformas políticas, según actividad (en números absolutos)

REFORMAS	Políticos	Líderes sociales	Empresarios y técnicos	TODOS
Fueron positivas, hubo avances	7	3	1	11
Positivas pero incompletas. Hay que profundizarlas	10	11	3	24
Fracasaron, no se cumplieron	-	1	1	2
Otros, NsNc	-	-	1	1
TOTAL	17	15	6	38

Fuente: Proyecto PAPEP, ronda de entrevistas a líderes hondureños, agosto -setiembre de 2007.

El escenario político más probable para 2008 - 2009



3.1. La probable ausencia de políticas de estado significativas

En los últimos años, los juicios de las elites hondureñas sobre la probabilidad de grandes acuerdos sociales o económicos entre los partidos mayores han sido muy escépticos. Estos juicios negativos han sido reiteradamente observados en estudios PAPEP anteriores, y han sido corroborados por la experiencia posterior. Las opiniones de la población registradas en la encuesta de diciembre de 2007 apuntan en la misma dirección. Elites y ciudadanos concuerdan: es poco probable que desde aquí hasta las próximas elecciones nacionales se produzcan acuerdos sobre políticas de estado dirigidas hacia los problemas sociales y económicos más agudos del país.

Naturalmente, no es imposible que ocurran, y este informe argumenta, precisamente, que sería muy bueno para el país que ocurriesen.

Pero lo más probable es que no ocurran, y no solamente por lo que indican las expectativas de los hondureños y de sus elites. En los últimos años, entre los partidos mayores sólo se han logrado acuerdos sobre temas políticos, con algunos logros significativos. Pero no se han logrado acuerdos importantes en materias sociales y económicas. En parte porque:

- Esa clase de acuerdos se contradice con la lógica adversarial de la mayoría de los cuadros de los dos partidos mayores (para el grueso de los activistas de cualquiera de los dos partidos, el principal problema del país es el otro partido);
- esos acuerdos afectan intereses que se defienden activamente, dentro y fuera de los partidos;
- la aplicación de esa clase de acuerdos exige cambios significativos en la gestión del gobierno, cambios que también encuentran resistencias dentro de los partidos de gobierno. Finalmente,

- Lo que hasta ahora no se ha logrado en condiciones “normales”, es aún menos probable que se logre a poco más de un año de las elecciones nacionales, cuando los partidos se preparan para competir entre sí, y las fracciones de los partidos ya están activamente en campaña al interior de los partidos.

Aceptando que el escenario más probable hasta las próximas elecciones nacionales, al menos por ahora, es la ausencia de políticas de estado sociales y económicas significativas, ¿cuáles serían las consecuencias de ese escenario?

La más evidente es que los problemas sustantivos de fondo quedarían casi seguramente postergados hasta el futuro gobierno. En ese caso, y si las principales conclusiones de los estudios económicos y energéticos contratados en el marco del proyecto PAPEP son correctas, entonces estos problemas tenderán a agravarse. Esto tendrá consecuencias inevitables sobre los climas de opinión prevalecientes, y también debería tener, como se verá, tendrá consecuencias políticas a corto y a mediano plazo.

3.2. Impactos sobre los climas de opinión prevalecientes

La ausencia de políticas de estado, y como consecuencia el probable deterioro (al menos incremental) de la situación, reducirán aún más la ya menguada confianza de las elites hondureñas en la capacidad y habilidad de los dos partidos mayores para enfrentar los problemas nacionales. Puesto que estas elites son “formadoras de opinión”, esto acentuará la falta de confianza de los hondureños en los partidos y en las perspectivas del país y de sus propias

familias.

Como ya se observó (Cuadro 8, más arriba), la gran mayoría de los hondureños se está cansando de la política entendida como juego de rivalidades entre los partidos. El 80% de los encuestados en diciembre de 2007 sostuvo que “liberales y nacionalistas deben ponerse de acuerdo en algunas cosas importantes para Honduras”, y sólo un 15% dijo, al contrario, que “el gobierno debe gobernar y la oposición debe hacer oposición, cada uno en lo suyo”. Los resultados de la encuesta de diciembre mostraron que este 80% de respuestas se dividía en dos partes de tamaños comparables: un 43% de encuestados que pensaba que liberales y nacionalistas debían buscar acuerdos, pero que en la práctica esto no ocurriría (acuerdistas escépticos de antemano), y un 37% de encuestados que esperaba que liberales y nacionalistas efectivamente buscarían acuerdos, o al menos no sabían qué es lo que iba a ocurrir (“acuerdistas esperanzados”).

Por un lado, para los acuerdistas “escépticos de antemano” la ausencia de políticas de estado simplemente ratifica lo que ya esperaban, y presumiblemente los vuelve aún algo más pesimistas. Por otro lado, para los “acuerdistas esperanzados” la falta de políticas de estado destruye sus esperanzas previas. Esto debería tener consecuencias tangibles, porque los “acuerdistas esperanzados” de diciembre de 2007 eran, comparados con los “escépticos de antemano”, sistemáticamente:

- (a) menos críticos de la gestión del gobierno liberal;
- (b) bastante más optimistas en cuanto al futuro de sus propias familias (“en los próximos cuatro años”),
- (c) mucho menos pesimistas sobre el futuro del país (“en los próximos años”), y

(d) mucho menos pesimistas sobre la evolución de la pobreza en Honduras durante los próximos años.

3.3. Posibles consecuencias políticas a corto y a mediano plazo

Es probable que a corto plazo la frustración de las expectativas de los “acuerdistas esperanzados” tenga consecuencias políticas negativas para los dos partidos mayores, y particularmente para el partido de gobierno.

Desde el fin de los gobiernos militares, a partir de la presidencia de Roberto Suazo Córdova se observan dos “ciclos”, cada uno de ellos formado por dos gobiernos liberales y uno nacionalista, o abreviadamente, L L N. Estos dos ciclos incluyeron, en el orden indicado, a los gobiernos Suazo Córdova, Azcona Hoyo y Callejas (el primero), y Reina, Flores y Maduro (el segundo ciclo). El gobierno liberal del Presidente Zelaya parecía comenzar, entonces, un tercer ciclo, quizá similar a los dos anteriores. Esta conjetura no es (o no era) puramente especulativa, porque estos ciclos probablemente no fueron simples coincidencias o accidentes históricos: podían reflejar en parte el largo plazo de la historia política hondureña (con los liberales gobernando con más frecuencia que los conservadores primero y los nacionalistas después), y en parte que, como las encuestas lo siguen mostrando hasta hoy, los liberales tienen más adherentes que los nacionalistas. Los tiempos de la rotación de los partidos en el gobierno de alguna manera reflejarían estas circunstancias.

Ahora bien: los desencantos acumulados golpean a los dos partidos mayores. Un indicador importante de estos efectos negativos es que en las últimas elecciones los partidos de gobierno no han logrado mayorías

Legislativas propias (y han debido buscar ayuda fuera de sus propias bancadas para poder legislar). Pero golpean más, por razones evidentes, al partido de gobierno (en Honduras, como en casi todas las políticas competitivas del resto del mundo, el electorado normalmente asigna la responsabilidad “principal” por los problemas irresueltos al partido o coalición gobernante). Como consecuencia de esta asignación de responsabilidades políticas, los “ciclos” anteriores podrían acelerarse.

La gran mayoría de los hondureños se está cansando de la política entendida como juego de rivalidades entre los partidos. El 80% de los encuestados en diciembre de 2007 sostuvo que “liberales y nacionalistas deben ponerse de acuerdo en algunas cosas importantes para Honduras”, y sólo un 15% dijo, al contrario, que “el gobierno debe gobernar y la oposición debe hacer oposición, cada uno en lo suyo”.

En particular: si el próximo gobierno fuera nacionalista, entonces se podría sostener que los dos ciclos L L N ya mencionados fueron en realidad una ilusión, porque luego de apenas un ciclo completo de esas características (el primero), la presidencia de Flores habría señalado el comienzo de un nuevo tipo de ciclo L N, más breve, de alternancia constante. Al liberal Flores lo siguió el nacionalista Maduro, seguido a su

vez por el liberal Zelaya, que sería seguido por el (posible, pero hipotético) nacionalista ganador de las elecciones presidenciales de 2009. El objetivo de estas consideraciones no es “pronosticar” que esto efectivamente ocurrirá (pronóstico imposible a esta distancia de las elecciones, cuando ni siquiera se conoce la identidad de los candidatos), sino argumentar, antes de las elecciones, que si esto efectivamente ocurriera se fortalecería la idea de una nueva etapa política, distinta de las dos anteriores.

A mediano plazo es más difícil estimar la naturaleza exacta de las consecuencias políticas negativas de esta nueva etapa, o del tiempo que tardarían en hacerse sentir. Sin embargo, sí se puede concluir que, si Honduras está efectivamente en una nueva etapa de las características ya indicadas, las consecuencias negativas serían inevitables, salvo que los partidos mayores enfrenten el problema (a través de las vías indicadas en la segunda parte de este informe, o de otras vías). Que las consecuencias negativas ocurran efectivamente, o no, depende de las acciones de los partidos mayores.

¿Cuáles podrían ser estas consecuencias negativas de mediano plazo? Por un lado, por varias razones, en América Latina los golpes de estado más o menos tradicionales, usualmente con participación militar, son crecientemente raros y poco probables. Por otro lado, según lo que enseña la experiencia latinoamericana, estas consecuencias negativas podrían incluir:

(a) una situación de creciente descontento social, que se traduciría en niveles mayores (o mucho mayores) de conflictividad social. En los países donde existe un sistema de partidos razonablemente institucionalizado, como efectivamente ocurre en Honduras, estos procesos normalmente preludian o acompañan la transformación del sistema de partidos. Esta transformación

favorecería, en principio, el crecimiento de los partidos menores (“emergentes”) o de partidos enteramente nuevos. Sin embargo, cuando los sistemas de partidos están relativamente institucionalizados, como en Honduras, estos procesos suelen ser lentos, como ocurrió en diferentes tiempos y circunstancias en Uruguay, México o incluso Brasil (donde, aunque previamente no existía un verdadero sistema nacional de partidos, el desarrollo del PT, el partido del Presidente “Lula” Da Silva, duró un cuarto de siglo). No es posible anticipar si en Honduras podría ocurrir una transformación tan lenta;

Al liberal Flores lo siguió el nacionalista Maduro, seguido a su vez por el liberal Zelaya, que sería seguido por el (posible, pero hipotético) nacionalista ganador de las elecciones presidenciales de 2009.

(b) esta anticipación es imposible, entre otras razones, porque en circunstancias como las de Honduras la construcción de alternativas viables a la oferta partidaria normalmente es lenta, pero la erosión (y eventualmente la implosión) de los sistemas de partidos existentes puede ser veloz. En este caso se puede crear un “vacío” (cuando las alternativas políticas existentes pierden sustento, pero aún no hay una oferta partidaria viable de relevo) finalmente ocupado de maneras imposibles de prever, que dependen fuertemente de circunstancias y accidentes históricos. Una posibilidad es una ruptura y escisión en alguno de los partidos mayores, con la emergencia de un líder que se distancia de su partido inicial pero de alguna manera logra conservar la

visibilidad y al menos parte de los legados históricos positivos de su partido de origen, facilitando su llegada rápida al gobierno (como ocurrió en Colombia, y como, según algunos observadores, casi ocurrió en Costa Rica). Otra posibilidad es la formación de una coalición que, bajo un liderazgo fuerte y carismático, capitaliza los apoyos e historias de sus miembros y por esa vía también accede rápidamente al gobierno (como habría ocurrido en Paraguay con la victoria del Presidente Lugo);

(c) también, siempre en circunstancias aproximadamente comparables a las hondureñas, hay otras alternativas más traumáticas y menos benignas que las anteriores. La creciente falta de legitimidad de los partidos existentes puede favorecer la emergencia de figuras más “populistas”, menos preocupadas por

el fortalecimiento institucional, con liderazgos fuertemente personalizados. Estos liderazgos, aún si persiguen fines socialmente deseables, pueden conducir a prácticas políticas (no necesariamente discursos) poco democráticas. Suelen ser outsiders (como ocurrió en Perú, Venezuela, o Ecuador), pero podrían surgir desde alguno de los partidos establecidos.

Los climas políticos agitados donde proliferan las acusaciones y contra-acusaciones de conspiración, desestabilización, o directamente de amenazas de golpes de estado, también son, históricamente, señales de la existencia de procesos como los aquí señalados. Infortunadamente, luego de años de política razonablemente calma, en los últimos meses el clima político hondureño ha visto el resurgimiento de picos de agitación política de esta naturaleza.



Referencias

Katz, Sebastián: "Prospectiva económica en el marco del PAPEP. Honduras: Desafíos, riesgos y oportunidades". Informe de consultoría presentado a PNUD, Tegucigalpa, 2008.

Negri de Magalhaes, Cecilia y Morales Udaeta, Miguel: "Prospectiva energética en el marco del Proyecto PAPEP". Informe de consultoría presentado a PNUD, Tegucigalpa, 2008.

Núñez Sandoval, Oscar: "Honduras. Evolución económica 2007 y perspectivas 2008-2010". Informe de consultoría presentado a PNUD, Tegucigalpa, 2008.

PAPEP Honduras: "Honduras. Situación actual y expectativas de la población". PNUD, Tegucigalpa, agosto 2007.

PAPEP Honduras: "Situación actual y perspectivas de Honduras, según los liderazgos hondureños. Informe de una ronda de consultas realizada en 2006". PNUD, Tegucigalpa, 2007.

PAPEP Honduras: "Honduras. Situación actual y expectativas de la población". PNUD, Tegucigalpa, octubre 2007.

PAPEP Honduras: "La coyuntura actual. Informe de una ronda de consultas a líderes hondureños". PNUD, Tegucigalpa, 2007.

PAPEP Honduras: "Honduras. Situación actual y expectativas de la población". PNUD, Tegucigalpa, 2008.

www.papep.org

www.undp.un.hn