

[www.cedoh.org](http://www.cedoh.org)

[www.cedoh.org](http://www.cedoh.org)

**Honduras:**  
**Retos y desafíos de la  
reconstrucción democrática**

Coordinador General:  
Víctor Meza

Equipo de investigación

Leticia Salomón

Manuel Torres

Omar Palacios

Eugenio Sosa

Octubre 2011

321.8 Centro de Documentación de Honduras. (CEDOH)  
C39 Honduras: Retos y desafíos de la reconstrucción democrática / Centro de Documentación de Honduras. C.H. (CEDOH); Coordinador Víctor Meza; Equipo de investigación Leticia Salomón, Manuel Torres, Omar Palacios, Eugenio Sosa --[Tegucigalpa]: [Lithopress Industrial], [2011] 134 p.

ISBN: 978-99926-41-06-4

1.- DEMOCRACIA 2.- GOLPE DE ESTADO.

**Honduras: Retos y desafíos de la reconstrucción democrática.**

El desarrollo de la investigación y esta publicación fueron posibles gracias al apoyo financiero de la Misión Dinamarca en Guatemala a través del Programa Regional de Consolidación del Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica, Pro-Democracia y la coordinación y edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión del Programa auspiciante.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

**Edición y diagramación:** Miroslava Meza, CEDOH

**Diseño de portada:** Karolina Herrera

**Impresión:** Lithopress Industrial, Octubre 2011

Tegucigalpa, Honduras

# CONTENIDO

## Introducción

- |             |   |            |
|-------------|---|------------|
| <b>I.</b>   | <b>Honduras: Golpe de Estado, sistema de partidos y recomposición democrática</b>                     | <b>1</b>   |
|             | <i>Leticia Salomón</i>  |            |
| <b>II.</b>  | <b>El terremoto institucional y la necesidad de un nuevo inicio</b>                                   | <b>23</b>  |
|             | <i>Manuel Torres</i>  |            |
| <b>III.</b> | <b>Caracterización económica de la democracia hondureña. Agenda mínima de reformas y perspectivas</b> | <b>75</b>  |
|             | <i>Omar Palacios</i>  |            |
| <b>IV.</b>  | <b>El contexto social de la democracia hondureña</b>  | <b>121</b> |
|             | <i>Eugenio Sosa</i>   |            |

# ENTREVISTADOS

Carlos Sosa Coello

Julio Navarro

Carlos Montoya

Manuel Gamero

Marvin Ponce

Ramón Romero

Ramón Salgado

Rocío Tábora

Ubaldo Herrera

Ismael Moreno

Fernando García

Xiomara Castro

Armando Sarmiento

Edmundo Orellana

Rolando Portillo

Carlos Gómez Moreno

Héctor Cerrato

Milton Jiménez

Raf Flores

Lisandro Hernández

Manuel de Jesús Bautista Flores

Guillermo Matamoros

Rebeca Santos

Cristiana Nufio

El equipo de investigación del CEDOH les da un cordial agradecimiento a todos los entrevistados por su colaboración en este importante proyecto de investigación.

## **PRESENTACIÓN**

El golpe de Estado del 28 de junio del 2009, perpetrado por una abigarrada alianza de actores (políticos conservadores, empresarios, líderes religiosos, dueños de medios de comunicación y jefes militares), representó una violenta interrupción en el proceso de transición política que Honduras había iniciado a principios de la década de los años ochenta en el siglo pasado. Al mismo tiempo, abrió una nueva fase en el camino de la construcción democrática y la reformulación del Estado de derecho.

El golpe mostró las deficiencias y limitaciones del sistema político hondureño. Reveló y sacó a flote sus debilidades y carencias, a la vez que marcó las fronteras y puso en evidencia las dificultades del sistema para procesar con diligencia democrática la polarización y los conflictos sociales y políticos. El andamiaje institucional y las estructuras jurídico-constitucionales construidas a partir de 1980 evidenciaron su relativa obsolescencia, reclamando el cambio y la modernización. Paradójicamente, como una ironía más de la historia, el golpe, concebido y ejecutado por las élites para impedir las reformas del sistema político, se convirtió en la mejor prueba de la urgencia de tales reformas. La causa se transmutó en efecto.

Esto explica, al menos en parte, los reclamos de reforma y transformación que a veces surgen incluso en el seno de antiguos círculos golpistas. Es como si los autores y promotores de la ruptura del orden constitucional descubrieran, de pronto, la necesidad de hacer reformas a fin de aplacar las crecientes demandas a favor de las mismas. Cambiar algo para conservar lo más.

Pero, en esencia, lo más importante es que la sociedad en su conjunto va tomando conciencia cada vez más clara y precisa sobre la necesidad de introducir cambios y modificaciones en la arquitectura jurídica e institucional del país, a fin de hacerla más viable, incluyente y, por lo mismo, democrática. La reforma - entre más profunda y consistente sea, mucho mejor - es hoy uno de los desafíos más grandes y urgentes que enfrenta Honduras.

Consciente de esos retos, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), con el valioso apoyo del Programa regional de consolidación del apoyo a la democracia y los derechos humanos en Centroamérica

(Pro-Democracia), de la cooperación del gobierno de Dinamarca, inició en mayo del presente año un proyecto de investigación denominado “El contexto de la democracia en Honduras: retos y desafíos de la reconstrucción democrática”, cuyo informe final publicamos hoy en forma del presente libro. No hace falta decir que el contenido de esta publicación refleja únicamente las opiniones de los autores participantes y las del propio CEDOH. De ninguna manera compromete las ideas y política institucional de nuestros patrocinadores.

El libro aborda el problema de la democracia en Honduras haciendo énfasis en los aspectos más relevantes de antes, durante e inmediatamente después del golpe de Estado del año 2009. Analiza las dimensiones política, institucional, social y económica, en un esfuerzo por abarcar las facetas y hechos más importantes, los fenómenos clave que nos ayudarán a entender mejor la crisis política de los años post golpe y, sobre todo, la urgente necesidad de abordar con seriedad y dedicación el desafío de la agenda de reformas que el país y la sociedad deben llevar a cabo.

Los autores, cada uno desde su respectivo ámbito de análisis, estudian las causas y proponen los cambios, haciendo así un estimable aporte al debate que prevalece hoy al interior de los círculos políticos y sociales de nuestro país. Se trata, en esencia, de contribuir a mejorar la calidad de la discusión y enriquecer la reflexión colectiva sobre el destino, mediato e inmediato, de Honduras.

El CEDOH agradece el apoyo de los amigos de la cooperación danesa y confía en que este libro será muy bien recibido entre nuestros lectores y el público en general.

**Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)**



# **HONDURAS: GOLPE DE ESTADO, SISTEMA DE PARTIDOS Y RECOMPOSICIÓN DEMOCRÁTICA**

Leticia Salomón

## **Introducción**

El golpe de estado del 28 de junio de 2009 significó un quiebre democrático en el proceso político iniciado en 1980, con el nombramiento de un militar en el gobierno de transición que culminaría con una nueva Constitución Política y el ascenso al poder del primer gobernante civil, luego de casi 17 años de presencia ininterrumpida de las Fuerzas Armadas como centro del sistema político del país<sup>1</sup>. Su salida del poder se produce en un contexto de deterioro institucional derivado de la sombra de la corrupción que impregnó a los gobiernos militares de la época.

Desde entonces hasta junio de 2009, se produjeron 8 procesos electorales, el primero de los cuales se tradujo en la colocación de un militar al frente del gobierno como producto de la forma en que las Fuerzas Armadas negociaron con los partidos políticos su retorno a los cuarteles. De los siete gobiernos civiles que se produjeron desde entonces, cinco fueron presididos por liberales y únicamente dos por nacionalistas, manteniéndose una secuencia de dos gobiernos liberales y un gobierno nacionalista, hasta que la misma se vio interrumpida por el golpe de Estado de 2009.

En los 29 años transcurridos desde entonces se avanzó mucho en la transición política, menos en la transición institucional y mucho menos en la transición cultural, lo que significó un saldo negativo en el proceso de construcción democrática al momento en que éste se vio interrumpido. Y es que la transición a la democracia y la consolidación de la misma suponía la erradicación de la cultura política autoritaria que caracterizó al sistema político hondureño durante largos años de gobiernos civiles y militares y su sustitución por una cultura política democrática sustentada

---

<sup>1</sup> En este período se produjo el llamado Gobierno de Unidad Nacional (1971-72), producto del convenio explícito entre los dos partidos tradicionales, Liberal y Nacional, avalado por un fuerte tutelaje militar, lo que constituye un breve interregno en la historia de presencia directa de las Fuerzas Armadas en la conducción político-administrativa del país.

en valores esenciales como el pluralismo, la tolerancia y el respeto a las diferencias.

La debilidad de este proceso de construcción cultural de la democracia quedó evidenciada en el papel que jugaron los dirigentes políticos en instituciones clave del Estado durante el golpe de Estado, como el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, entre otras, caracterizado por el irrespeto a las diferencias, la intolerancia, la violación de derechos humanos y la debilidad del Estado de Derecho.

El quiebre democrático significó interrupción, alteración y retroceso en mucho de lo que se había avanzado, pese al intento político-partidario de cubrir con un manto lo ocurrido y continuar con el proceso político-electoral como si no hubiera ocurrido nada, intentando encriptar lo ocurrido impregnándolo de una normalidad artificialmente construida.

El epicentro de esa especie de terremoto político que azotó la institucionalidad del país se ubicó en el Congreso Nacional y, gravitando sobre él, los empresarios, los militares, las cúpulas religiosas y los dueños de medios de comunicación. No es casual el papel protagónico del Congreso en esta crisis: ahí se encuentran representados todos los partidos políticos, los tradicionales partidos Liberal y Nacional, y los minoritarios Demócrata Cristiano de Honduras, PINU-SD y Unificación Democrática; ahí se acumula tanto o más poder que en el poder Ejecutivo y, desde ahí, sus presidentes lanzan sus candidaturas a los comicios electorales, burlando una y otra vez el deseo ciudadano de que no existan postulaciones de ese tipo porque implica usos y abusos de los recursos públicos, y condiciones de inequidad en la competencia electoral.

El golpe de Estado sacudió la institucionalidad pública y debilitó fuertemente la legitimidad de los cinco partidos políticos que participaron activamente en la decisión legislativa, en la confabulación partidaria-empresarial-militar, en el silencio cómplice y en el calculado distanciamiento del núcleo del conflicto. Lo anterior se explica por la realización de tres procesos paralelos y simultáneos: el proceso político-institucional vinculado al desempeño de las instituciones del Estado en condiciones de aparente normalidad; el proceso económico-militar-religioso-mediático, como sustento de la alteración constitucional con el uso de la fuerza de las armas y de la manipulación de la conciencia, y el

proceso electoral, mantenido en una burbuja y alejado de la contaminación ilegal del golpe de Estado. De ahí el involucramiento de todos los partidos, por acción u omisión, desde adentro o afuera de los tres procesos señalados y desde el calculado silencio o el agitado activismo golpista.

El golpe de Estado ha dejado en condiciones de precariedad a los partidos políticos ante un fuerte sector de la ciudadanía, en lo interno, y de la comunidad internacional, en lo externo. De ahí la importancia de observar la capacidad de recomposición de los partidos, individual o colectivamente, todo ello en el marco del proceso de reconstrucción democrática.

### **El sistema de partidos antes del golpe de Estado**

Conforme se fue fortaleciendo la democracia electoral y con ella la certidumbre de la alternabilidad de los partidos tradicionales en el ejercicio del poder, se fueron desarrollando cuatro procesos de asociación/ identificación, con diferentes grados de intensidad, de los partidos políticos con los militares, la empresa privada, la corrupción y la manipulación partidaria de las instituciones<sup>2</sup>.

1. Los vínculos con los militares datan de muchos años atrás y específicamente del acuerdo plasmado en la Constitución de 1982, según la cual los militares gozan de una fuerte injerencia en ámbitos institucionales de los civiles, acaparan los temas de defensa y seguridad, se convierten en árbitros de la conflictividad política y ejercen la función tutelar sobre los procesos electorales, a cambio de la tranquilidad de no ser objeto de golpes de Estado;
2. La vinculación con la empresa privada se explica por iniciativas de acercamiento provenientes de los políticos hacia los empresarios y de los empresarios hacia los políticos, fenómeno que ha crecido en intensidad e irrupción de lo privado en lo público;

---

<sup>2</sup> Existe un cuarto proceso, aún no estudiado con la fuerza suficiente para poder dimensionarlo, referido a los vínculos entre los partidos políticos y el crimen organizado.

3. La vinculación con la corrupción es un fenómeno en rápido ascenso y con visibilidad creciente, hecho que ha ido minando la confianza ciudadana en los partidos políticos.
4. Finalmente, la asociación entre la actividad política y la manipulación partidaria de instituciones clave, impone los intereses particulares por encima de los intereses generales y deja indefensa a la ciudadanía ante el sistema de justicia y los principios de equidad.

*Desde los años noventa existe una privatización de los partidos políticos. Los partidos han sido tutelados prácticamente por la empresa privada, para hacer negocios con las compras públicas. Las compras públicas son el botín de guerra de los empresarios que empezaron a entrar con acciones de carácter político, poniendo diputados, poniendo dinero en las campañas y generando realmente una cultura de cooptación de los partidos políticos desde el sector empresarial; sobre todo los grupos vinculados a la minería, telecomunicaciones, energía, banca y el comercio internacional. Estos sectores acapararon una estrategia de privatización de los partidos políticos.*

Fuente: Entrevista a Marvin Ponce, diputado UD.

Es importante destacar que el golpe de Estado fue producto de una crisis política que no se pudo resolver en las instancias institucionales correspondientes, la cual se convierte, inmediatamente después del golpe de Estado, en una crisis social de grandes dimensiones en nuestro país:

*Creo que esa crisis de manera particular no era previsible pero sí era previsible que dada la debilidad institucional de los partidos políticos podría suceder cualquier situación que vulnerara la institucionalidad del país, porque lamentablemente los partidos políticos no llegaron a consolidar nunca una estructura institucional sólida que los llevara fuera de su verticalismo autoritario; entonces, en esas condiciones la institucionalidad de los partidos políticos ha sido más una coraza que un esqueleto; el esqueleto sostiene una estructura y la coraza solamente la cubre y al no haber esa estructura sólida que sostiene, no podía esperarse que frente a una situación como la que el país vivió, desde los partidos políticos se plantearan soluciones democráticas o de pleno respeto a la institucionalidad*

*del país; partidos débiles generan situaciones de irregularidad como la que vivimos.*

Fuente: Ramón Romero, profesor universitario.

Un aspecto relevante que evidencia un comportamiento creciente, es el relativo al fraude electoral que impide que el voto ciudadano se ejerza y se respete. Esta situación ha evolucionado desde las tradicionales “Elecciones estilo Honduras” que burlaban la decisión ciudadana de la forma más burda posible, hasta el fraude asociado a la manipulación de las actas electorales y, lo que es más reciente, el fraude electrónico en el conteo de votos, fenómenos que ocurren a puerta cerrada y muchas veces con la participación de los propios representantes partidarios en el Tribunal Supremo Electoral:

*La crisis electoral previa al golpe fue producto de no haber estructurado un Tribunal Supremo Electoral transparente que evitara los fraudes electorales. Eso ha generado que la cultura del fraude sea arrastrada; en Honduras son los padrinos de los partidos los que definen quiénes serán los diputados, los alcaldes e inclusive quién podría ser presidente.*

Fuente: Marvin Ponce, diputado UD

El gran dilema de los presidentes electos es decidir si van a gobernar con su partido o sin su partido; los múltiples compromisos le obligan a distribuir diferentes cuotas de poder entre los diferentes movimientos de su partido, sobre todo en el primer año, lo que le permite asegurar cierta gobernabilidad política en su relación con los restantes poderes del Estado. Cuando avanza en su gestión y se van definiendo las candidaturas del partido gobernante, el presidente dispone de mayor libertad para escoger y decidir, situación que lo debilita en relación al partido y lo empuja a cierta soledad que puede volverse peligrosa en situación de crisis:

*Antes del golpe el partido Liberal no estaba en crisis, cometió el error de no ser instrumentalizado en el gobierno; al contrario, el presidente Zelaya se aisló en un pequeño grupo de amigos, donde yo estoy incluido, pero no se usó al partido como base de sustentación a pesar de que las medidas que él tomaba eran confrontadas por ciertos grupitos de poder, si él hubiera usado el partido como escudo del gobierno es posible que el golpe no se hubiera dado; en eso fueron excelentes las acciones*

*de Suazo Córdoba al inicio del gobierno civil: usó al partido constantemente para poder subsistir en la gobernabilidad del país; este fue uno de los errores de Mel Zelaya y el otro error fue no crear una fuerza disuasiva al lado del gobierno que contrarrestara cualquier aventura militar; es decir, no se tenía ni al partido ni a la fuerza militar para contrarrestar este atentado.*

Fuente: Carlos Montoya, ex presidente CN, partido Liberal.

La crisis política que culminó con el golpe de Estado de 2009 nació de la confrontación en la estructura interna del partido Liberal pues la fracción liberal del Congreso Nacional se prestó para darle un golpe de Estado a un presidente de su propio partido, hecho que le condena a pagar las consecuencias:

*En el 2006, Manuel Zelaya apareció como una candidatura interna del partido Liberal sin ninguna fisura de carácter ideológico que la hiciera diferenciarse de lo que fue el Florismo, el Rosenthalismo, entre otras fracciones. En ese Gobierno él pactó con todas las fracciones del partido Liberal, organizó el Congreso Nacional, el Tribunal Supremo Electoral (ente muy importante para garantizar los procesos electorales al interior de los Partidos), pero Mel Zelaya fue tomando algunas acciones que afectaron algunos grupos económicos, inter-partidarios, grupos que actúan al margen de sus preferencias partidarias, que se fundamentan en sus pretensiones de carácter económico, a veces a nivel de grupos sectoriales o con sus vinculaciones con el mercado exterior. Mel Zelaya aplicó una serie de reformas que descompusieron la constitución interna del partido Liberal, éste se divide y termina al final rompiendo una tradición histórica, cuando un grupo de liberales que tienen los sellos del partido se declaran a favor del golpe de Estado, y el otro grupo de liberales, que no tienen el sello del partido, se declaran en contra del golpe de Estado. Este agrietamiento que se da dentro del partido Liberal y que no se dio al interior del partido Nacional hace que hoy en día el partido Liberal sea un partido sin expectativas electorales de éxito. El partido Liberal no tiene posibilidades de conservar la tradición electoral. El partido Nacional no tiene estos problemas, en la dirigencia que hay a nivel nacional, no existe la disyuntiva si hay un grupo golpista o un grupo no golpista*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

La crisis reflejó que, además, los partidos políticos en general no tienen o tienen muy pocas habilidades y voluntad para la solución negociada o pacífica de los conflictos y menos para la prevención de los mismos. La tradición política en nuestro país es que el partido Liberal tiene más tradición de construcción de consensos dada su trayectoria de elecciones internas que les llevaba a conciliar diferencias para presentarse en bloque ante su contendiente principal con posibilidades de éxito:

*Las generaciones de políticos que hoy existen en el partido Liberal no tienen las tradiciones de diálogo y entendimiento que tuvieron otras generaciones de líderes. La crisis política que termina con el golpe de Estado no es más que un reflejo de que la capacidad de diálogo del partido Liberal se redujo. Mucho de ella, por carácter personal o por frustraciones de carácter político, condujo a destruir el Partido. A destruirlo electoralmente, como se vio en las elecciones del 2009.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

La crisis se fue generando, desarrollando y amenazando con explotar, todos la miraban y en lugar de buscar soluciones negociadas, se inclinaron por la confrontación, las decisiones verticales, el recurso de la fuerza y la ilegalidad:

*Nunca hubo realmente propuestas de solución de la crisis, porque pareciera que estaban interesados en que el proceso de Manuel Zelaya se agotara por sí mismo. El partido Liberal nunca fue capaz de tomar en el Congreso Nacional iniciativas para solucionar la crisis. Y el otro elemento es que los políticos comprobaron que ante la dificultad de ponerse de acuerdo en problemas, ellos prefirieron contratar a los militares, casi como sicarios, para que resolvieran sus conflictos por el lado más fácil.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

## **El sistema de partidos después del golpe de Estado**

Después del golpe de Estado se abren dos fases muy delimitadas que marcan el ritmo de los acontecimientos políticos: La que va del 28 de junio de 2009 al 27 de enero de 2010 y la que va de 2010 a la actualidad. La primera fue la expresión de la crisis institucional más grande de la historia de Honduras, caracterizada por la ilegalidad, arbitrariedad e

Honduras: Golpe de Estado, sistema de partidos  
y recomposición democrática

indefensión de la ciudadanía ante los grupos con poder político, militar, económico y mediático. Fueron meses de cinismo, autoritarismo, intimidación, violación de derechos elementales y represión de las libertades ciudadanas. La segunda, corresponde al primer gobierno post golpe de Estado, legal en su elección pero ilegítimo en su proceso, a quien le toca enfrentar las consecuencias políticas, económicas y sociales de un golpe de Estado que no pudo revertirse. De nada sirvió el intento del partido Nacional de afirmar en el proceso electoral que lo ocurrido era algo interno del partido Liberal, porque en el Congreso tomaban decisiones que profundizaron la crisis en lugar de resolverla:

*Como consecuencia, lo que vemos es un nuevo escenario del sistema político, vemos un partido Liberal desarticulado, sin conducción política, un partido Nacional sin propuestas políticas. Un gobierno que no responde a los problemas del país, a la delincuencia, a la falta de alimentos, al desempleo, a la falta de acceso a la tierra. Un gobierno que si no da respuestas en este su segundo año, difícilmente lo dará en el tercero, que será un año político. Todo esto lo que demuestra es que el partido Nacional se va desgastar, ya que al no ser un partido que rebase la crisis política con propuestas al pueblo, la sociedad quedará con un aparente vacío de poder de sus estructuras tradicionales. El partido Nacional está entendiendo ese fenómeno, y por eso la estrategia de Porfirio Lobo de llamar a un diálogo con distintos sectores para ver cómo se valida su partido en esta coyuntura tan complicada que existe. Los otros partidos como el PINU o la DC se han vuelto más conservadores que antes. Eso es muy visible. Y la UD, perdió su capacidad de ser la fuerza beligerante dentro del Congreso, de denunciar las anomalías, la corrupción. La estrategia que había antes de denuncia se perdió desde que el partido decidió participar en el gobierno. Eso ha generado que no se puede estar en una actitud de crítica constructiva partidaria cuando se está en el gobierno. Esto nos ha limitado, y el partido no tiene una propuesta efectiva.*

Fuente: Marvin Ponce, diputado UD.

En la fase inmediata al golpe de Estado, se produjeron varios acontecimientos que impactaron directamente al sistema de partidos, cuyas lecciones siguen sin ser asumidas por los dirigentes y conductores de los partidos:



1. Un proceso electoral iniciado desde antes del golpe de Estado, que se mantiene fuertemente resguardado por las instituciones electorales, judiciales, militares y policiales.
2. Candidatos presidenciales, en particular el del partido Liberal, fuertemente repudiados en los lugares en donde hacían proselitismo político: piedras, tomates, huevos y basura eran arrojados con violencia sobre los vehículos en que intentaban ingresar al área de discursos.
3. Fuerte contingente militar y policial resguardando las presentaciones públicas de los candidatos de los partidos tradicionales.
4. Repudio generalizado a los diputados golpistas que participaban en el proceso por la reelección.
5. Aparición en manifestaciones públicas del jefe del Estado Mayor, principal figura militar del golpe, al lado del presidente de facto.
6. Presencia intimidatoria de un contingente militar en los bajos del palacio legislativo, cuando estaban debatiendo posibles salidas a la crisis.
7. Boicot al proceso electoral con retiro de candidaturas y llamamiento al abstencionismo.
8. Rechazo masivo a las elecciones con altos niveles de abstencionismo, situación que obliga a las autoridades electorales y políticas a manipular los resultados para reducir la magnitud del rechazo y acortar la diferencia de votos entre el candidato ganador (partido Nacional) y el candidato perdedor (partido Liberal).
9. Desfile ciudadano motorizado y masivo en diferentes puntos del país el día después de las elecciones, mostrando orgullosos el dedo sin mancha en demostración de que no fueron a votar.
10. Creciente proceso de deslegitimación del sistema de partidos, acelerando el proceso de desafección política que ya se había manifestado en procesos electorales anteriores, aunque en cantidades muy pequeñas.

**E**l golpe de Estado creó expectativas de que pueden venir cosas nuevas en Honduras a nivel electoral. Hoy la cantidad de personas que no se sienten representadas en los dos Partidos tradicionales es mayor, hoy hay una franja de electores, que

Honduras: Golpe de Estado, sistema de partidos  
y recomposición democrática

*pueden andar por el 52%, que no se sienten expresados en los dos Partidos. Ellos tienen esta amenaza de ver disminuido su caudal electoral; hasta el momento lo han visto en el abstencionismo, pero nunca han visto debilitado su caudal electoral, yéndose a otro Partido. Ahora existe esa posibilidad. Pero eso estaría por verse.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

Para nadie es un secreto que desde hace varios procesos electorales, los partidos tradicionales no ganan las elecciones sólo con el voto duro de su partido. Y esto es así porque la ciudadanía comenzó a votar por el candidato más que por el partido, lo que estimuló la volatilidad del voto el cual se expresaba desde votar por un liberal en una elección a votar por un nacionalista en la otra. En las elecciones de noviembre de 2009 el partido Nacional ganó las elecciones porque el voto duro acudió a las urnas de manera compacta (al interior del partido Nacional no se produjeron divisiones porque todos fueron golpistas por oportunismo más que por convicción). El partido Nacional no necesitó el voto independiente y volátil que es esencialmente urbano y con altos niveles de escolaridad e ingresos, que igual no acudió a votar, y el partido Liberal no contó ni siquiera con su voto duro, y menos con el voto independiente, que lo castigó por la deslealtad de sus dirigentes hacia un presidente de su propio partido.

### **El contexto político del nuevo gobierno**

El presidente actual, en su condición de presidente surgido de un golpe de Estado que no fue revertido y cuyos protagonistas quedaron en total impunidad por la complicidad de un Congreso cuya mayoría pertenece al partido de gobierno, y de una Corte Suprema de Justicia alineada con los dos partidos tradicionales, llega a la presidencia con una fuerte deslegitimación nacional e internacional, sostenido por algunos gobiernos, en particular el de Estados Unidos, que siguen creyendo que las elecciones son la clave para declarar democrático a un gobierno aunque éste haya surgido de elecciones manipuladas y limitadas, esté subordinado a los militares, no haya mejorado la situación de los derechos humanos, mantenga impunes los asesinatos de periodistas y

dirigentes de la resistencia y no haga nada por garantizar seguridad jurídica a la ciudadanía que continúa indefensa.

El nuevo gobierno encontró un sistema de partidos igual al de la fase anterior, sin procesos de auto evaluación y auto crítica, sin procesos de reforma, complicado por el retorno de Zelaya y la constitución de una nueva fuerza política que puede llegar a sacudir el bipartidismo, amenazado por el lanzamiento de precandidaturas tempranas, y por la partidización de las instituciones del Estado en las cuales se encuentra la mayoría de los pre candidatos del partido de gobierno.

En la medida en que avanza el gobierno, el presidente va adquiriendo mayor libertad para decidir sobre los cargos, al margen de los compromisos políticos con las diferentes corrientes de su partido. En lo que se mantiene atrapado es en su compromiso con los militares a quienes sigue manteniendo en las instituciones civiles cuyos cargos obtuvieron como cuota por su participación en el golpe de Estado y cuya estabilidad en los mismos le da fuerza armada al presidente para protegerse de cualquier iniciativa política o empresarial para derrocarlo. Él, al igual que sus antecesores cree que puede contar con la lealtad de una institución cuyos jefes negocian puestos y recursos mientras les conviene.

En esta segunda fase, de gobierno legal en un contexto de ilegitimidad, se vuelve realidad aquella característica de las democracias poco desarrolladas en las que “hay opositores pero no hay oposición”. Aunque el gobierno del presidente Lobo oscila entre la indiferencia, la descalificación rápida y el repudio constante, no se ha estructurado una oposición que le dé seguimiento a su gestión, la evalúe, la critique y proponga soluciones, de la misma manera en que la resistencia (frente o partido) sigue atrapada en el contexto de la fase anterior y no ha logrado dar el salto cualitativo que se espera de ella. El partido Liberal está pagando todavía el costo de su osadía política y se limita a seguir la corriente en el Congreso, a tratar de organizar nuevos movimientos para levantar el perfil del partido, tarea sumamente difícil en el horizonte cercano; el partido Nacional continúa controlando la situación pese a la reorganización de su bancada en torno a las nuevas precandidaturas; Unificación Democrática mantiene el perfil muy bajo por su involucramiento en el gobierno y los otros partidos pequeños continúan haciendo lo que hacen siempre, sin mayor trascendencia.

*La ventaja que ha tenido el gobierno de Lobo Sosa es que no ha tenido oposición, inclusive ni el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP) ha sido una oposición, el FNRP ha estado desconociendo a Lobo, y, al desconocerlo, Lobo actúa como quiere: les quitó el estatuto del docente a los maestros, les quitó la forma de negociación del salario mínimo, la forma de seleccionar a los maestros, lo que provocó la desarticulación del magisterio por parte del gobierno de la República. El Frente, por su parte, sólo siguió reivindicando el tema del golpe de Estado y la venida de Mel Zelaya, olvidándose de ser una oposición. El otrora Bloque Popular que reclamaba en contra de las privatizaciones y contra el costo de la vida, se quedó prácticamente peleando espacios políticos nuevos que se están presentando a través del FNRP, pero no es una verdadera oposición. Pepe Lobo ha estado cómodamente gobernando, y sus dificultades han sido otras, como el aislamiento internacional y la falta de financiamiento.*

Fuente: Marvin Ponce, diputado UD.

Una democracia sin oposición es una democracia débil que propicia un liderazgo político fuerte, mantiene la impunidad y estimula un estilo vertical y excluyente:

*Habría que definir qué es oposición. Hasta el momento lo que he visto en el Frente de Resistencia no es una oposición al gobierno, a las actuaciones del gobierno, no se pronuncian en materia económica, sobre política internacional. Nada más se limitan a pedir la Constituyente. Eso no es oposición. Y por el otro lado, el partido Liberal tampoco la hace. En el Congreso tal vez la hacen en cosas no trascendentes. Oposición real no la hay, hay una perplejidad sobre lo que ocurre. Tenemos el caso de que el gobierno propuso las ciudades charters, acá lo único que dicen es "no", pero sin análisis. Son oposiciones emotivas, pero hasta ahí.*

Fuente: Manuel Gamero, periodista.

## **Las perspectivas de recuperación partidaria**

### *1. Capacidad institucional*

Es indudable que el golpe de estado de 2009 le dio un golpe muy fuerte al sistema de partidos y, a diferencia de otros golpes de Estado, no tienen

la simpatía ciudadana asociada a su condición de víctimas cuando eran arrojados violentamente del poder por la fuerza de las armas.

*La crisis ha debilitado a los partidos. Tanto que pueden perder protagonismo electoral. Eso no va depender de ellos, sino de la capacidad de la organización que se dé al interior del Frente Amplio, donde se aglutinan otras fuerzas. Pero los cinco partidos políticos se debilitaron en el golpe de Estado. Eso sería una de las lecciones aprendidas sumamente negativas para los grupos de poder. Los liberales aún no se han recuperado, ellos todavía tienen un sentido de culpa. Eso les quita legitimidad como para poder plantearse nuevas iniciativas. Los dos partidos, más el Liberal que el Nacional, necesitan hacerse un auto diagnóstico, darse cuenta cuáles son las enfermedades que padecen, y buscar sus medicinas. Pero el partido Liberal es un partido muy enfermo y sus parientes no se dan cuenta que está enfermo.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

Las posibilidades de recuperación del partido Liberal son más sombrías que las de los demás partidos, porque mantiene la misma cúpula partidaria que promovió el golpe de Estado contra un presidente de su partido y, por lo tanto, incapaz de medir los alcances de la reforma que requiere un partido cuyos dirigentes se han vuelto tan conservadores como los dirigentes del partido Nacional a quien tanto criticaban:

*Yo veo que en el interior del partido Liberal, que es el más golpeado, no hay ninguna iniciativa que busque recuperar la credibilidad del partido. Pareciera que la dirigencia liberal se ha resignado a que será un partido menos protagonista en los próximos procesos electorales, y que es preferible perder protagonismo electoral a entregarle el partido Liberal a fuerzas innovadoras. Prefieren perder su vigencia electoral que convocar al partido a un debate interno, donde se dialogue sobre sus errores y las actitudes a corregir. La dirigencia del partido Liberal tiene demasiados vínculos empresariales como para poner en riesgo lo que ellos consideraron legítimo: el golpe de Estado.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

De los partidos pequeños, uno de los más afectados fue Unificación Democrática que se vio obligado a escoger entre continuar en el juego político o acatar el llamamiento de la resistencia a boicotear el proceso electoral retirando las candidaturas, en un momento de fuerte rechazo

ciudadano a un proceso que se asociaba directamente con el golpe de Estado y los golpistas:

**N**osotros, después de haber recibido un fuerte golpe político en las elecciones, al sólo sacar cuatro diputados, al haber perdido las regidurías en las ciudades que teníamos, nos replegamos y hemos estado trabajando en los colectivos de base en distintas comunidades, aldeas, caseríos, escuelas, colegios, universidades, centros de trabajo; y tenemos en este momento aproximadamente 1,600 colectivos, que son nuestra base sólida partidaria para las próximas elecciones. Creemos que por esa vía nos fortaleceremos como partido.

Fuente: Marvin Ponce, diputado UD.

Las dicotomías: legal-ilegal, legítimo-ilegítimo, normal-anormal, correcto-incorrecto, parecieron apoderarse del discurso político y, sobre todo, de la necesidad de justificar lo actuado a favor del golpe de Estado. La situación pareció llegar al límite y terminaron creyendo sus propias justificaciones:

**Y**o creo que una de las cosas que realmente alarma es que ellos vieran esto como parte de su normalidad; el hecho de que el Estado se trastocara, que hubiera un retroceso democrático, que la institucionalidad del país se echara a perder, que los procesos de desarrollo se estancaran, estaban fuera del imaginario y del análisis de los partidos políticos; más bien la impresión que tengo yo sobre esto es que los dos partidos mayoritarios asumieron que estos problemas eran exclusivamente de tipo legal, que siendo problemas legales se podía solventar con una práctica que los abogados tienen y denominan una leguleyada, que es una solución no apegada al derecho pero respetando ciertas formalidades jurídicas que le dan la apariencia de legalidad.

Fuente: Ramón Romero, profesor universitario.

Es indudable que entrar al juego político-electoral tiene sus ventajas y desventajas, las cuales deben ser analizadas con el prisma de un pragmatismo político. El dilema de participar o no participar en un gobierno o una alianza, pone a discusión el balance entre lo que se gana y lo que se pierde, situación que no se plantea cuando se está fuera del gobierno en una actitud claramente cuestionadora y contestataria. Una

situación como ésta tuvo y tiene que enfrentar Unificación Democrática para propiciar mecanismos de recuperación de espacios pero también de legitimidad:

**E**n el caso del partido Liberal, si no hay un proyecto unitario entre los golpistas y los no golpistas que no quieren irse al Frente Amplio, el partido Liberal correría el peligro de quedarse como una segunda o tercera fuerza política, si no son capaces de lograr un proyecto de unidad. Yo no veo algún líder que pueda recuperar al Partido Liberal. El partido Nacional no ha podido generar un buen gobierno y un sector de su partido, el de extrema derecha, no estuvo de acuerdo que se creara un gobierno de reconciliación, de unidad nacional; y este sector critica a su propio gobierno. Prácticamente quien le hace oposición al gobierno, es su mismo partido; ni los liberales, ni nosotros, ni el Frente, sino que son ellos mismos, su propia oposición. Ahí hay una fractura. Parcialmente sí la hemos perdido, aunque nosotros creemos que hemos hecho cierta oposición, pero básicamente dirigida a los ministros, al gobierno, a la empresa privada, a la Corte Suprema, a la Fiscalía, al Comisionado de Derechos Humanos. Pero la oposición a las acciones del Presidente ha sido limitada porque tenemos un ministro dentro de su gabinete. Si bien es cierto yo he criticado al Presidente, no ha sido una estrategia de partido, sino más bien una línea particular. Y no es que yo he dejado la línea del partido, sino que cuando el partido no tira líneas, yo tomo mis posiciones. Hemos denunciado temas, pero no hemos sido una oposición estructurada. Entonces el Presidente ha tenido la mano blanca de la UD, de no tocarlo, no confrontarlo, aun cuando él se equivoca.

Fuente: Marvin Ponce, diputado UD.

Lo que resulta relativamente fácil para los partidos pequeños, se vuelve complicado para los partidos tradicionales pues ellos han eludido durante mucho tiempo las necesidades de reformas, pese a que su perfil ideológico se ha ido desdibujando con el paso del tiempo. Ha habido reformadores pero no ha habido reformas, lo que dice mucho del conservadurismo de los partidos y de la escasa atención brindada a actualizar, modernizar y reformar instancias políticas que conservan el perfil del siglo XIX:

**E**n el partido Nacional, Callejas buscó modernizarlo, darle otra imagen, la de un partido reformista, pero a ese modelo lo

*agotó la corrupción. En el partido Liberal, no ha habido esfuerzos de modernización. El proyecto de Reina terminó con la limitación del ejército, pero no hubo seguimiento y Mel Zelaya puso a Patricia Rodas de Presidenta del partido Liberal, con ello creímos se transformaría el partido Liberal, pero no se dio así. Mel quiso hacer su proyecto de transformaciones, pero hacerlo al margen del partido, al grado tal que en los momentos más críticos que tuvo, no estaba acompañado por liberales, estaba acompañado por diputados y dirigentes de grupos de presión.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

La reforma de los partidos no tiene que ser únicamente hacia adentro. Se necesita formar cuadros que se preparen para gobernar, que entiendan los cambios del país y del mundo y que hagan un papel diferenciado en el Congreso, en las Corporaciones Municipales en las Secretarías de Estado o en cualquier otra instancia pública:

*Estando cerca, he visto los pocos liderazgos que hay en los partidos tradicionales, la pérdida de verdaderos estadistas, hay gente nueva en el Congreso que no tiene claridad cuál es su rol como diputados, cada quien anda viendo los problemas personales, sin importarles el partido. La crisis que se da en la clase política producto de los nuevos fenómenos que se están dando, algunos minimizan a la resistencia y a la oposición. Creyendo que es algo temporal. Pero otros se han dado cuenta de lo contrario.*

Fuente: Marvin Ponce, diputado UD.

Un aspecto central a ser considerado por los partidos políticos es que el golpe de Estado construyó ciudadanía en las calles y fortaleció la cultura política llevando a estructurar de mejor manera la demanda social lo que exige respuesta política que se traduzca en oferta electoral de calidad y pertinente:

*El remezón que ha sucedido ha creado una consciencia en la sociedad de que la democracia tiene que tener resultados de corto y mediano plazo y de que no es posible seguir en una democracia inorgánica que no tiene más que la caparazón electorera, la división de poderes tradicionales, una multiplicidad de leyes pero que al final el país está en anarquía, en ingobernabilidad, la delincuencia ha crecido, el narcotráfico es un*



*problema dramático en el país, la burocracia es terriblemente absorbente de todos los recursos del Estado y la pobreza sigue creciendo, la clase media sigue bajando sus ingresos y las personas en extrema pobreza no han podido superarse. Estos son los grandes retos y los presidentes ahora están obligados a crear programas claros, pragmáticos y realizables en el corto plazo que dura un período de cuatro años. Está planteada la necesidad de revisar a raíz del golpe la institucionalidad hondureña a través de una Asamblea Nacional Constituyente y esta Asamblea se ha planteado objetivos muy claros: el referendo revocatorio, agilizar la consulta del plebiscito y el referendo, privilegiar al niño y a la mujer - que en Honduras es enorme la cantidad de madres solteras - fortalecer la seguridad jurídica como ciudadana y crear programas de generación de empleo, asistencia de salud y de educación a un nivel más alto.*

Fuente: Carlos Montoya, ex presidente CN, partido Liberal.

Un tema que debe llamar a la reflexión a los reformadores de los partidos políticos es su vinculación a los grupos empresariales porque ello limita su libertad para tomar decisiones beneficiosas para la sociedad y minimiza su capacidad de recomposición organizativa y discursiva:

*Son partidos influibles por los grupos empresariales, llámese los grupos que controlan la banca y controlan las inversiones en energía, que son los grupos con mayores riesgos de inversión en Honduras y que viven interesados en tener un monitoreo y acompañamiento permanente de la política, que no les vayan a poner en precario sus inversiones o sus perspectivas de crecimiento monopólico. Esos vínculos se van a mantener, los partidos no se han transformado, siguen siendo expresión de los intereses de carácter económico de grupos empresariales. De manera tal que el viejo debate que había en Honduras a nivel del Congreso antes de 1980, ha desaparecido, hoy el debate cuando se llega al Congreso es un debate que ya se realizó en casas particulares de los dirigentes, y al Congreso sólo se llega a legitimar esas decisiones. Los partidos perdieron su propia independencia: son una expresión de grupos de poder.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

La capacidad de recomposición de los partidos políticos pasa por una intensa reflexión sobre lo que pasó y una reflexión más precisa sobre el impacto negativo contra la democracia:

**C**reo que no se dieron cuenta que cometieron un error, más bien consideran que actuaron de manera correcta; yo me temo que si volvieran a presentarse circunstancias como éstas lo volverían a hacer y de hecho hemos observado que frente a algunas acciones del presidente Lobo, los sectores involucrados en aquel golpe de Estado contra Zelaya se han manifestado también de manera hostil y amenazante frente a algunas prácticas de Lobo; esa es una evidencia que los partidos no han asumido esto como un error y ellos lo ven en razón de poder, de fuerza; ellos se impusieron en un momento, hay un adversario que quiere imponerse frente a ellos, entonces se desarrolla un combate sin cuartel y sin reglas y en ese sentido la política hondureña se está manejando al margen de la institucionalidad; contribuyen de manera decisiva para ello los medios de comunicación de ambos lados. Quizá una de las pocas cosas buenas para la sociedad es la ruptura del monopolio de los medios de comunicación, sin embargo eso no es lo suficientemente poderoso o fuerte como para orientar la vida nacional en función de un proceso de construcción o reconstrucción democrática. Creo que esto no lo conciben como una crisis y más bien tiendo a pensar que los partidos políticos, especialmente los sectores de los partidos que estaban comprometidos con el golpe de Estado, estaban analizando y siguen analizando todo esto como una acción de defensa de sus propios privilegios; aquí no se estaba defendiendo la democracia ni su institucionalidad; los políticos estaban defendiendo sus cuotas de poder y los grupos económicos fácticos estaban defendiendo sus influencias económicas respecto al Estado, que creo yo de manera bastante apresurada, sintieron el riesgo.

Fuente: Ramón Romero, profesor universitario.

## *2. Posibilidades de una nueva fuerza política*

La incursión en política del Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), en cualquiera de las modalidades, abre posibilidades para crear una segunda o tercera fuerza política del país, lo que implica abrir el sistema y presionar a los partidos para reformarse y mejorar su oferta electoral y su compromiso con los intereses generales de la sociedad:

**E**n primer lugar hay que diseñar una constitución con más elementos de la democracia participativa, directa. En lo económico hay que dividirla en tres sectores, una, la propuesta que pueda hacer el sector privado, pero sin involucrarse en los servicios del Estado. Tiene que fortalecerse al sector cooperativo y social de la economía; apoyarlo porque es la única manera de que la gente acceda a los recursos. Hay que sacar a los curas y a los pastores del sistema político. Y seguir en el proceso de la integración centroamericana.

Fuente: Carlos Sosa Coello, ex diputado, PINU.

La creación de una fuerza política derivada de una organización que se formó en la protesta y el cuestionamiento político-partidario, requiere de un esfuerzo y una racionalidad que sea capaz de articular la diversidad y presentar una plataforma común.

**E**l papel del Frente Amplio es muy difícil a su interior, puesto que tiene que saber gerenciar las diferencias de carácter político que hay en su interior, las diferencias de carácter ideológico y las diferencias en base a prejuicios que hay en su interior. Si se tiene la capacidad de gerenciar y darle racionalidad política a ese montón de diferencias, yo creo que el Frente Amplio puede tener expectativas electorales muy importantes. De hecho los dos partidos tradicionales van a esforzarse por recuperar sus posiciones hegemónicas a nivel electoral. La visión de futuro del Frente Amplio más está determinada por su tipo de organización al interior, que por las debilidades de los dos partidos tradicionales.

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

Las posibilidades reales de una fuerza política se relacionan directamente con las reglas del juego que hasta ahora han sido controladas por los dos partidos tradicionales, los cuales deciden sobre los resultados electorales, situación que atenta contra los intereses de los electores y seguramente afectará las posibilidades de una nueva fuerza política:

**P**ara que el Frente Amplio tenga posibilidades de disputarle el poder a los dos partidos tradicionales, es necesario reformar la Ley Electoral. Por ejemplo, acá existe un escrutinio centralizado, donde uno no sabe si el acta que salió de una urna

fue contabilizada bien. Uno no sabe, incluso, cómo se distribuyen los diputados, hay un nivel de arbitrariedad que impide a los demás partidos tener posibilidades. La Ley debe de ser transformada, hay que eliminar el escrutinio centralizado.

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

Lo planteado nos lleva a preguntarnos sobre las perspectivas de recomposición del bipartidismo, más allá del sistema de partidos. La aparición de una nueva fuerza política en el escenario puede jugar un papel estimulante del quehacer político y del proceso de construcción democrática en todos los espacios políticos:

*Creo que es demasiado prematuro establecer cuál será el papel del Frente, porque por una parte hay un liderazgo que se muestra sin una línea política muy clara y que más bien plantea posiciones que en más de un caso puedan resultar no solamente diferentes sino hasta contrarias; por otra parte, es un movimiento que resulta de muchos otros grupos que en el pasado no se han podido poner de acuerdo y que ahora tienen dificultades para poder llegar a un acuerdo. Es realmente imprevisible en mi criterio saber cuál va a ser el destino que este Frente Amplio pueda tomar si este movimiento se llega a constituir, que es muy probable que se constituya. Hay algunos atisbos de que a través de la acción de ese frente y de otros sectores políticos emergentes puede estarse debilitando el bipartidismo en su sentido más tradicional, arcaico y autoritario. Creo que hay evidencias que ese bipartidismo está en crisis; no sé si los miembros de estos partidos se darán cuenta, en el caso que no, la realidad probablemente les va a dar una sorpresa.*

Fuente: Ramón Romero, profesor universitario.

### *3. Papel del ex Presidente Manuel Zelaya*

El análisis del papel del ex presidente Manuel Zelaya en el golpe de Estado y en particular su capacidad de liderazgo en un amplio espectro de diversos sectores políticos, sociales e ideológicos, es y debe ser objeto de un estudio especial en donde se recojan rasgos de la identidad del hondureño, de su proceso de “ciudadanización”, de los cambios en la cultura política y de tantos factores sociales, psicológicos e institucionales que provocaron la conjunción del rechazo a lo que estaba mal con la fascinación por el líder. Un punto fundamental es establecer ese papel de

los individuos en la historia, que se vuelven positivos cuando se colocan en el vértice de los desplazamientos sociales, empujando su dinámica, en una especie de “bonapartismo” que ayudaría a entender mejor lo que ha ocurrido en nuestro país:

*Él tiene una ventaja que igualmente es una desventaja, él es un aglutinante de gente que está en contra del golpe, un aglutinante de la cultura política generada después del 28 de junio. Es un aglutinante que llega casi a los límites de mito político. Entonces, bajo esa figura se pueden agrupar todas esas fuerzas políticas y gremiales. Muchos de esos grupos no creo que lleguen hasta el final en una lucha política, ya que al soltarse de sus propias reivindicaciones gremiales y tomar una reivindicación de carácter político, se puede volver contradictorio en la legitimidad de sus dirigentes. Hay que recordar que el movimiento gremial en Honduras no es un movimiento democrático. El participar en política puede generarles cuestionamientos en sus bases, y perder sus poderes de conducción. Es todo el papel que tiene que hacer Manuel Zelaya. Yo, a nivel individual, si lo veo en un papel difícil y peligroso, tiene que hacerse a nivel grupal, él necesita encontrar una masa crítica que pueda entender los mensajes de la población de abajo, con deseos de cambio, de revancha, y hasta de odio, que quisieran canalizarlos a través del Frente Amplio.*

Fuente: Julio Navarro, profesor universitario.

Esa interrelación entre líder y masa se inserta en un proceso real de desgaste de uno de los partidos tradicionales y de creciente deslegitimación del otro. La ciudadanía está ahí, esperando hacer algo con su voto y realizar una especie de desquite histórico de aquellos que violaron la Constitución, quebraron el proceso democrático y persiguieron con saña el derecho ciudadano a la protesta:

*Depende de su estrategia, yo creo que el primer riesgo es haberse separado del partido Liberal, eso implica que si el tradicionalismo liberal no ha sido superado, muchos liberales volverán a su partido, con sus mismos candidatos. Podría ser que el Frente sólo se convierta en una tercera fuerza y no una opción de gane. Que sea una nueva configuración política del país, pero no el ganador. Si el Presidente Zelaya no es capaz de llevar a un 40% de los liberales al Frente, difícilmente éste podría ganar una elección. Porque los movimientos sociales que acompañan al*

*Frente no son masivos, son movimientos de cuadros; y los masivos son las centrales obreras y campesinas que no tienen control sobre el voto de la base, sólo tienen control en discusiones gremiales. Lo mismo pasa en el sector magisterial, que es el sector más educado y formado, podría ser determinante, pero si éste no le apuesta fuertemente al Frente, el Frente no estará fortalecido.*

Fuente: Marvin Ponce, diputado UD.

Es indudable que en el corto plazo seremos testigos de un reajuste social en torno a la demanda por una mayor y mejor manera de hacer política, lo que significa un reto muy grande para los individuos, grupos y sectores sociales que intentan buscar alternativas a lo que ya hemos visto y calibrado en todas sus posibilidades:

*Zelaya de manera consistente ha evidenciado respeto a sus raíces liberales, dentro del partido Liberal hay una tendencia que es zelayista y fuera del partido hay una corriente zelayista. No sé cómo van a conjugarse ambas cosas; yo no podría afirmar que está actuando de manera deliberada para romper el bipartidismo en Honduras.*

Fuente: Ramón Romero, profesor universitario.

El proceso político hondureño recibe fuertes vientos que estimulan la recomposición institucional del sistema de partidos y, con ello, la recomposición institucional y la canalización de la demanda social sobre la base de una democracia que sea mucho más que la democracia representativa que hemos conocido en su aplicación en nuestro país, que ha demostrado sus fallas y que pide a gritos: participación, derechos, pluralismo y tolerancia y respeto a la diversidad.

# EL TERREMOTO INSTITUCIONAL Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO INICIO

Manuel Torres

Edmundo Orellana Mercado, abogado, académico, ex titular de Gobernación y Justicia, Relaciones Exteriores y Defensa en el gobierno del presidente Manuel Zelaya Rosales, sostiene que en Honduras lo que hubo el 28 de junio de 2009 fue un “terremoto institucional”<sup>1</sup>; con una característica peculiar, las estructuras siguen, pero vacías de legitimidad y credibilidad. El Golpe militar, empresarial, político y mediático concebido y ejecutado contra Zelaya Rosales terminó siendo, a la vez, un atentado contra todo el orden jurídico e institucional construido a partir de 1982. Un Golpe de Estado contra el Estado mismo.

En un conflicto de marcado acento político e ideológico, el epicentro institucional de la crisis fue el Decreto Ejecutivo PCM-05-2009, del 23 de marzo de ese año, que ordenaba una consulta popular para que la ciudadanía hondureña expresara su acuerdo o no con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, “que dicte y apruebe una nueva Constitución Política”. De acuerdo con lo planificado por Zelaya Rosales, el previsible resultado positivo de la consulta serviría de “legítimo fundamento” para que el Poder Ejecutivo remitiera al Congreso Nacional un proyecto de ley especial para colocar la cuarta urna en los comicios generales convocados para el 29 de noviembre de 2009.

Planteado el objeto de la controversia, le siguió una cadena de acontecimientos que, paso a paso, condujo al fracaso de la clase política y la institucionalidad para encontrar una salida negociada.

La sombra del Golpe comenzó a proyectarse a partir de enero 2009 cuando el forcejeo por el control de la Corte Suprema de Justicia lanzó las cartas de la disputa del poder sobre la mesa, y tomó contornos claros en los días inmediatos al fatídico 28, cuando entró a un tobogán casi irrefrenable. En el ínterin, el enfrentamiento institucional a favor o en contra de la “cuarta urna” polarizó y paralizó a la administración pública y también al resto de la sociedad. Prácticamente no había otro tema de

---

<sup>1</sup> Orellana Mercado, Edmundo. Entrevista al equipo de investigación del CEDOH, 2011.

discusión y el resto de la vida institucional, salvo algunas excepciones ministeriales, seguía la inercia del gasto corriente. Una breve cronología del conflicto demarca los protagonistas y hechos relevantes del período.

### Hechos y protagonistas relevantes

| Fecha/2009 | A favor   | En contra   |
|------------|---|---|
| 23 marzo   | Decreto Ejecutivo PCM-05-2009, del presidente Zelaya ordenando realizar la consulta popular del 28 de junio.  |   |
| 8 mayo     |   | Ministerio Público solicita la suspensión del Decreto Ejecutivo PCM-05-2009   |
| 20 mayo    |   | Procuraduría General de la República se suma a la solicitud del Ministerio Público  |
| 26 mayo    | El presidente Zelaya dictó, pero no publicó, dos decretos: uno (PCM 019-2009) que derogaba el decreto del 23 de marzo, y otro que convocaba a una "encuesta nacional de opinión" (PCM 020-2009) |   |
| 27 mayo    |   | El Juzgado de Letras de lo Contencioso-Administrativo dicta una sentencia que ordena suspender la ejecución del decreto ejecutivo |
| 29 mayo    | El presidente Zelaya aprueba el acuerdo ejecutivo No. 027-2009 que ordena a las Fuerzas Armadas que apoye la realización de la "encuesta"   |   |
| 29 mayo    | El jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, general Romeo Vásquez Velásquez, afirmó que acataría la orden de apoyar la consulta del 28 de junio                                   |   |



| Fecha/2009 | A favor  | En contra  |
|------------|--|--|
| 3 junio    |  | El Congreso Nacional aprobó una resolución en contra del presidente Zelaya, responsabilizado de "pública desobediencia de un mandato judicial que complementa con la arbitraria orden a las Fuerzas Armadas de apoyar al INE en una ilegal encuesta" |
| 16 junio   | El presidente Zelaya introdujo una acción de amparo constitucional ante la Corte de Apelaciones de lo Contencioso-Administrativo que fue rechazada por unanimidad de votos de los magistrados. |  |
| 18 junio   |  | El Ministerio Público obtuvo del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo una resolución ordenando al presidente Zelaya se "abstuviera de realizar actos que incumplieran la sentencia interlocutoria"                                     |
| 24 junio   | El presidente Zelaya anuncia a la opinión pública su decisión de separar del cargo al general Vásquez Velásquez y aceptar la renuncia del abogado Edmundo Orellana como Ministro de Defensa.   |  |
| 25 junio   |  | El general Vásquez Velásquez interpone una acción de "amparo constitucional" contra la decisión del presidente Zelaya  |
| 25 junio   |  | El Tribunal Supremo Electoral interpuso una denuncia ante el Ministerio Público al calificar como "acto delictivo" en contra de la Constitución la realización de la consulta el 28 de junio   |
| 28 junio   |  | La secretaría del Congreso Nacional leyó una carta de renuncia del presidente Zelaya, negada por el mismo Zelaya y que luego la Comisión de la Verdad confirmó su  |

| Fecha/2009 | A favor | En contra   |
|------------|---------|---|
|            |         | falsedad. La carta, sin embargo, fue sometida a votación y aprobada por un pleno (no cuantificado) de diputados. Luego, el Congreso Nacional aprobó un Decreto Legislativo para “improbar” la conducta del presidente Zelaya, proceder a “separarlo del cargo” y “nombrar” al presidente del Congreso como presidente de la República “hasta que termine el período constitucional” |
| 28 junio   |         | Un contingente militar, teniendo como testigo a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, allanó la vivienda de Zelaya, lo capturó, trasladó a las instalaciones de la Fuerza Aérea y lo expatrió a Costa Rica.  |

Fuente: Elaboración propia a partir de documentación pública.

El cuadro anterior no es detallado, ni pretende asumir un análisis jurídico de los hechos, que por lo demás está ampliamente debatido en documentos especializados; el propósito es subrayar las debilidades, contradicciones, limitaciones y manipulaciones de que fue víctima el régimen constitucional e institucional (que no deben confundirse el uno con el otro), confirmando los débiles cimientos sobre los que se basó el proyecto de transición a la democracia iniciado en 1982. Al menos 21 leyes y regulaciones institucionales sustantivas fueron usadas a favor o en contra por los protagonistas del conflicto. La ambigüedad normativa acumulada durante años mostró haber adquirido un carácter sistémico.

Un análisis de los hechos preparado por el Instituto Centroamericano de Gobernabilidad (Costa Rica, 2011) para la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Honduras sostiene que “los eventos verificados el 28 de junio de 2009 son resultado de problemas estructurales –resultantes del marco jurídico del país, de su *ethos* político, y de la interacción de distintos actores formales y no-formales-, problemas latentes y endémicos en la construcción normativa de la sociedad hondureña y su régimen de democracia representativa, los cuales estallaron en una coyuntura límite como la generada por la gestión del ex presidente Zelaya en sus últimos dos años de gobierno, por un lado, y, por el otro, la respuesta de una serie de actores políticos y militares ante estos hechos”.

El informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) puntualizó que “la magnitud, complejidad, profundidad, abarcamiento y dimensiones de la crisis política que desembocó en la expulsión del presidente Zelaya de su cargo y de su país, probaron ser el último desenlace en una cadena de desarreglos e insuficiencias económicas, sociales, políticas, institucionales y jurídicas, las que se fueron desarrollando y complicando a lo largo de varios años y fueron a desembocar en lo que ya conocemos, epitomizado en los antagonismos y rupturas en torno a la cuarta urna”<sup>2</sup>.

Es precisamente la magnitud de la crisis, la que abre una oportunidad para enmendar el rumbo de la transición. Como lo expresa el Director del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Víctor Meza, “paradójicamente, un Golpe ejecutado para frenar los cambios, fortaleció la necesidad de impulsar esos cambios”. Tarea compleja, sin duda. La crisis del 28 de junio es definida como un hecho de naturaleza política e institucional. El Golpe impactó justo en lo que el país exhibía como sus logros más destacados: la democracia formal, con sus procedimientos e instituciones. Ese es el terremoto al que alude Orellana Mercado.

### **¿Tres décadas al traste?**

Sin desmedro de tener claro que el sistema político institucional siempre ha sido débil, en las casi tres décadas de transición a la democracia Honduras experimentó un cierto florecimiento –sin llegar a primavera- de su institucionalidad.

La mayoría de las investigaciones sobre el tema citan como logros institucionales principales de esta etapa, sin entrar en mayores consideraciones acerca de la calidad de los mismos, los siguientes:

- La realización consecutiva entre 1981 y 2005 de ocho procesos electorales, uno para elegir representantes a la Asamblea Nacional Constituyente que aprobó la nueva Constitución de la República y el estatuto electoral, y siete para elegir Presidente de la República, designados presidenciales, diputados al Congreso Nacional y las 298 corporaciones municipales. Una

---

<sup>2</sup> Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Julio 2011, Tegucigalpa, Honduras.

serie de instituciones surgieron ligadas al ejercicio de los derechos civiles, entre ellas el Tribunal Nacional Electoral (ahora Tribunal Supremo Electoral) y el Registro Nacional de las Personas, así como múltiples organizaciones no gubernamentales que acompañaban la práctica electoral.

- La institucionalidad política civil pudo desprenderse a partir de mediados de la década de los 90 de la tutela castrense, tanto en la toma de decisiones públicas estratégicas como en el control directo de una parte significativa del aparato burocrático y su presupuesto. El debilitamiento del poder militar paralelo significó el fortalecimiento del poder civil. No era poca la conquista si se toma en cuenta que la Jefatura de las Fuerzas Armadas equivalía al Poder Ejecutivo, el Consejo Superior de las Fuerzas Armadas al Congreso Nacional y los tribunales de guerra al Poder Judicial en todas aquellas causas que involucraran a militares.
- Paralela a la desmilitarización, y relacionada con el inicio del modelo de ajuste estructural se impulsó un nuevo aire al estancado proceso de modernización del Estado, con la aprobación de un marco legal que promovió la creación de instituciones, cambios en las ya existentes y la eliminación de otras que no cabían dentro del modelo propuesto (como la Corporación Nacional de Inversiones, 1991). La primera etapa de gestión de la mayoría de esas instituciones generó simpatía en un amplio sector de la población y expectativas a favor de reformas a fondo que redujeran el autoritarismo, abuso e impunidad usual en la gestión pública hondureña.
- Los avances institucionales respondieron a procesos de inserción de Honduras en la globalización internacional y al debilitamiento del poder militar, pero no se terminan de entender si no se toma en cuenta una destacada y creciente diversificación y presión de la ciudadanía organizada. La decisión del gobierno de Carlos Roberto Reina (1994-98) de eliminar la Ley del Servicio Militar Obligatorio, por ejemplo, estuvo antecedida, en lo inmediato, por el reclamo de una huelga de hambre en los bajos de La Merced, encabezada por una alianza de organizaciones ciudadanas, sumando empresariales, capaz de influir en la opinión pública y contribuir

a darle al gobernante los argumentos que le faltaban para doblegar la resistencia castrense.

El debate institucional a favor de un enfoque de derechos se avivó con los aportes de la primera generación de organizaciones de derechos humanos surgida en la década de los 80 (entre ellas el Comité para la Defensa de los Derechos Humanos y el Comité de Familiares de los Detenidos-Desaparecidos), con la revitalización de las organizaciones sindicales y campesinas que sin dejar atrás el gremialismo coincidían en una renovada visión sobre el Estado (la más importante expresión de ese movimiento fue la Plataforma de Lucha para la Democratización Nacional, 1989) y la organización y/o fundación de centenares, hasta miles, de organizaciones sociales de diverso acento: comunitarias, vecinales, étnicas, ambientales, de derechos sexuales y reproductivos, de niñez y adolescencia, de mujeres, productivas, de auditoría social y transparencia, empresariales, ONG, y otras.

Se dio en esos años una coyuntura en la cual coincidía una cierta renovación de la institucionalidad democrática con un auge del movimiento social, que sin abandonar la demanda sectorial y gremial reivindicaba una agenda nacional.

Todos esos factores, sucintamente descritos, tenían que haber dejado algo capaz de sofocar un riesgo tan grave como un nuevo Golpe de Estado, pero a la hora en la cual las instituciones fueron exigidas se revelaron como un dique vulnerable. Cayó la Constitución y cayeron las instituciones. Los esfuerzos invertidos buscando el respeto al derecho, pluralismo y ciudadanía se vinieron abajo con notable y arbitraria determinación ideológica.

La cooperación internacional, multilateral y bilateral, durante años había apoyado con centenares de millones de dólares programas de modernización y democratización del Estado hondureño, tanto para iniciativas gubernamentales como no gubernamentales, que no hicieron variar significativamente los rasgos negativos de la transición: su tendencia al autoritarismo y la corrupción.

Una de las áreas de la institucionalidad cuyo rezago democrático demandó más respaldo fue la administración de justicia y seguridad, precisamente dos de las más cuestionadas con el Golpe. Sólo en los

años 1998-2007 la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID) y el Banco Mundial invirtieron, entre donaciones y préstamos, más de 200 millones de dólares en ambiciosas reformas al marco legal y operativo del Poder Judicial. La Unión Europea, con socios tan destacados como España, canalizaron también sustanciales recursos financieros y de capacitación al Ministerio Público, recién creado, y a la nueva policía, incluso la asistencia se mantuvo a favor de ese organismo cuando la rama de investigación policial le fue despojada al Ministerio Público para entregarla: la Secretaría de Seguridad, en un retroceso institucional no suficientemente valorado en su momento.

Otras líneas estratégicas respaldadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y fondos de Suecia, Dinamarca, Noruega y otras fuentes fueron la lucha contra la corrupción, la reforma política institucional, de descentralización, de compensación social y de visión de país. En algunos casos el interés por mejorar la administración pública, volverla más eficiente y transparente, indujo a organismos como el PNUD a reemplazar estructuras gubernamentales, incrustando sus técnicos en áreas administrativas sensitivas, como se atestigua en Hondutel, donde se hizo cargo directo del programa de compras y adquisiciones. Por lo general, esas iniciativas reducían la ineffectividad del gasto público, pero no contenían a la corrupción, dotada de un margen de maniobras mucho más amplio. Además, con la corrupción se fortalecía una institucionalidad paralela a la pública; política y empresarial, sin escrúpulos y límites legales y éticos.

## El tortuoso camino de la profesionalización del Estado

Cuando se empezaron las reformas en la DEI de inmediato tuvimos un encontronazo con las fuerzas políticas del sistema, particularmente con los diputados del partido Liberal que tradicionalmente utilizaron las aduanas para colocar activistas políticos, porque además del magisterio, es de las pocas fuentes de trabajo, y lo segundo –que es algo que ellos nunca van a declarar- es que es una fuente de financiamiento ilegal de las campañas políticas. Al tomar la decisión de profesionalizar la administración tributaria entramos en un choque muy fuerte con las fuerzas que se oponen al cambio. Estando conscientes de que era lo mejor, admitían que tenían presiones en los departamentos y tenían que cumplir con los activistas. Esa visión sobre el Estado y la sociedad como feudos particulares choca con todos los esfuerzos de reforma y se hizo un esfuerzo importante de contratar a los empleados por la vía del concurso público.

Lo que nos dio fortaleza fue la no intromisión de los titulares de los poderes del Estado. Zelaya nunca dio instrucciones en las políticas de reclutamiento, solo me pidió atender una reunión con siete u ocho diputados, entre ellos el jefe de la bancada, que fue bastante dura porque exigían una cuota de las aduanas (el 40%) pero no accedimos a entregar los puestos de los oficiales de las aduanas.

A la par de un proceso de transformación institucional debe diseñarse una estrategia de compensación. Nosotros tuvimos que dejar un espacio para el clientelismo político, que fueron los puestos de aseadoras, vigilantes, y personal que no incidía en las decisiones en materia tributaria... sin eso era difícil hacer las reformas. Esto lo aprendimos tras las discusiones con politólogos del Banco Mundial, que nos apoyaron en la estrategia de reforma, porque lo que estaba ocurriendo era un fenómeno político no exclusivo de la administración tributaria, nos enfrentábamos a un proceso de profesionalización que no era aislado del sistema político, sino a un proceso de reclutamiento inscrito en toda la política. Es difícil revolucionar la administración pública, debe ser algo gradual para evitar costos más altos, si no se quiere afectar el funcionamiento de la institución en sí, y si hubiéramos adoptado una posición cerrada y casi fanática, hubiera sido imposible.

Fuente: Testimonio de Armando Sarmiento, ex Director de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sarmiento, Armando, periodista, ex director de la Dirección Ejecutiva de Ingresos. Entrevista al equipo de investigación del CEDOH, 2011.

El testimonio de Sarmiento evidencia que en la administración pública hacer una buena o mala labor depende en alto grado del compromiso personal del funcionario, pero que la tendencia del Estado mismo es a debilitar su acompañamiento a esa voluntad. No es fácil ser buen funcionario público y promover cambios y transformaciones en Honduras. Incluso no basta disponer de esa especie de *ábrete sésamo* que es la llamada “voluntad política”. El presidente puede respaldar al ministro y el ministro al director general y aún así se presenta una maraña de obstáculos a menudo insalvables en el ejercicio cabal de sus funciones. Al presidente Zelaya se le responsabiliza de haber violentado los preceptos legales en su proyecto de reforma constitucional y social, atribuyendo a eso el fracaso, pero lo más probable es que si hubiese seguido los caminos legales, tampoco lo hubiera logrado.

El estado ineficiente, para sólo destacar uno de sus rasgos, es, paradójicamente, altamente lucrativo, tanto para quienes se relacionan “legalmente” con su presupuesto como para quienes lo hacen “ilegalmente”. Alrededor de 15% de los fondos públicos se destina cada año para compra y adquisiciones. En la actualidad supone más de 25 mil millones de lempiras. El estado es un gran consumidor, sin embargo, cuando sale de compras es usual que pague hasta un 30% más por un producto en el mercado. ¿La justificación? Su tardanza en hacer efectivos los pagos. La cancelación puede tardar un mes o varios meses debido a que con frecuencia se autorizan órdenes de compras sin presupuesto o porque en la medida que algunas instituciones obtienen ingresos, pagan sus deudas. Se estima que el costo de la ineficiencia para el erario público, es decir, para los contribuyentes, representa 10% del presupuesto anual, equivalente en el 2011 a unos 13 mil millones de lempiras.

## **Cambiar las reglas del juego**

**C**ambiar los procedimientos burocráticos es una tarea compleja. El Estado, por ejemplo, no cuenta con planes anuales de adquisiciones, no obstante que existe una normativa que lo exige. El plan de adquisiciones obliga a los funcionarios públicos a planificar sus compras, y fomenta que aumente el número de oferentes, de proveedores, mayor apertura y sobre todo que las emergencias sólo se consideren como tales si cumplen la característica de no previstas. La intención es que quien haga una compra compruebe que está en el plan de



*adquisiciones y exista un presupuesto. Esto ordena las contrataciones.*

*El sistema está elaborado para que todas las etapas del proceso sean publicadas, pero a veces solo se publica el aviso de compras y no el resultado, eso genera dudas a los ciudadanos y los proveedores. Cambiar este sistema implica más capacitaciones y comunicación con los funcionarios para repuntar la información, pero aún así no es suficiente.*

*La política actual que impulsamos es que sólo las instituciones públicas que publiquen sus planes de contratación y adquisiciones logren desarrollar estos procesos. Eso implica que quien inicie un proceso de contratación tenga un presupuesto para hacerlo y evitar a final de año firmar contratos que no pueden honrar; el lema es: “quien no publique procesos no podrá comprar”.*

*Publicar estos procesos permite tener un idea de cómo se mueve la contratación, a quien se contrata y para qué; por el contrario, no publicar la información, promueve poca transparencia, poca información y dudas ciudadanas. Es complicado el hecho de que exista voluntad política, pero traducirlo a nivel técnico intermedio no es fácil. Confiamos que sea información obligatoria y completa.*

*Hay muchas áreas grises en la administración en materia de contrataciones, desde instituciones como el Hospital Escuela que destinan hasta 35% de su presupuesto a compras directas hasta las Fuerzas Armadas o el Ministerio de Seguridad, de los que poco se sabe de sus compras.*

*Las grandes acusaciones del Ministerio Público son por incumplimiento de la Ley de Contrataciones del Estado, con un plan de adquisiciones podrá contar con mejores instrumentos para hacer su labor.*

Fuente: Abogado Héctor Martín Cerrato<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Cerrato, Héctor Martín, Director de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado, ONCAE. Entrevista al equipo de investigación del CEDOH, 2011

La inexistencia de planes anuales de adquisición, confirmadas por el abogado Cerrato, es una clara violación a la Ley de Contratación del Estado (2001) que establece el siguiente principio normativo:

## **Artículo 5**

Principio de Eficiencia. La Administración está obligada a planificar, programar, organizar, ejecutar, supervisar y controlar las actividades de contratación de modo que sus necesidades se satisfagan en el tiempo oportuno y en las mejores condiciones de costo y calidad. Cada órgano o ente sujeto a esta Ley, preparará sus programas anuales de contratación o de adquisición dentro del plazo que reglamentariamente se establezca, considerando las necesidades a satisfacer. Los procedimientos deben estructurarse, reglamentarse e interpretarse de forma tal que permitan la selección de la oferta más conveniente al interés general. En condiciones de celeridad, racionalidad y eficiencia; en todo momento el contenido prevalecerá sobre la forma y se facilitará la subsanación de los defectos insustanciales. La Administración incorporará el uso de tecnologías informáticas en la gestión de los sistemas de contratación de modo que se puedan automatizar y dar la publicidad a los procedimientos. Los Registros de Proveedores y Contratistas se mantendrán en registros electrónicos.

Toda ineficiencia es una pérdida de recursos públicos, pero no toda ineficiencia es corrupción, es decir, entraña la intención manifiesta del funcionario de lucrarse. Si la ineficiencia es dañina, la corrupción es letal para la institucionalidad. Sus modalidades, legalmente punibles, incluyen abuso de autoridad, cohecho, malversación de fondos públicos, tráfico de influencia, enriquecimiento ilícito, soborno y otras. “Cuando la única conceptualización viable de corrupción es aquella que sólo puede ser perseguible y sancionada legalmente, el siguiente paso para el corrupto, sin duda alguna consistirá en intentar cambiar las leyes o manipular las instituciones a su beneficio. Esto es lo que justamente la experiencia hondureña ha demostrado, mientras el Estado invierte enormes recursos y esfuerzos en el desarrollo de legislación y creación de instancias anticorrupción, paralelamente existe una maquinaria creada a lo interno del mismo Estado que las modifica o las manipula en beneficio de

intereses particulares”<sup>5</sup>. Es evidente que existen prácticas institucionales formales e informales que promueven la corrupción pública a partir de la corrupción política. Todas forman una red que se lucra, defiende y reproduce.

La impunidad y la conflictividad que existen respecto a esa práctica dependen precisamente de la distribución de poder en un momento determinado. La base de la gobernabilidad hondureña no ha sido el respeto al derecho, sino su irrespeto. Cada vez que se presentó en la historia una disputa de poder tuvo su génesis en el control de la cosa pública. Frente a ese poder surgen y desaparecen instituciones, rápidamente contaminadas y sin efectividad. Tampoco son efectivas las instituciones de control civil, como el Consejo Nacional Anticorrupción o las comisiones locales de transparencia y auditoría social. No existen las estructuras públicas o no gubernamentales capaces de combatir por sí solas y con éxito la corrupción. El Estado mismo se encuentra en desventaja. Cada Secretaría de Estado tiene un cuerpo legal que actúa como apoderado de los bienes públicos, pero la mayoría de sus nombramientos no son por competencia sino por compadrazgo y la carga termina siendo de otras instancias, como el Tribunal Superior de Cuentas o la Procuraduría General de la República. En esta última, para dar una idea, en la actualidad laboran 26 procuradores con una carga promedio de 90 casos cada uno. ¿Qué efectividad se puede esperar bajo esas circunstancias? De hecho, el procurador público que defiende al Estado siempre está en desventaja contra el representante legal del sector privado acusador. No existe “espíritu de cuerpo” en la institucionalidad pública. Puede haberla en el interior de ellas, pero no como sistema.

## La defensa del Estado

*Cuando en defensa del Estado nos enfrentamos a las grandes empresas, estamos en desventaja. Éstas tienen a la vista sus propios despachos de abogados, como Petrotela, que fue de dominio público en los acuerdos que se negociaron en el gobierno anterior. Es la posición de un abogado del Estado frente*

---

<sup>5</sup> Para que los hechos no se repitan. Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación sobre corrupción y gestión pública.

*a todo un engranaje, y frente a todo el Poder Judicial, porque tenemos una justicia que si no es corrupta se asemeja a ello. Es una lucha muy desigual, es una realidad indiscutible que debemos cambiar con urgencia para que se respeten no sólo los derechos del Estado si no de los ciudadanos. Lo tratan de acuerdo a la condición económica de cada uno, y si somos del Estado, nos demandan con facilidad porque se presume que pueden percibirse millones. Hasta que las demandas llegan a la Secretaría de Finanzas y las tiene que pagar el Estado se busca a los responsables.*

Fuente: Un abogado de la Procuraduría General de la República que pidió anonimato.

Milton Jiménez habla de una “institucionalidad antropológica”, de la que sabemos que existe, pero no tanto de su procedencia, una institucionalidad que puede ser buena o mala, dependiendo de las circunstancias y de la cual se derivan “dictaduras institucionales” que protegen o atacan dependiendo de afectos y desafectos, de afinidades o aversiones. Es un sistema que ha edificado legalmente sus prerrogativas y privilegios, más allá, incluso, de sus competencias. Las Fuerzas Armadas, por ejemplo, tienen en la Constitución de la República y en su Ley Constitutiva una cantidad enorme de misiones institucionales que le permiten protagonismo y presupuesto.

## **Tareas de las Fuerzas Armadas, asignadas por su Ley Constitutiva**

**L**as Fuerzas Armadas de Honduras son una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante. Se instituyen para:

- Defender la integridad territorial y la soberanía de la República
- Mantener la paz interna
- El imperio de la constitución
- Los principios de libre sufragio y alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República. A efecto de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de seguridad del proceso
- Cooperarán con las Secretarías de Estado y demás instituciones, a pedimento de éstas, en labores de alfabetización,

*educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria*

- Participarán en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales*
- Prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico en comunicaciones y transporte; en la lucha contra el narcotráfico*
- Colaborarán con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes; así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional*
- Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los Poderes del Estado y del Tribunal Nacional de Elecciones, a pedimento de éstos, en su instalación y funcionamiento.*

Fuente: Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas.

¿Cómo cambiar la mentalidad y mecánica de funcionamiento de la institucionalidad pública para evitar situaciones como la planteada en el caso de las Fuerzas Armadas? Las organizaciones no gubernamentales tuvieron con el Golpe una amarga experiencia al respecto. Disponiendo de pocos recursos financieros, con estrategias puntuales para fortalecer derechos civiles y sociales, impulsaron durante años proyectos para el fortalecimiento de la institucionalidad pública en las áreas de su interés. Destacan, por ejemplo, las iniciativas de capacitación a los cuerpos policiales y militares en el respeto y protección a los derechos humanos. Fueron innumerables los talleres, cursos y diplomados sobre el contenido de leyes nacionales y convenciones internacionales en la materia.

Con gran cuidado se redactaron y publicaron manuales sobre el comportamiento de la fuerza pública ante manifestaciones populares o ciudadanas. Se diferenciaba entre el uso reglamentario de la fuerza y el uso excesivo. Muchos oficiales de la policía y la fuerza armada cursaron estudios de Derecho en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y no pocos viajaron al exterior a instruirse. En el Colegio de la

Defensa Nacional la materia de derechos humanos la impartían profesionales competentes, provenientes de la academia. Sin embargo, toda esa inversión no sirvió de nada o de muy poco cuando ocurrió el Golpe del 28 de junio. Años de persuasión y trabajo se desplomaron en un solo día.

A partir del Golpe, la represión institucional fue de tal magnitud que representó un retroceso brutal en lo que se pretendía haber alcanzado. De la noche a la mañana las autoridades olvidaron que el Estado no puede someter a las personas a torturas, tampoco puede privarlas de libertad a menos que sea en el marco del debido proceso (y buscando siempre la mínima afectación posible al adoptar las medidas necesarias para dar protección a los derechos del conjunto de la ciudadanía).

El 28 de junio y días subsiguientes ocurrió de palmo lo que en el transcurso de casi 30 años de transición se registraba a cuenta gotas: el irrespeto a los derechos fundamentales básicos, entre ellos económicos, sociales y culturales para la mayor parte de la sociedad. La institucionalidad no atendió las llamadas de atención que surgían desde la ciudadanía antes del 28 de junio, ni siquiera los datos alarmantes de abstención que se acumulaban elecciones tras elecciones. La ineficacia y la corrupción habían erosionado la legitimidad del Estado, cuya razón de ser es proteger a los más débiles frente a los abusos de los más poderosos o de sus instrumentos e intermediarios. En los hechos la institucionalidad formal respondió a las órdenes de la institucionalidad fáctica. Los poderes que tomaron la decisión política de derrocar al presidente Zelaya, son los mismos que día a día, durante la transición, forzaban decisiones públicas igualmente ilegítimas e ilegales para su propio beneficio.

## ¿Cómo se movió la institucionalidad fáctica en esos tres espacios que cita: la DEI, la política exterior y el sistema de justicia durante el gobierno de Zelaya?

*En materia impositiva normalmente hay fuertes empresarios que financian campañas políticas para que se coloque en puestos claves de la DEI a personas sugeridas, allegados o ex empleados suyos con cierto nivel de influencia. Cuando se conforma un gabinete, de acuerdo a esos intereses, hay presiones fuertes al presidente electo antes de que tome posesión de su cargo.*

*El presidente Zelaya hizo lo imposible por sustraerse de esas presiones y pudo ir depurando mandos intermedios y establecer sistemas de méritos para acceder a puestos dentro de la administración pública. El Golpe de Estado truncó ese proceso que seguramente se hubiera mantenido después de una transición normal.*

*Los sectores buscan diferentes mecanismos de presión y se puede llegar a niveles altísimos de corrupción y contaminación.*

*En política exterior el clientelismo político es normal en las funciones de los cancilleres, de presiones para enviar a hijos y parientes a estudiar o vivir en el extranjero, la misma iglesia católica ejerce presión fuerte en cargos del servicios exterior que prácticamente ya los tienen matriculados. Y luego en la orientación de la política exterior, por sectores que creen que la mirada solo debe hacerse hacia el norte y no abrir fronteras a otras regiones del mundo. Las presiones también se dan al interior del ministerio, por parte de muchos funcionarios que tienen años de laborar y han hecho carrera diplomática y se resisten a cambios elementales o profundos. Si la representación diplomática no entiende esto hay presiones. Por ejemplo, la Embajada de Estados Unidos intervenía de manera abrupta y poco diplomática en nuestras decisiones, el embajador Charles Ford acudía a las fuentes de información que tenían, que son históricas, sesgadas y manipuladoras.*

*Un caso fue el proceso de modificación de la relación del Estado con las transnacionales del petróleo, para el que hubo compromisos previos de todos los candidatos presidenciales para respetar las recomendaciones de una comisión del Congreso*

*Nacional que coordinó el Cardenal y recomendó revisar la fórmula para fijar el precio final del combustible al consumidor. Hubo presiones fuertes, porque fue de las primeras acciones del gobierno de Zelaya. El lunes después de la toma de posesión, cuando se reunió con todos los entes encargados de estas compañías para buscar los mecanismos de aplicar las recomendaciones del informe de manera no traumática, la reacción que obtuvo fue de amenazas con desabastecer el mercado, un hecho que obligó al Presidente a establecer un primer contacto con el presidente Chávez, de Venezuela. Venezuela en la toma de posesión no tuvo ningún interés de asistir y mandó a un funcionario de segunda categoría como ocurrió con otros países. Pero cuando se presentó este incidente, Zelaya se comunicó por teléfono con Chávez y éste le ofreció poner dos barcos de combustible para evitar el desabastecimiento, un extremo que no fue necesario, pero que le indicó al Presidente el inicio de chantajes y presiones (de los grupos fácticos). El mismo Presidente me comentó: yo creo que los que llegamos a ocupar la posición presidencial al principio queremos hacer algo bueno por el país pero cuando nos vemos ya sometidos a todos los poderes, influencias y presiones, no todos reaccionamos igual y algunos terminan sometiéndose. Y recuerdo que puso el ejemplo del ex presidente Maduro, y me dijo, yo estoy seguro que Ricardo quería hacer algo en sus primeros meses, pero las presiones le torcieron el brazo.*

*En el sistema de justicia se realizaron reformas en la administración del presidente Flores para seleccionar a los magistrados y a los funcionarios del Ministerio Público pero es un proceso también contaminado, al extremo que las organizaciones que participan en ellos se ven sometidos a presiones o caen en poder del control de grupos fácticos y los candidatos llegan con compromisos asumidos, perdiéndose la independencia.*

*Es muy difícil avanzar frente a los poderes fácticos y los grandes capitales con más poder que el Estado que limitan las acciones públicas.*

Fuente: Milton Jiménez

Sin suficiente conciencia y energía en la ciudadanía para modificar esa tendencia, en la institucionalidad se acentuó su incapacidad para procesar sus propios conflictos y generar condiciones favorables para mejorar la calidad de vida de la población. Las crisis se sucedían unas



tras otras, en algunos casos generando respuestas institucionales positivas, pero de corta duración, y en otras evadiendo correctivos.

### **Picos de tensión pública 1982-2009**

| <b>Crisis</b>   | <b>Política</b> | <b>Institucional</b> | <b>Social</b> | <b>Acuerdo</b>  | <b>Desacuerdo</b>   |
|---|-----------------|----------------------|---------------|---|---|
| 1980-1984, período intenso de la “guerra sucia” y violaciones a los derechos humanos          |                 | X                    | X             |   | Cambia el modelo de represión del Estado y se mantiene la impunidad |
| 1985, nombramiento de una Corte Suprema de Justicia paralela y encarcelamiento de magistrados | X               | X                    |               | Firma de un acuerdo entre los poderes Legislativo y Judicial, bajo la tutela de los partidos políticos  |   |
| 1985, intento de continuismo del presidente Roberto Suazo Córdova                             | X               | X                    |               | Se frena el intento y mediante un acuerdo político-militar se opta por la opción “b” electoral  |   |
| 1994, inconformidad castrense por supresión del Servicio Militar Obligatorio                  | X               | X                    | X             | El presidente Carlos Roberto Reina sofoca la inconformidad militar e impone la decisión con el respaldo negociado de los otros poderes del Estado |   |
| 1998, impacto del huracán   |                 |                      | X             | La asistencia humanitaria   |   |

| Crisis   | Política | Institucional | Social | Acuerdo  | Desacuerdo |
|--|----------|---------------|--------|--|------------|
| Mitch  |          |               |        | masiva de la comunidad internacional y el papel de las organizaciones sociales mitiga la incapacidad gubernamental para atender las demandas de la población damnificada |            |
| 1999, intento de recortar las facultades legales del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos como represalia del gobierno a sus denuncias de corrupción en el manejo de la ayuda humanitaria recibida después del huracán Mitch | X        | X             | X      | La presión social e internacional frena la maniobra gubernamental  |            |
| 2001, conflicto entre los partidarios y adversarios a la inscripción de la candidatura presidencial del nacionalista Ricardo Maduro  | X        | X             |        | El Congreso Nacional y el Tribunal Nacional de Elecciones permiten la inscripción de Maduro pese a incumplir el requisito obligatorio de ser hondureño                   |            |

| Crisis   | Política | Institucional | Social | Acuerdo  | Desacuerdo  |
|--|----------|---------------|--------|--|---|
|  |          |               |        | por nacimiento   |   |
| 2003, conflicto entre los poderes Legislativo y Judicial sobre facultades para interpretar la Constitución | X        | X             |        | Se redujo la tensión interinstitucional y se obvió dilucidar el objeto de la controversia    |   |
| 2009, Golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya Rosales   | X        | X             | X      |  | El Golpe se consume y la conflictividad persiste por la impunidad de los hechos |
| 2009, elecciones generales   | X        |               | X      | Las elecciones generales se realizan pese a la oposición de un amplio sector de la población |   |

Fuente: Elaboración propia.

En la evolución de la transición a la democracia, se observa que todo conflicto político deviene institucional, pero no necesariamente adquiere connotaciones sociales. Y no todo conflicto social se vuelve institucional y político. Del cuadro anterior, al que se pueden agregar otros episodios, se desprende que la crisis del Golpe de Estado es la primera de naturaleza política, institucional y social, en conjunto, que impone una decisión, sin posibilidades de acuerdo.

Parte de la explicación radica en que el Golpe fue culminación de la pérdida progresiva de legitimidad, capacidad institucional y confianza de la ciudadanía en el modelo democrático vigente. Sus conquistas democráticas eran potencialmente regresivas.

Contrario a los grupos de poder que logran *blindar* sus conquistas antidemocráticas; la sociedad civil las basa en pactos o compromisos movедizos. Algunos de ellos pueden tardar años o hasta generaciones en consolidarse, mientras que para los grupos de poder el beneficio es

inmediato. Un acuerdo entre partidos políticos para repartirse el control del Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Superior de Cuentas se concreta en pocos días y dura años, sin que los recambios de gobierno afecten los intereses de los grupos favorecidos. Los privilegios son la verdadera continuidad que existe en el estado hondureño; no las políticas de desarrollo que puedan promoverse.

El desacuerdo entre la sociedad civil organizada y la clase política respecto a profesionalizar el servicio civil tiene que ver precisamente con enfoques contrastantes sobre la institucionalidad. Los partidos políticos hondureños son maquinarias que no trabajan con cuadros profesionales sino con activistas, en su mayoría empleados en el gobierno de turno. Se afirma que el ex presidente Ricardo Maduro (2002-2006) tuvo alguna intención de profesionalizar el servicio civil pero mandó su proyecto de ley en el tercer año de gobierno, cuando ya el Congreso Nacional tenía otra agenda y el clientelismo político no se lo iba a permitir. ♦

Con esos antecedentes, el 28 de junio juntó dos circunstancias graves: el agotamiento de la transición iniciada en 1982, con una institucionalidad presa entre la ineficacia y la corrupción, y la incapacidad de los sectores dominantes para dirimir institucionalmente un desafío de cambio en la orientación del gobierno como el sugerido por el presidente Zelaya. En esa perspectiva, el Golpe tuvo como blanco visible al gobernante derrocado, pero colateralmente terminó desestabilizando el Estado mismo. Cuando la primera línea de la institucionalidad pública –Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos- respaldó, promovió e impulsó la ruptura del orden constitucional, consolidó un marco de indefensión generalizada que se gestaba desde hacía años y confirmó su subordinación a la fuerza militar, política y empresarial dominante. Su complicidad impidió crear un clima propicio para llegar a un acuerdo negociado y arrastró en el descrédito e ilegitimidad al resto de la institucionalidad pública.

## Fallas de origen

*La Constitución es un documento donde los grupos de poder ponen las reglas del juego, llámense como se llamen, pero que en determinado momento histórico tienen poder. En 1982 se redactó una constitución después de una serie de golpes de Estado, se formó una Asamblea Nacional Constituyente que dejó artículos oscuros o por reglamentarse. El pacto de la constituyente de 1982 reflejó que uno de los grupos de poder eran las Fuerzas Armadas, al grado que nuestro regreso a la democracia no salió del pueblo, pese a que internacionalmente en ese momento, países como Estados Unidos ya no apostaban por los ejércitos, pero acá los empresarios y los militares mantenían el poder, al extremo que le asignaron a las Fuerzas Armadas la atribución de ser garantes de la alternabilidad de la democracia. Entonces ese artículo así visto, a pesar de la reforma posterior que nombró al Presidente como comandante General de las FFAA, se presta a ser interpretado aisladamente, y a conclusiones erróneas.*

Fuente: Abogado Carlos Alberto Gómez Moreno<sup>6</sup>

La desconfianza acumulada durante años entre la ciudadanía respecto al comportamiento de la institucionalidad tomó forma en el rechazo absoluto después del Golpe a cualquier vinculación y respeto hacia la autoridad pública. El calificativo “golpista” distanció a la ciudadanía resistente de la institucionalidad permisiva. Con la brutalidad, sesgo e impunidad del Golpe, a la mayoría de la sociedad resultó evidente que el Estado formado en la transición era **patrimonial, clientelar, asistencialista y corrupto**, no el estado democrático pregonado por las ofertas electorales.

## Caracterización del Estado hondureño

| Patrimonial                   | Clientelar                          | Asistencialista                      | Corrupto          |
|-------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------|
| Lo dependencia del sistema de | Dinámica que explica la lealtad del | La falta de capacidad para promover, | Por su naturaleza |

<sup>6</sup> Gómez Moreno, Carlos Alberto. Ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Entrevista realizada por el equipo de investigación del CEDOH, 2011.

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| partidos respecto a los poderes fácticos que financian sus campañas termina poniendo a disposición de intereses privados los recursos públicos, en particular el presupuesto general de la república. Esa dinámica también opera respecto a los poderes ideológicos, como las iglesias, igualmente beneficiados. | militante al líder y organización partidista y el desconocimiento de los criterios técnico-gerenciales requeridos para el desempeño de la gestión pública, que tiende a reproducir las conductas personalistas y centralistas del ejercicio político. | ejecutar y sostener procesos orientados al desarrollo y justicia social explica la dinámica de los gobiernos para mitigar problemas de pobreza, inequidad, exclusión, salud, educación y alimentación a partir de bonos y donaciones. En el otro extremo, también caben como una variante del asistencialismo los subsidios y exenciones fiscales otorgadas a grupos empresariales e ideológicos privilegiados. | ilegal, la corrupción pública se tramita por múltiples canales, mecanismos y formas encubiertas, incluso legales, que ponen los recursos públicos a disposición de particulares, dentro y fuera del engranaje estatal. |
|--|---|---|--|

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos públicos.

En correspondencia a ese Estado patrimonial, clientelar, asistencialista y corrupto, surgió una estructura burocrática hipertrofiada, vulnerable, débil e ineficiente, con escasa vocación pública y orientada más al servicio privado. Una burocracia capaz de volver complicado un simple trámite ciudadano y, en cambio, dejar de ver una evasión fiscal promedio de 20% a 40%.

¿Cómo se refleja institucionalmente ese estado deforme?

- Los altos cargos de la administración pública responden en su mayoría a nombramientos de naturaleza política, no técnica
- La captura del Estado coloca la institucionalidad al alcance de los intereses privados corporativos y su tráfico de influencias
- La institucionalidad manifiesta incapacidad o debilidad crónica para cumplir sus responsabilidades
- Con el paso de los años se observa una involución en el respeto a lo público por parte de la burocracia estatal
- Un elevado nivel de autoritarismo público
- Una burocracia que toma partido en la polarización social e ideológica

La aprobación por parte del Congreso Nacional de unas cuatro mil leyes, su número exacto no se sabe, para casi cualquier tema, no logró cambiar una institucionalidad cada vez más sesgada e inoperante. Al contrario, la consolidó. De hecho es incongruente esperar buenas leyes, buenas instituciones y buenos nombramientos para organismos contralores y de justicia del Estado si las mismas tienen como punto de partida un Poder Legislativo cooptado por intereses particulares y/o corporativos, y un punto de destino que vuelca esa influencia a favor de unos pocos. Para complicar más el diagnóstico, además de las leyes hay innumerables acuerdos informales que se acatan como si fuesen leyes y que ofrecen prerrogativas del Estado a sectores influyentes. La Iglesia Católica, por ejemplo, tiene un cupo reservado en el servicio diplomático de la Cancillería para personas que el alto clero selecciona, justo en un estado que constitucionalmente se declara “laico”.

La clase política que monopolizó el control del aparato gubernamental olvidó que los estados poseen un estatus específico y diferente al de otros actores institucionales o sociales. El Estado tiene una serie de prerrogativas respecto a la posibilidad de exigir, controlar, imponer, sancionar y reprimir, ejerciendo para ello el monopolio legítimo de la creación de leyes y uso de la coerción para imponerlas. Semejante poder en manos de pocos sólo puede justificarse si se entiende que el fin esencial del Estado es garantizar hasta el máximo de sus posibilidades la realización de los derechos humanos de sus habitantes.

Sin embargo, la consumación del Golpe y el incumplimiento de la mayoría de sus obligaciones constitucionales confirman que las prerrogativas del Estado hondureño con frecuencia son usadas para beneficiar los intereses particulares de los más poderosos que logran hegemonizar la dinámica institucional pública empleando sus influencias. Ajustar las prácticas institucionales a lo que manda la Constitución, leyes y convenciones del Estado es una tarea inconclusa en el país.

### **¿Por qué no terminan de consolidarse las reformas?**

*Porque no son respuestas sistémicas, dirigidas al sistema, sino a problemas particulares. Ellos identifican el problema y lo quieren solucionar cada vez con medidas de corto alcance, en lugar de revisar toda la problemática institucional y ver sus interrelaciones. No podemos cambiar el Poder Judicial sin ver los papeles que juegan la policía, la sociedad civil, las fuerzas económicas, con una visión*

*reformadora total, y programar los cambios a medida que vaya comprobándose que lo previo es compatible con lo posterior. No hemos planificado una transformación del Estado, sino improvisado, sin un análisis científico.*

*Así se dio la reforma municipal, los alcaldes están promoviendo ahora una nueva ley porque la que hay no responde a las necesidades municipales y proponen una nueva institucionalidad municipal.*

*Igual el sistema electoral ha sufrido modificaciones en los treinta años, que cada vez que se proponen cambios, se aboga por un cambio total o cambios específicos, sin medir lo que podrán significar.*

*El problema es que no sabemos abordar los problemas planificándolos y las reformas que hacemos son parciales, de corto alcance y cuando se pretende hacer a largo alcance muy pronto se revela que lo hicimos mal, y se inserta como cuerpo extraño al tejido social y salen anticuerpos que expulsan las reformas.*

*Institucionalmente, en el campo de justicia hicimos un cambio en el derecho penal y no en el procesal; después hicimos un cambio en el derecho procesal y descubrimos que había que revisar lo penal. Luego hemos hecho cambios en el derecho procesal civil y descubrimos que de repente no estábamos preparados para entenderlo, de tal manera que la nueva ley ha estado posponiéndose en su aplicación porque los mismos jueces y fiscales no la entienden, porque es un código copiado de España que no respondió a la realidad nacional, y es cierto, hay que apelar a otras experiencias, pero no injertarlas, es como querer hacer un trasplante de órganos sin antes averiguar si es compatible con el organismo.*

*Eso puede verse con todas las leyes que se están aprobando, la tasa de seguridad viene de Bolivia a insertarse como un cuerpo extraño al sistema y está siendo repudiado. Según los legisladores y el gobierno de turno, para luchar contra la inseguridad hay que tener como aval los costos, hay una distorsión del análisis y respuestas a los problemas porque no ha habido una visión sistemática a los problemas del país en todas las áreas: económica, social, política, cultural... nos hemos olvidado de que somos un cuerpo social.*

Fuente: Abogado Edmundo Orellana Mercado<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Orellana Mercado, Edmundo. Entrevista realizada por el equipo de investigación del CEDOH, 2011



El punto es que sí ha habido esfuerzos de modernización del Estado para tratar de ajustarlo a un marco de derecho; lo que pasa es que esos esfuerzos no han tenido el éxito, ni la continuidad debida. Lo prueba el hecho de que el terreno en el cual se desarrollaron los acontecimientos relacionados con el Golpe es de naturaleza institucional. Es en ese plano donde chocaron los grupos de poder en pugna: el Poder Ejecutivo versus los otros poderes. Por ello sus implicaciones y consecuencias no se limitaron a lo político, son también sociales, económicas, culturales e ideológicas. El Golpe respondió a la magnitud de la amenaza que percibieron a sus intereses los grupos de poder que en los últimos 30 años *capturaron* al Estado. La disputa que se dilucidó violentamente era por el control del Estado, no por la *cuarta urna* en sí.

### **Formación y deformación del Estado hondureño**

*Las instituciones son las reglas del juego, formales e informales que regulan la interacción entre los individuos y las organizaciones que cumplen importantes funciones sociales. Constituyen el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social; se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder, y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valoraciones y actitudes* (Prats, J., 1997)

En el caso hondureño, la institucionalidad es, de alguna manera, una gran incógnita. Su origen es relativamente reciente. Parte de los años 50 cuando el gobierno de Juan Manuel Gálvez impulsa la denominada primera modernización del Estado. Surgen las Fuerzas Armadas, el Banco Central, el Banco Nacional de Fomento y se promulgan numerosas leyes, económicas, educativas y sociales que crean instituciones contrapartes.

Con los años esa estructura se convirtió en un extenso laberinto de siglas. Quien penetra en ese laberinto nunca sabe exactamente cuál es su ubicación o dónde está parado, donde comienza y donde termina. La Ley de Contratación del Estado no aporta mucho con la definición contenida en el artículo 4: "Entiéndase por Administración, el Poder Ejecutivo y sus dependencias, incluyendo órganos desconcentrados que le estén adscritos, las instituciones autónomas o descentralizadas, las municipalidades y los demás organismos públicos a que se refiere el

Artículo 1 párrafo 2) de la presente Ley, en cuanto realicen actividades de contratación”.

### **Entidades centralizadas y descentralizadas**

| <b>Centralizadas</b>                                      | <b>Descentralizadas</b>   |
|---|---|
| Secretaría de Agricultura y Ganadería                     | Instituto Hondureño de Seguridad Social   |
| Secretaría de Obras Públicas Transporte y Vivienda        | Comisión Nacional de Educación Alternativa No Formal  |
| Secretaría de Salud Pública                               | Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos  |
| Secretaría de Finanzas                                    |   |
| Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente               | Programa de Administración de Tierras de Honduras   |
| Secretaría de Trabajo y Seguridad Social                  | Suplidora Nacional de Productos Básicos   |
|   | Administración Forestal del Estado / Instituto de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre |
| Secretaría de Estado del Despacho Presidencial            | Instituto Nacional de Estadística   |
| Programa de Asignación Familiar                           | Empresa Nacional de Energía Eléctrica   |
| Comisión Permanente de Contingencias                      | Comisión Nacional de Bancos y Seguros   |
|   | Instituto Nacional de Formación Profesional   |
| Secretaría de Cultura Artes y Deportes                    | Empresa Nacional Portuaria  |
|   | Universidad Nacional de Agricultura   |
| Secretaría de Relaciones Exteriores                       | Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán   |
| Poder Judicial  | Universidad Autónoma de Honduras  |
| Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología                 | Instituto de Acceso a la Información Pública  |
| Secretaría de Educación                                   | Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados  |
| Secretaría de Turismo                                     | Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Fármacodependencia                               |
| Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa | Fármacodependencia  |
| Comisionado Nacional de los Derechos Humanos              | Instituto Nacional de Previsión del Magisterio  |
| Fondo Hondureño de Inversión Social                       | Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones   |
| Banco Central de Honduras                                 | Instituto Hondureño de Antropología e Historia  |
| Secretaría de Industria y Comercio                        | Patronato Nacional de la Infancia   |
| Instituto de la Propiedad                                 | Empresa Nacional de Correos de Honduras   |
| Ministerio Público  | Fondo Vial  |
| Secretaría de Seguridad                                   | Instituto de Previsión Social de los Empleados de la UNAH   |
| Tribunal Superior de Cuentas                              |   |
| Secretaría de Defensa Nacional                            |   |
| Secretaría Técnica de Cooperación Internacional           |   |
| Casa Presidencial   |   |
| Secretaría de Justicia y Derechos Humanos                 |   |
| Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social  | Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda  |

| Centralizadas   | Descentralizadas                                       |
|---|--|
| Congreso Nacional de la República                                     | Foro Nacional de Convergencia                          |
| Secretaría del Interior y Población                                   | Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia |
| Tribunal Supremo Electoral  | Comisión Nacional Pro-Instalaciones Deportivas         |
| Zona Libre Turística de Islas de la Bahía                             | Procuraduría General de la República                   |
| Secretaría de Desarrollo Social y Red Solidaria                       | Instituto Nacional Agrario                             |
| Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos               | Instituto de Crédito Educativo                         |
| Corte Suprema de Justicia   | Instituto Nacional de la Mujer                         |
| Mancomunidad de Municipios del Norte y Occidente de Francisco Morazán | Banco Nacional de Desarrollo Agrícola                  |
|   | Escuela Nacional de Ciencias Forestales                |
|   | Empresa Hondureña de Telecomunicaciones                |
|   | Confederación Deportiva Autónoma de Honduras           |
|   | Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia           |
|   | Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola               |
|   | Régimen de Aportaciones Privadas                       |
|   | Comité Olímpico Hondureño                              |
|   | Ferrocarril Nacional de Honduras                       |
|   | Instituto Hondureño de Cooperativas                    |

Fuente: Elaboración propia a partir de organigramas públicos.

En total se asegura que operan 38 instituciones centralizadas y 43 descentralizadas (el cuadro anterior se aproxima a esos números totales), a las que se deben sumar las municipalidades del país y un número elevado, no cuantificado, de programas y proyectos desconcentrados que forman parte del organigrama de instituciones centralizadas y descentralizadas, pero que tienen sus propias partidas presupuestarias y unidades de administración, contratación y adquisiciones.

¿Cuál es el tamaño exacto de la burocracia en Honduras? El número exacto no se sabe. Un informe del 2006 denominado “Estadísticas de los funcionarios públicos de Honduras”, preparado por la Dirección Nacional de Servicio Civil, estableció que en 14 secretarías de Estado (ministerios) trabajaban en total 29 mil 488 empleados, con una erogación mensual salarial de 248 millones 054 mil 024 lempiras, para un total anual de 3,472 millones 756 mil 343 lempiras. En relación al nivel educativo de los sujetos al régimen de servicio civil, 7,749 tenían

educación primaria, 14,835 educación secundaria, 6,348 educación superior y 556 poseían nivel de Maestría.

Según la Secretaría de Finanzas, de cada lempira que se recauda, un promedio de 92 centavos se utilizan para pagar sueldos y salarios. Vale decir que bajo el régimen de Servicio Civil están sujetos alrededor de 30% de los empleados públicos. El resto tiene otro tipo de contratación.

La creación, desaparición o abandono/languidecimiento de las instituciones públicas marca épocas y prioridades. Una época institucional intensa, con fuerte acento estatista, ocurrió entre 1972-1975, bajo el régimen de facto encabezado por el extinto general Oswaldo López Arellano. Luego, a partir de los años 90 el neoliberalismo barrió con aquellas instituciones, la mayoría de las cuales sobrevivieron como cascarones clientelares en la década de los 80.

www.cedoh.org

## **Etapas claves de construcción de la institucionalidad**

### **Modernización estatal, golpes militares y reformismo (1949-1979)**

| <b>AVANCES</b>   | <b>LIMITACIONES</b>   |
|--|---|
| Apertura democrática y modernización del aparato estatal con el fin de convertirlo en promotor del desarrollo  | Constantes interrupciones de procesos de democratización y modernización que conllevan impedimentos para una participación activa y obstáculos para satisfacer las demandas de los sectores populares   |
| Profesionalización del aparato militar, despojándolo del control directo presidencial  | La amplia autonomía constitucional concedida a las Fuerzas Armadas le facilitó convertirse en un protagonista central de la institucionalidad pública   |
| Diversificación de la economía y adopción del modelo cepalino de industrialización por sustitución de importaciones, el cual promueve la participación del capital nacional y logra un modesto crecimiento económico   | Agotamiento del modelo de desarrollo económico cepalino. Profundización de la crisis e incremento de la deuda externa. Escasa participación económica para la mayoría de la gente   |
| En 1955 se establece el derecho al voto universal. En 1977, con aprobación de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, se auspicia la inscripción de nuevos partidos políticos, la presentación de candidaturas independientes y las elecciones internas en los partidos | Continuidad de prácticas caudillistas y clientelistas en los procesos políticos y económicos, falta de democracia interna en los partidos políticos, y ausencia de una cultura política de participación democrática  |
| Aumento de la inversión, creación de nuevas instituciones de carácter social e implementación de la reforma agraria, incremento del acceso a los servicios de educación, salud y posesión de tierras   | Aunque en 1957 se restituye parcialmente la autonomía de los municipios, estos sufren gran menoscabo de sus potestades cuando se elimina su autonomía financiera y se transfieren la administración de los servicios básicos, el manejo de tierras y bosques, el registro de las personas a entidades centrales |
| Conformación y reactivación de organizaciones de la sociedad civil, campesinas, sindicales y empresariales   | Aumento de la represión violenta contra las organizaciones populares y violación de los derechos humanos  |

Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

## **Democratización, ajuste estructural y descentralización (1980-1999)**

| <b>AVANCES</b>   | <b>LIMITACIONES</b>   |
|--|---|
| Transición democrática y estabilidad electoral que permitió la realización de elecciones generales consecutivas desde 1980   | Establecimiento de una democracia formal electoral que todavía no permite la participación de amplios sectores de la población  |
| Disminución de poder militar y aumento creciente de poder civil  | Militares siguen gozando de una cierta impunidad, alto presupuesto estatal y poder económico privado  |
| Establecimiento de una economía abierta y diversificada con énfasis en el fomento de la exportación de productos no tradicionales  | El modelo económico neoliberal ha permitido que el país cumpla parcialmente con sus compromisos externos, pero, a la vez, ha mermado la participación ciudadana y ha empobrecido aún más a los sectores populares |
| Creación de instituciones para el fortalecimiento democrático, como el Tribunal Nacional de Elecciones, Comisionado Nacional para los Derechos Humanos, Ministerio Público y el INHFA                              | Reducida autonomía política de algunos de estos organismos, escasa información sobre su utilidad pública y funcionamiento, ni las nuevas leyes que tratan de implementar  |
| Modernización del Estado y de sus instituciones, implementación del proceso de descentralización   | Intentos de modernización poco profundos. Descentralización entendida como desconcentración, sin delegación real de poder político, económico y ciudadano   |
| Surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil y nuevos movimientos sociales  | Presencia sobre todo en las ciudades importantes. Falta de coordinación, objetivos dispersos y focalizados en problemas específicos de urgencias  |
| Aprobación de una nueva Ley Municipal (1990) que establece una mayor autonomía a los municipios y les da amplias funciones y una serie de elementos para fortalecer la participación ciudadana y su financiamiento | Predominio de un esquema municipal que no fomenta la participación, falta de atención a las diferencias entre municipios, débil apoyo político, técnico y financiero  |

Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

## Concertación, ERP, ciudadanización y Golpe de Estado (2000-2009)

| AVANCES   | LIMITACIONES  |
|---|---|
| Aprobación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y creación de instancias públicas de co-gestión con la ciudadanía organizada como parte de los compromisos a favor de la condonación de la deuda externa  | La ERP nunca llegó a convertirse en una política de Estado real y languideció una vez que el país alcanzó el punto de culminación para acceder a condonación de parte de su deuda. Se cuestionó la definición del gasto elegible para la ERP, que incluyó gasto corriente (pago de sueldos a maestros, médicos y policías, entre otros) e inversión pública alejada de los objetivos originales |
| Los partidos políticos y organizaciones ciudadanas suscriben en 2001 dos documentos importantes: el “Manifiesto de los partidos políticos al Pueblo Hondureño” (septiembre) y el “Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano del Siglo XXI”, que contienen objetivos a favor de una reforma sustancial a la institucionalidad pública | Se adoptan algunas recomendaciones en la institucionalidad político-electoral, y se margina lo que se vincula al desarrollo humano  |
| Se aprueba en el 2006 la Ley de Participación Ciudadana y en el 2007 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública  | Ambos instrumentos forman parte de las promesas de campaña del presidente Zelaya, pero su implementación es deficiente. La tendencia a la institucionalización se impone  |
| Surgen instrumentos ciudadanos de monitoreo de la gestión pública   | Diversas organizaciones ciudadanas asumen la tarea de monitorear la gestión pública. Destacan el observatorio de la producción legislativa y los comités de auditoría y transparencia, sin embargo, la incidencia de sus resultados es mínima   |
| Con la apertura del presidente Zelaya se registra un incremento de la participación ciudadana y crece su influencia en la toma de decisiones públicas   | El Golpe de Estado frena el acceso de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y genera en el movimiento social otra dinámica de crecimiento a partir de la confrontación política e ideológica   |

Fuente: Elaboración propia.

## **Reforma neoliberal: cara y cruz de la institucionalidad pública**

La etapa más intensa de reformas institucionales ocurre a partir de 1990-1992 cuando se inicia el período neoliberal que impulsó el gobierno conservador de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) y sus medidas, denominadas de “estabilización” y “ajuste estructural”. Su objetivo central fue el fortalecimiento del mercado y la empresa privada como “solución” a los problemas económicos y sociales del país. Estas medidas se pusieron oficialmente en práctica mediante la ley de Ordenamiento Estructural de la Economía (Decreto Ejecutivo 18-90).

A través de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME, 1990) se impulsa el Proyecto de Modernización del Estado de Honduras, respaldado por los Organismos de Financiamiento Internacional (OFI) y que formó parte de un conjunto de planes que se pusieron en marcha en América Central acompañando o formando parte de las políticas de ajuste estructural: Plan de Modernización Estatal en Panamá (1991), Plan de Reforma del Estado en Costa Rica (1990); Programa de Modernización del Sector Público en El Salvador (1992); Acuerdo Gubernativo N° 151-86 para la Reorganización y Reformas Administrativas del Gobierno de la República, en Guatemala (1986); y el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público en Nicaragua (1994).

Diversas investigaciones subrayan que los planes de reforma estatal no fueron idénticos en Centroamérica sino que adoptaron variaciones propias de sus sistemas políticos y de la vinculación entre el sector público y las organizaciones empresariales o de mercado. En el caso de Honduras, la reforma del Estado tuvo una estrecha vinculación con las recomendaciones del Consenso de Washington (1990) y el proceso de desmilitarización iniciado en 1992, que alcanzó su punto culminante en 1997-1998.

La modernización del Estado fue concebida como un programa estratégico de carácter fundamentalmente político-económico, que se proponía un reordenamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad. De acuerdo con ese enfoque, el proyecto del programa se basaba en “cuatro grandes líneas maestras”: profundización de la democracia y fortalecimiento del Estado de derecho; modernización



política; descentralización político-administrativa, y modernización de la administración estatal.

En teoría, el programa procuraba transformar al Poder Ejecutivo (incluyendo a las instituciones descentralizadas), al Poder Legislativo y al Judicial, también a las municipalidades, por intermedio de la descentralización. Prometía mecanismos para combatir la corrupción y fórmulas para fortalecer el Estado de derecho y la sociedad civil, pero los resultados muestran otra cosa.

### **Cambios institucionales relevantes derivados de la reforma neoliberal**

| <b>Políticas/Programas/Leyes</b>  | <b>Nuevas instituciones</b>  |
|---|--|
| Programa de ajuste del sector agrícola 1990   | Fondo Hondureño de Inversión Social 1990   |
| Ley para la Modernización y Desarrollo Agrícola 1992                                  | Programa Asignación Familiar 1990  |
| Leyes de la administración pública, telecomunicaciones y sistema financiero 1995-1996 | Comisión Nacional de Banca y Seguros 1995-1996   |
| Ley de Fomento a la Producción y la de Equidad Tributaria e Incentivo al Empleo 1996  | Comisionado Nacional de Defensa de los Derechos Humanos 1992   |
| Ley del Fondo Social para la Vivienda   | Ministerio Público 1993  |
| Ley de Minería 1998   | Dirección de Investigación Criminal 1993   |
| Ley de Promoción y Desarrollo de Obras Públicas y de la Infraestructura Nacional 1998 | Fiscalías de etnias, derechos humanos, consumidores, mujeres, medio ambiente, niñez, corrupción, penal |
|   | Secretaría del Ambiente 1993   |
|   | Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria 1993  |
|   | Fondo Cafetero Nacional 1994   |
|   | Oficina Gubernamental de la Mujer/Instituto Nacional de la Mujer 1994/1997                             |
|   | Reconversión del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola   |
|   | Foro Nacional de Convergencia 1994   |

Fuente: Elaboración propia.

Nota: en el cuadro anterior no se corresponden políticas, programas y leyes con la institución.

En menos de una década la primera generación de reforma institucional del Estado, asociada al ajuste, se estancó. Un ejemplo es el Ministerio Público, considerada la institución emblemática de la Reforma.

## **¿Es posible realizar cambios con la institucionalidad que rige al país?**

*En el gobierno de Mel Zelaya era factible realizar cambios y probablemente queda un margen institucional que todavía lo permita. Dos ejemplos fueron los cambios en la DEI, de hecho se logró poner en la cabeza de la institución a una persona al margen del mundo de los negocios, independiente y de reconocida ética. Eso permitió lograr avances importantes en el proceso de recaudación y combatir la defraudación fiscal y el contrabando, al extremo que el Banco Mundial y otros organismos financieros reconocieron esos avances.*

*Otro elemento fue el de política exterior. Se hizo un gran esfuerzo para reorientarla de manera más independiente con relación a los Estados Unidos y abrir espacios hacia otras regiones del mundo, en particular Sudamérica. En las postrimerías del gobierno sugerí no retroceder en ese avance, no ser país alineado a bloques y respetar nuestros objetivos nacionales, pero acercarnos a otros bloques nos hizo deshacer lo logrado y obtener poco respeto de la comunidad internacional.*

*Un problema serio es el de administración de justicia. Se han tenido avances solo formales para satisfacer requerimientos más internacionales que nacionales, conforme a sus exigencias de organismos y países de cooperación para tener un sistema independiente y eficaz. Ese es uno de los grandes fracasos de la institucionalidad hondureña, a pesar del alto costo que ha tenido en los últimos cuarenta años, es la más débil y la más sujeta a intereses de diferente índole y lo demostró la crisis que desembocó con el Golpe de Estado.*

Fuente: Abogado Milton Jiménez<sup>8</sup>

El ajuste estructural tenía por objetivo lograr la estabilización y fomentar la eficiencia y competitividad de la producción nacional, lo cual exigió a

---

<sup>8</sup> Jiménez, Milton, abogado, ocupó diversos cargos relevantes en la administración Zelaya Rosales, entre ellos la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Entrevista al equipo de investigación del CEODH, 2011.

sus proponentes, los Organismos Financieros Internacionales (OFI), visualizar los principales obstáculos para su ejecución. Dos saltaron a la vista: el militarismo, como modelo de poder, y una institucionalidad considerada intervencionista y pesada. Los cambios estructurales contemplaron la reducción del aparato estatal (adelgazamiento), privatización de la economía, reducción del protagonismo militar en la toma de decisiones públicas y liberación al máximo del mercado. En realidad el beneficiario de los cambios era, en lo fundamental, la elite empresarial y el capital transnacional.

Con el ajuste surge una paradoja irresoluble: se crean instituciones democráticas dentro de una economía antidemocrática. Se cargó al mercado de una responsabilidad que no le va, ni corresponde: mejorar la situación social y respetar las leyes.

Contrario a las promesas oficiales, el nivel de vida de la mayoría de la población se deterioró producto de la devaluación monetaria, congelamiento y disminución de los salarios, aumento de la inflación e incremento del desempleo y subempleo. El Estado no se volvió eficiente, sino más deficiente o se volvió “más eficiente” para la corrupción. Al erario público se le robó de diferentes maneras, todas asociadas con el abuso de poder y la impunidad. La capacidad del Estado para defenderse a sí mismo se mantuvo a la mínima expresión.

En el otro extremo, las elites empresarial y financiera fortalecieron su influencia sobre la institucionalidad pública. El verdadero poder se revela cuando hay acceso a las decisiones públicas, que un funcionario los reciba, que atienda una llamada y adopten las decisiones que les piden. Para un funcionario intermedio es difícil rechazar ciertas peticiones porque antes llegan avaladas por funcionarios de rango superior, como ministros o los propios presidentes. El acceso al poder puede dar lugar a peticiones que cambien una política pública que representa millones y millones de lempiras, o puede dar lugar a peticiones absurdas, a manifestaciones caprichosas de influencia. El ya citado ex presidente de la DEI, Armando Sarmiento, cuenta que “en una ocasión un oficial de Aduanas detuvo a una persona que venía entrando al aeropuerto de La Ceiba, al carnaval, un residente en Nueva Orleans que siempre traía collares que tiraban en las carrozas de la Feria Isidra. El oficial lo detuvo y le dijo que esos collares pagaban impuesto, pero él dijo que nunca

había pagado impuestos, que tenía quince años de residir en los Estados Unidos, el funcionario le explicó que eran nuevas reglas, que había que cumplirlas, que no era nada personal. La persona se fue enojada y dijo que hablaría con el presidente. Al día siguiente recibí la llamada del presidente y me dijo que había recibido, a su vez, la llamada de una persona que le dijo que había sido mal recibida en la aduana, que le estaban tratando de cobrar impuestos incorrectos, que no existían... al final me preguntó cuánto era lo que debía pagar, son 26 dólares, le dije (yo ya había recibido la llamada del oficial de la Aduana), “¿y por 26 dólares me han venido a molestar?”, me dijo el Presidente. Recuerde, le dije, que está usted en una república bananera”.

El proceso de incidencia política es natural, que los amigos acudan a los amigos también es natural, pero el lobby paralelo, no formal, no oficial, entre amigos, es peligroso y si no se tienen en cuenta los límites del servidor público causan problemas. La burocracia está plagada de conflictos de interés entre lo público y lo privado. El ex presidente Reina intentó corregirlo con un Código Ético, pero fue insuficiente el intento. Una cosa es que se aclare en el papel, y otra que se cumpla.

La captura del Estado inicia con la reforma misma del Estado y en un ciclo imparale, a la reforma le siguió su mediatización o la contrarreforma. Se crea el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos cuando se amplía la pobreza, que es la negación más brutal de los derechos, surge el Ministerio Público cuando la corrupción y el crimen organizado transforman a sus actores principales en “poderes fácticos” y aparece el Instituto Nacional de la Mujer y la Ley para la Igualdad de Oportunidades cuando buena parte del sacrificio aparejado por el ajuste neoliberal recae en las mujeres jefas de hogar.

Obviamente, el carácter patrimonial, clientelar y asistencialista marca los cambios en la institucionalidad, acentúa sus rasgos, y con ello acelera tres factores relevantes para entender la crisis del Golpe: la voracidad patrimonial de las elites, la fragilidad institucional y el desencanto ciudadano.

## El poder del veto

*Mi impresión es que hay dos segmentos que quieren la reforma del Estado, unos que sufren recurrentemente la fiscalización por ser grandes contribuyentes, que tratan de hacer las cosas bien, y aquella gran masa de pequeños empresarios que piensan que compiten en condiciones de desigualdad con los grandes, porque carecen de poder de incidencia política frente al Estado. Yo diría que en esencia el sector privado que se opone es minoritario pero con más poder, el que algunos llamaban “el COHEP en la sombra” o “el COHEP 2”, según las propias palabras de Benjamín Bográn, quien fue director ejecutivo del Consejo. Él en algún momento mencionó que nosotros estábamos hablando con la gente equivocada, ustedes están hablando con nosotros, nos dijo, pero nosotros somos la parte pública reconocida del sector privado, que está tratando de coordinar los intereses de un montón de empresarios, pero hay un sector que no se reúne con nosotros, que es el sector más grande, que son lo que tienen poder de acceso a los presidentes, a los ministros y con mucha capacidad de lobby, estamos hablando, por ejemplo, del sector energía, que no necesita del COHEP para actuar, entonces tenemos procedimientos formales de discusión porque están legalmente constituidos y dicen representar a un sector y aquéllos que hacen su trabajo de incidencia y no están a favor no solo de las reformas de profesionalización del Estado si no de cualquier otro tipo de reformas, que son los dueños de los medios de comunicación, esos actores no se reúnen ni necesitan interactuar a través del COHEP, interactúan directamente con los presidentes, con los ministros.*

Fuente: Armando Sarmiento

Un tema complejo, que tiene que ver con la estructura misma del Estado es la descentralización; una política que siempre se proclama pero que tiene resultados muy limitados en el fomento de las competencias regionales, departamentales y municipales. Pese a la Ley de Municipalidades (1992) y otras reformas legales, no se logran cambios en los desequilibrios regionales y locales. El corredor central sigue acumulando competencias y recursos, en tanto el resto acentúa su papel tributario de recursos y mano de obra.

La descentralización donde sí se concentra es en la privatización y la desconcentración. Con la reforma neoliberal se constata no sólo la ampliación de las desigualdades sociales y económicas, sino una tendencia de las elites a ganar privilegios y de las mayorías a perder derechos. El resultado fue diametralmente diferente al objetivo formal planteado cuando el proceso inició en 1990: la apertura de “cauces firmes, que faciliten la profundización de la democracia y la consolidación de una sociedad más justa, solidaria y productiva, con el fin de asegurar a todos los habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social” (Programa Global de modernización del Estado Hondureño).

Como se puede verificar, la política neoliberal se mantiene ininterrumpida, con mayor o menor intensidad, a partir de 1990 (y sigue vigente aún, con renovado aire bajo la administración de Porfirio Lobo). Después de todos esos años de propulsar la “modernización institucional”, en el balance de lo público la capacidad del Estado para atender las demandas de la población, nacional y local, se debilitó en lugar de fortalecerse. Una prueba dramática que la puso en evidencia ocurrió en 1998, cuando un fenómeno natural de alto impacto desnudó la fragilidad del Estado.

La devastación causada por el huracán Mitch confirmó la prevalencia del modelo centralista de organización institucional y la ineficacia en el ejercicio de sus funciones. La institucionalidad seguía atada a las actitudes, concepciones y hegemonías políticas tradicionales. Atrofiada, además, por una estructura jurídica que acumulaba leyes y leyes en beneficio de pocos y que no sometía a revisión y actualización la repesa normativa existente.

Una de sus consecuencias fue la frecuente incompatibilidad de algunas leyes recién creadas con leyes sectoriales e instituciones centrales ya vigentes, así como por el insuficiente fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para reclamar su cumplimiento. A la altura de 1997 la Comisión Presidencial de Modernización del Estado había admitido que “el único nivel de gobierno activo es la administración central, situación que ha provocado alejar, cada vez más, las decisiones del ámbito departamental y municipal y postergar la efectiva participación de las comunidades en la solución de sus propios problemas”.

La Declaración de Estocolmo (mayo, 1999) y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) dieron un mayor impulso al tema

municipal, colocando a la descentralización como un eje transversal en el diseño de las políticas públicas. Sin embargo, la práctica demostró la inexistencia de una política de Estado en la materia y las ambigüedades en la concepción de la descentralización, confundiendo el término con la desconcentración, la delegación o la concesión.

Precisamente, el Plan Maestro para la Reconstrucción y la Transformación Nacional (PMRTN), se visualizó como una estrategia de corto plazo y mediano plazo que modificara el centralismo prevaleciente e involucrara a la mayor parte de las municipalidades y la ciudadanía en la ejecución de los proyectos y toma de decisiones. Esa directriz, que fue adoptada por consenso del poder político y la ciudadanía organizada en la histórica cita de Estocolmo, no significó una rectificación en la formación del Estado hondureño, más bien surgió de la emergencia y la necesidad de contar con los recursos externos necesarios para afrontar las miles de demandas de un país en condición de damnificado.

La clase gobernante, alternada en el poder por uno u otro de los dos partidos tradicionales, nunca asumió como propia la exigencia del cambio social que planteaba el impacto del Mitch y el rezago histórico de Honduras. La discusión en todos estos años se orientó más a la reforma política, sin darle similar consideración a la reforma de la institucionalidad, obviando la estrecha relación entre ambas. Los que abrigaban la esperanza de ver por fin la reorganización institucional del Estado, se vieron frustrados. Se crearon algunas instancias para el desarrollo local y la participación ciudadana pero sin los acompañamientos legales y constitucionales adecuados para darles poder. Todo lo contrario a lo ocurrido con la llamada “modernización económica” que se priorizó en la agenda política e institucional. Bajo la justificación de la modernización del sector productivo se estimuló la privatización de aquellos bienes y recursos del Estado apetecibles para el empresariado. No había obstáculo importante que no fuera removido o modificado en pos del objetivo.

## ¿Qué estado institucional encontró el gobierno de Mel Zelaya?

*Una de las normas que regía al Presidente Zelaya era no cuestionar a gobiernos anteriores, porque había visto que esta actitud impidió al gobierno de Reina desarrollar sus propios programas de gobierno, sin que fuera tampoco un impedimento hacerlo, pero tenía prioridades: inversión, política fiscal, política exterior y el papel de las Fuerzas Armadas, se volcó en ellos. En las Fuerzas Armadas buscó involucrarlas en el proceso de defensa del medio ambiente y darles esa reorientación.*

*Había problemas heredados que condicionaban sus acciones, como la del combustible.*

*Había temas caóticos o que no habían sido tratados, por ejemplo, la administración Maduro hablaba de una reducción al mínimo del déficit fiscal, pero a costa de incumplir compromisos importantes y legales, como el Estatuto del Docente, el aumento a empleados públicos, asumidos antes, y que eran normas de gobierno. Esto creó un conflicto social fuerte que Zelaya consideró que había que cumplir.*

*La condonación de la deuda se había realizado con éxito desde la administración de Carlos Flores, pero faltaba condonar la deuda de Honduras con el BID, que era la más grande y superior a todas las condonadas juntas hasta entonces, y no se habían hecho esfuerzos o se había desistido en ellos. Con el apoyo de parte de su gabinete, Zelaya buscó los mecanismos para involucrarnos en esta tarea, que al final se logró.*

*La condonación de la deuda externa significaba reorientar los recursos a programas sociales, de desarrollo y a veces hasta asistenciales. Se habían descuidado estos programas y se había creado una bomba de tiempo, con un objetivo neoliberal y monetarista de mantener buenas cifras en las finanzas del Estado, pero se había descuidado programas que sirven de colchón para evitar estallidos sociales.*

*Ha habido proceso de fortalecimiento de las instituciones del Estado, pero algunas veces a costa de debilitar otras.*

*Otro problema heredado por su gobierno fue la forma antidemocrática como se maneja el Congreso Nacional, algo contradictorio si se considera que es la máxima representación de la democracia, eso impide lograr acuerdos con el Ejecutivo, al*



*menos que se tenga un control absoluto del partido de gobierno como ocurre ahora, pero el tema es cómo se ha diseñado y qué impide que las decisiones del Congreso se tomen de manera transparente, leyes, investigaciones, etc. y que exista al menos un mínimo de coincidencia para orientar acciones entre ambos poderes, es una camisa de fuerza o una especie de absolutismo como pasa ahora, un Congreso que no escucha y decide imponerse.*

*El presidente Zelaya heredó problemas seculares y otros que venían de la administración anterior.*

Fuente: Milton Jiménez

A fin de cuentas, con el modelo de ajuste el Estado ni se achicó en su abultada burocracia, ni se volvió eficiente. Tener a disposición al Estado como fuente de lucro es interminable.

A manera de balance general, de los proyectos de Modernización del Estado de Honduras bajo el neoliberalismo se pueden identificar los siguientes resultados:

- La democracia se redujo a la rutina electoral.
- El Estado se sometió a un proceso de redefinición de sus funciones, lo que implicó aumentar la subcontratación de proveedores privados de servicios, y en términos más generales, avanzar para darle más peso a la iniciativa privada en muchos sectores de la actividad económica, incluyendo la prestación de servicios básicos. Creación de instituciones y normativas públicas que no cumplieron las expectativas de fortalecer la seguridad jurídica y la convivencia democrática; entre ellas el Ministerio Público, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, y otras.
- Creación de instituciones contraloras, como el Tribunal Superior de Cuentas, que no lograron reducir los elevados índices de corrupción existentes.
- Privatización de instituciones y programas públicos, así como concesiones de servicios públicos a manos privadas.
- Programas inconclusos de reestructuración y reforma administrativa incluyendo la simplificación de trámites administrativos y la modernización de la función pública.

- La reforma del Estado también promovió un replanteamiento de las políticas de fomento agropecuario, incluyendo la aprobación de la Ley para el Desarrollo y Modernización Agrícola.
- Impulso inicial a la desmilitarización del Estado, sin concluir el proceso.
- Los procesos de descentralización avanzaron de manera desigual.
- Las organizaciones de la sociedad civil incrementaron su búsqueda de políticas alternativas, entre ellas las de auditoría social y transparencia.

### **La oportunidad de cambio no se ha ido**

Como se constató, en este proceso de transición a la democracia la construcción cotidiana del Estado se alejó de los principios constitucionales, de las expectativas de la ciudadanía y fue sometido a la influencia y poder de diversos grupos de interés que han determinado su dirección y estructura a través de mecanismos de presión o de incentivos ilegítimos, afectando el cumplimiento de responsabilidades públicas de interés colectivo y de ética administrativa. Las consecuencias de la “captura”, “cooptación” o “politización” del Estado son dramáticas y se manifiestan en dos planos: político y técnico, cara y cruz de una misma moneda.

Sometido a la permanente influencia política, el Estado se volvió contraparte y tributario de intereses privados y corporativos que condicionan y modifican todo el quehacer público, como ocurre con frecuencia en la producción legislativa del Congreso Nacional, en las decisiones contractuales emanadas del Poder Ejecutivo o en los fallos del sistema de justicia. Esa maraña de influencias políticas crea condiciones permanentes y renovables afines a la corrupción y lo torna vulnerable a las nuevas modalidades del crimen organizado aprovechando que las fronteras estatales de lo lícito e ilícito son porosas. De hecho, la base de la gobernabilidad del Estado hondureño no ha sido el respeto al derecho, sino su irrespeto. Ello explica, de alguna manera, la inexistencia de los principios de rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública. El desempeño de la institucionalidad y de sus operarios no se mide, ni somete a examen.

Esa mala praxis es compleja de contrarrestar porque se ha “protegido” legalmente desde el mismo día en que se aprobaron la Constitución de la

República y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. El Congreso Nacional, de período en período, es siempre el motor de esa marea de leyes que inundan las relaciones sociales, productivas, culturales y políticas. Los diagnósticos de la legislación nacional confirman la gran cantidad de leyes, decretos, ordenanzas y reglamentos existentes, lo que la caracteriza como dispersa, ambigua y muchas veces contradictoria, puesto que no responde a una visión integrada del Estado sino a intereses privados.

Esa dinámica persiste después del Golpe; no hubo cambios. Esto no sólo conlleva dificultades en cuanto a su adecuada aplicación, sino que distorsiona la toma de decisiones y marca un punto de incertidumbre respecto a las demandas de cambio. Otro tanto ocurre con el marco institucional, donde se constata que muchas instituciones y dependencias cuentan con competencias similares, lo que agrava la falta de personal capacitado, de recursos limitados e insuficiente información; que son males crónicos de la burocracia.

Promover la reconciliación sin cambios institucionales profundos es imposible. La actual estructura institucional no cuenta con la disposición de recursos y un mandato claro en torno al modo de generar, articular y gestionar una política efectiva y coherente a favor de las mayorías. Es una institucionalidad excluyente para los que menos tienen e incluyente para quienes tienen más. Contrario a ello, sobrellevar una catástrofe como la del Golpe y poder reconstruir la institucionalidad demanda un alto grado de eficiencia pública, de una mayor diversificación de los vínculos de solidaridad y de un buen nivel de integración de la sociedad civil en la gestión pública.

Habiendo voluntad política hay parte del camino abierto para la transformación del Estado o la “refundación”, como proclama la “resistencia”, pero no solo depende de los actores estatales sino de la sociedad civil, de actores gremiales, estudiantiles y políticos que existían y se conformaron después del Golpe; también será determinante la influencia externa.

El momento para esa transformación es, y no es, el actual. Los sectores opuestos al cambio están en el poder y en la ciudadanía hay resistencia y desconfianza a procesos de reconciliación por la falta de legitimidad de los actores del Estado. Históricamente desde la sociedad civil siempre

hubo voluntad de reconciliar, pero desde los actores centrales de gobierno, no hubo verdadera voluntad política.

Se debe admitir que a partir del 28 de junio en buena parte de la ciudadanía priva un sentido de “pérdida”; la conciencia o la intuición de una situación que se fracturó o cambió repentinamente. Ese sentido de pérdida y desencanto cobra más relevancia en términos de la identidad social del joven hondureño. Si antes no existían mecanismos institucionales para atender sus demandas y problemas; menos los tienen ahora. El desplome de la legitimidad institucional agudiza un estado de precariedad ya existente.

El punto es que así como la reconstrucción democrática no puede ser viable sin participación ciudadana; la participación ciudadana no es viable sin la participación de los jóvenes, máxime en un país en el cual 65% de su población es menor de 25 años. Por ello se reclama un estado capaz de generar los recursos y posibilidades de oportunidades democráticas. Es en la juventud donde más se percibe que se hace necesario un cambio radical, no superficial, del estado.

En esa perspectiva, el golpe puede tener un alto grado de incidencia en trazar una nueva línea de partida democrática, lo que, tarde o temprano, requerirá otro texto constitucional; sin embargo, si esta expectativa falla, el riesgo es aumentar los grados de vulnerabilidad institucional y frustración ciudadana.

El desafío es promover la formación de una institucionalidad democrática y superar los errores de la transición fallida. Pese a que han pasado más de dos años del derrocamiento de Zelaya, Honduras aún no vive la etapa post golpe. Para lograrlo es indispensable plantear en el debate el tema de la calidad de la democracia.

La crisis del golpe es tan fuerte que potenció nuevos actores y revitalizó a viejos actores. La capacidad de resistencia de la sociedad fue redescubierta, y también sus limitaciones. Su principal reclamo es que en un régimen democrático no se puede gobernar al margen de la ciudadanía, lo cual plantea la necesidad de que toda reforma institucional lleva implícita la apertura de espacios para canalizar sus demandas económicas, políticas, sociales y culturales. Un problema serio, como se expuso en páginas anteriores, es que la institucionalidad misma se encarga de obstaculizar las posibilidades de su reforma y ampliar sus oportunidades. No obstante, la ciudadanía crece pese a la

institucionalidad existente. Y debe ser así, un proceso, porque no hay fórmulas mágicas.

### **En perspectiva**

El golpe recordó que la democracia no es posible sin el respeto a la ley y a la institucionalidad. Capturar al presidente, mandarlo al exilio y reprimir a la oposición es la negación de la institucionalidad. Infortunadamente, Honduras, como otros países de América Latina, tiene más vocación de ilegalidades que de acatamiento a la ley. Todo lo nuevo que se proponga deberá dejar atrás esa tradición nefasta.

Preocupa que el país, a medida que pasa el tiempo, retome el camino hacia una cierta normalización institucional sin alterar la cadena de causa y efecto que provocó la ruptura constitucional. Avanza la tesis de que la institucionalidad es permanente, las figuras no; y que cambiando las figuras y su procedencia, entonces se aplicará mejor la normativa y su instrumental. Incluso, cuando desde los movimientos sociales y populares de oposición reclaman el retorno a la institucionalidad, no se sabe exactamente a qué se refieren.

Dar un golpe y luego decir que eso es legal y tratar de mantener intacto el funcionamiento de las mismas instituciones, los partidos políticos, el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia o los organismos contralores es una farsa. El golpe desestabilizó una institucionalidad ya desestabilizada. La debilitó profundamente; eso no significa que no pueda subsistir, tanto que es una de sus tendencias más factibles, pero será incapaz de afrontar los retos que el país le imponga; que es la otra tendencia determinante. Lo que se puede prever, a partir de los recientes acontecimientos, es un ciclo más corto en la historia de repetición de crisis institucionales sectoriales. Es decir, de una debilidad institucional y un conflicto de poderes constante.

Pese al enfoque prospectivo no tan favorable, Honduras aún vive una oportunidad para recomponer su institucionalidad formal. El informe de la Comisión de la Verdad es un parteaguas que ha puesto a reflexionar a los sectores sobre las competencias de los poderes del Estado y el papel de la ciudadanía. Para los redactores del Informe de la CVR, el camino de la reconciliación implica reformar. Proclama la necesidad de una agenda mínima de reformas políticas, económicas, sociales e

institucionales aceptadas por las partes. Seguramente el informe pendiente de la Comisión de Verdad, creada por la “resistencia”, también coincidirá en que reimpulsar la Reforma del Estado es una prioridad en Honduras.

¿Para dónde se sugiere apunte la Reforma del Estado?: Las vías son diversas y habrá que entender cuáles son los factores de riesgo derivados de la situación política y social que vive el país. Del documento de la CVR se retoman cinco áreas específicas en el trabajo de reconciliación que deben ser punto de partida:

- Sanación de las heridas físicas, psíquicas y morales de los sobrevivientes de la violencia
- Reparación de las injusticias cometidas, asumiendo compensaciones de distinto tipo a las víctimas, a sus familiares o afines y a la sociedad entera, con sentido de justicia retributiva o restaurativa
- Construcción o reconstrucción de relaciones no violentas entre individuos y comunidades
- La aceptación por las partes que estuvieron en conflicto de una interpretación en común del pasado violento
- La ejecución consensuada y con responsabilidades compartidas de un proyecto político, económico y social que posibilite dejar en el pasado, sin riesgos de retorno, los hechos violentos vividos, sus causas y consecuencias.

Quizá sea un paquete de condiciones difíciles de cumplir previamente, pero sin pasos concretos tampoco se podrá avanzar en una reforma integral del estado.

Es posible que la desconfianza se mantenga, pero habrá que trabajar con ella, considerarla un desafío a tomar en cuenta y no un freno. De hecho, el cambio institucional esperado no se reduce al desarrollo de la política sino a propiciar una política de desarrollo y de cohesión social. El reto es ir más allá del trauma que a la institucionalidad supuso el golpe, renovar no sólo las instituciones que resultaron involucradas directas sino también la institucionalidad derivada del Consenso de Washington que supuso una ola de reformas inconclusas en nuestro país. El Ministerio Público, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso Nacional... deben ser reestructurados desde una lógica participativa.

La reforma por venir debe fortalecer el compromiso social del estado, la competitividad democrática y plural del sistema político y de representación, así como su función distributiva y redistributiva (que incluye la reforma fiscal, pero que va más allá de la misma). La institucionalidad politizada es de tanto riesgo como la institucionalidad tecnocrática. Esa es otra lección de la historia hondureña.

## Una agenda mínima imprescindible

**C**omenzar con el Congreso Nacional que tiene una dictadura que descansa en la presidencia. No puede haber democracia si el órgano representativo de la democracia lo gobierna uno solo. Toda la legislación que regula y le da facultades omnímodas al presidente, y que no duda en ponerlas en práctica, anula la voluntad de los diputados y los envilece manejando recursos casi inagotables, pierden todo honor, todo candor y todo escrúpulo. Si no se cambia eso no se puede avanzar.

Lo otro es que hay que crear instituciones que controlen a los poderes del Estado, como ha propuesto la Comisión de la Verdad con el tribunal constitucional, pero habrá que ver cómo escoger a los magistrados, no como se ha hecho con la Corte Suprema porque no funciona, si no ver como distanciar que los partidos políticos decidan quiénes serán los magistrados, igual las organizaciones de la sociedad civil, que al final se convierten en cómplices de los dirigentes de los partidos para escoger no a los más capaces y honorables.

Luego se necesita fortalecer la transparencia y rendición de cuentas. Las sanciones anticorrupción dan resultados muy mediocres, lo importante es crear condiciones preventivas para evitarlas, aunque es utópico pensar que no va a existir, pero si evitar que prolifere y eche raíces.

Fortalecer la investigación criminal, que es el principal talón de Aquiles de la impunidad. Los procesos de la investigación han estado muy mal manejados y si no es que el delincuente se captura in fraganti hay muy pocas alternativas para condenarlos, porque la investigación no existe.

Fortalecer la parte pericial, crear estructuras que permitan que los análisis que deriven de la investigación sean objetivos y científicamente tratados.

*Una apertura en los procesos de decisión y en todos los órganos, no solo políticos de plebiscito, referéndum, referéndum revocatorio, iniciativas populares, sino que el pueblo participe en la elaboración y ejecución-supervisión de los presupuestos municipales, pero efectivos, que el pueblo participe en la identificación de problemas, soluciones y supervise la ejecución. También que participe en el diseño, planificación, supervisión y evaluación de planes operativos y de nación y verifique la transparencia y rendición de cuentas, hay precedentes en las comisiones de transparencia que vale la pena retomar.*

*Descentralizar el presupuesto, departamentalizarlo para evitar que esas bolsas de dinero metidas en el presupuesto puedan ser manejadas arbitrariamente, que cada departamento maneje los fondos que le competen y sepa cuánto son.*

*Cambiar la mentalidad de gobierno de política y cultura de mendigo. Las dádivas y limosnas al pueblo mediante bonos son perniciosas. Ese dinero que humilla y controla a la gente para el voto debe crear condiciones para que se conviertan las comunidades en verdaderos agentes de transformación, a través de actividades comunitarias, microempresas, con resultados prácticos y útiles como capitales semillas que permitan ingresos dignos.*

Fuente: Abogado Edmundo Orellana Mercado

## **Desafíos relevantes del Estado**

- El desafío de la globalización. Tiene que responder a las nuevas exigencias de un mundo cambiante en el que el papel de los estados parece perder peso relativo frente a centros transnacionales de decisión, particularmente económicas, y a dinámicas socioculturales que se gestan fuera de sus fronteras pero que igualmente le afectan.
- El desafío de la integración. En un mundo cada vez más globalizado y con concentración de grandes áreas de mercado (TLC, Mercomún, Oriente Asiático, etc), la visión regional y la integración de la misma es cada vez más necesaria, pues actuando como países aislados y pequeños sus posibilidades de inserción internacional son más limitadas.
- El desafío de la descentralización. Por efecto de la misma globalización, los estados se ven presionados a ceder parte de



su poder en favor de instancias de la administración pública más cercanas a los ciudadanos.

- El desafío de la gobernabilidad democrática, entendida como legitimidad, eficacia, inclusión del máximo de actores y capacidad de reconocer y solucionar los conflictos sociales. Ello incluye crear capacidades administrativas, pero también políticas.
- El desafío de la administración y el manejo del riesgo. Derivado del anterior reto, una variable de la eficacia es la capacidad de los estados para gestionar los riesgos que se ciernen sobre los pueblos, máxime en países como los centroamericanos.
- El desafío de una profunda y progresiva reforma institucional que termine con los estados “partidarizados”, que haga efectivo el estado de derecho mediante la real independencia de los poderes y la autonomía de organismos de fiscalización y de contraloría que cierren la brecha a la discrecionalidad y a la corrupción en la administración de los bienes públicos.
- El desafío del desarrollo desigual, particularmente importante en el caso de Honduras en el contexto centroamericano. Las premisas de la modernización y reforma del estado en la región parecen haber partido de que todos los estados son homogéneos en el área, cuando lo que realmente ocurre es que hay grandes diferencias en capacidades que deberían obligar a adecuar los procesos de reforma a la realidad diversa de los países.
- El desafío de la democratización, que implica repensar el estado, volverlo “inteligente”, y efectivo.



# **CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DE LA DEMOCRACIA HONDUREÑA. AGENDA MÍNIMA DE REFORMAS Y PROSPECTIVAS**

Omar Palacios

## **A. Antecedentes del desempeño de la economía hondureña en los últimos 60 años**

Para realizar una caracterización del desempeño real de nuestra economía acudiremos a efectuar una larga vista de lo ocurrido entre 1950 y el año 2010, también para sentar las bases que nos permitan analizar con objetividad el desempeño de la última década (2001 al 2010). En la parte de tendencias implicaremos los resultados económicos que durante el año 2011 ya se pueden observar.

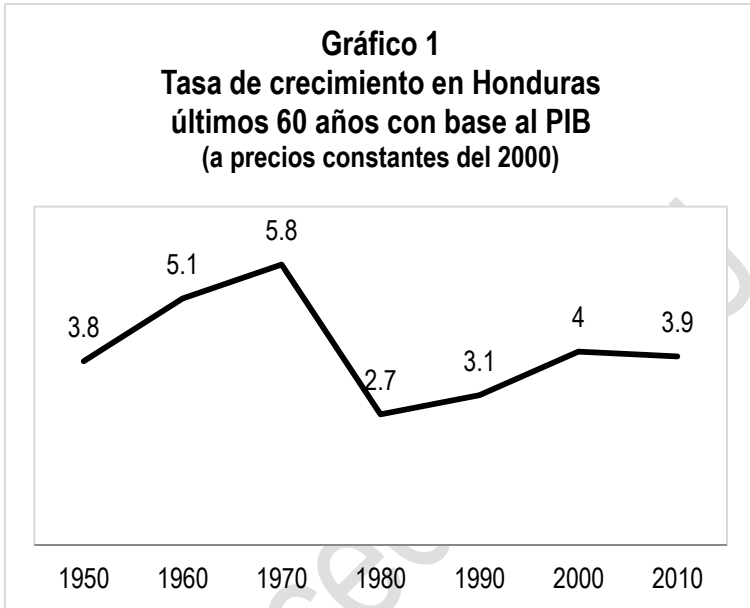
### *1. Evolución del desempeño económico de cinco décadas*

Si examinamos el desempeño de la economía hondureña en los últimos 50 años (1950 al 2000) la primera conclusión a la que llegamos es que hemos tenido un desempeño modesto, con una tasa anual cuyo promedio no sobrepasa el 4%, insuficiente frente a la demanda acumulada de la sociedad hondureña, que además ha tenido una alta tasa de crecimiento poblacional del 3%, que reduce los efectos de aquel crecimiento económico. Sin embargo, profundizando en el análisis y viendo sub períodos, identificamos que en los años de 1950 hasta 1970 logramos tasas cercanas al 6% anual, principalmente como efecto de una alta inversión pública y de medidas económicas tendientes a hacer crecer el mercado interno. Esas fueron medidas tomadas en el marco de otro modelo, correspondientes al espíritu de la época, enfocado en promover la sustitución de importaciones, llamado por algunos “cepalino” en razón de que era sugerido por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La década “perdida” hondureña es la asociada al desempeño económico ocurrido entre 1970 y 1980, en que nuestro PIB se deslizó en caída libre, pasando de un 5.8% hasta 2.7% entre principios y finales de esa década. Entre otras razones, la crisis

petrolera sucedida en 1973 y 1974 así como el huracán Fifi de este último año explican ampliamente ese bajo desempeño, unido a una reversión de las medidas tomadas años antes por cambios de pensamiento en los sucesivos gobiernos militares de esa época. De 1980 al 2000, Honduras retorna a la democracia formal, se celebran elecciones y se cambia el paradigma del modelo económico adoptado y entran en boga, medidas derivadas del llamado consenso de Washington que desde 1990 impulsa una disminución de la presencia del estado en la economía, una mayor disciplina fiscal, una liberalización financiera y la apertura comercial. En esta década, el crecimiento se recuperó a un ritmo muy lento, pasando desde un 2.7% hasta un 4%. El decenio 2000 al 2010 registró un pico de crecimiento económico de 6.6% en el año 2006, el mejor índice alcanzado en la historia reciente, explicado principalmente por el incremento en las tasas de inversión privada, el crecimiento de las exportaciones y del consumo interno, que propició un aumento de las importaciones. Tratando de identificar conclusiones relevantes sobre el comportamiento del desempeño económico del país, se puede aducir que el crecimiento de Honduras en este largo período ha estado soportado por la acumulación de los factores de producción, en especial del capital, mientras la contribución de la productividad ha sido casi nula, aspecto que denota la falta de calificación de nuestra fuerza de trabajo. Además de la acumulación de los factores, la evidencia parece mostrar que el crecimiento se logra en el marco de una disciplina fiscal en las principales cuentas nacionales, una promoción de la inversión privada en el fomento del producto interno, atracción de la inversión extranjera, una política de fomento de acceso al crédito y una focalización de los subsidios estatales vistos como inversión social. Como sostiene el Dr. Oscar A. Núñez Sandoval en su estudio *Honduras, inversión y crecimiento* (2008) “las mayores tasas de crecimiento se presentaron en los años de 1960s y 1970s, (4.8% y 5.4% respectivamente). Además, agrega que “el comportamiento del PIB refleja, principalmente, las caídas de la producción como respuesta a la inestabilidad política y, a partir de los ochenta, a los ciclos electorales o a la ocurrencia de desastres naturales, mostrando la vulnerabilidad del país ante esos fenómenos”.

Por otro lado, el bajo crecimiento y sus ciclos inestables en el caso de Honduras se asocian a los agudos problemas institucionales y la

fragilidad de estas, la ineficacia de algunos gobiernos y la ausencia de un sistema jurídico legal estable.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del BCH.

## *2. Comparación del desempeño de la economía hondureña respecto a Centroamérica, América Latina y el mundo*

Si hacemos una comparación del largo desempeño de la economía hondureña, entre 1950 y 2010, (a precios constantes del 2000), sabidos que la tasa de crecimiento promedio fue de 4 %, encontramos que esta actuación sólo es superior a la lograda por Nicaragua en ese mismo período, que fue de 2.8%, pero la hondureña está situada abajo de la de Costa Rica, que obtuvo un promedio anual de 5.12%, siendo la segunda tasa más alta en América Latina.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del BCH.

En los últimos años, los economistas usamos los indicadores de PIB per cápita como la medida que muestra mejor el desempeño porque asocia el crecimiento económico con la población. En el mismo largo plazo antes analizado, el crecimiento anual per cápita promedio fue de 0.8%, que es menos de la mitad del promedio latinoamericano (1.7%) y también por debajo del promedio del conjunto de los países en desarrollo (1.2%). “Desde una perspectiva algo diferente: durante el último medio siglo (desde 1957), Honduras nunca experimentó un episodio de crecimiento sostenido que tuviera consecuencias significativas sobre su PIB per cápita (Hausmann, Pritchett y Rodrik 2004). Estos episodios de crecimiento acelerado son aquellos en los que el PIB per cápita crece 2% anual o más durante un periodo de al menos ocho años consecutivos”.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del BCH.

El desempeño económico del país en el último decenio 2000 al 2010, ha mostrado un comportamiento muy similar al de la economía mundial, como otra evidencia del grado alto de apertura que tiene la economía nacional hacia el mundo. La gráfica del PIB nacional ha mostrado un comportamiento de espejo respecto al PIB mundial, que creció en el 2010 a una tasa cercana al 4% mientras el producto hondureño alcanzó un 2.8%, más parecido a la tasa estadounidense que aumentó ese mismo año en 2.6%. Si bien el producto hondureño de ese año es positivo y deja atrás la tendencia negativa experimentada en el 2009, no puede explicarse únicamente como resultado del desempeño económico internacional. El gobierno hondureño hizo avances en tomar decisiones acerca de la mejora del clima de negocios y en superar el aislamiento internacional, lo que le significó acceso a las fuentes de crédito y recursos no reembolsables en un período de tiempo relativamente corto.

## **B. Situación actual de la economía de Honduras en la última década (2000 al 2011)**

### *1. Principales indicadores macroeconómicos*

El PIB más reciente de la economía hondureña en el 2010 sigue en una calificación mediocre con un 2.8%, llegando a niveles inferiores al desempeño logrado en 1950, que fue de 3.8%. Infortunadamente, el casi -2% sufrido el año 2009, es el más bajo producto obtenido, igualando al causado por el huracán Mitch en 1999, y quedando por debajo incluso al de dos ocasiones en que el país padeció catástrofes, como la del huracán Fifi en 1974 y el conflicto bélico de 1969, en que ocurrió la guerra de los 100 días con El Salvador.

Pero además de un crecimiento modesto de estas seis décadas, han ocurrido cambios en la composición tradicional del PIB, pues en el decenio 2000 al 2010 Honduras pasó de sustentar el 40% de sus exportaciones con bienes primarios como el café, el banano y el camarón a una nueva estructura, en la que la maquila pasó a representar en el 2004 el 27% de nuestras exportaciones, el turismo y las remesas el 13% cada una, llegando estas últimas a alcanzar un 20% en el 2008 y siendo ahora en el 2011, el segundo rubro generador de divisas. Esta recomposición hacia el sector industrial y

de servicios tiene el efecto quizás favorable de reducir la vulnerabilidad externa de la economía a factores climáticos, pero la vuelve dependiente de las fluctuaciones de la demanda externa de nuestros principales mercados, que siguen siendo, en su orden, Estados Unidos, Centroamérica y Europa. Por otro lado, vincula más el desempeño de la economía hondureña con el de la norteamericana, dado que la mayoría de las remesas se originan en aquel país.

Para tratar de examinar no sólo el crecimiento económico sino también su distribución, una revisión a las cifras de concentración de la riqueza generada muestra a Honduras como una de las economías más desiguales del continente americano, que posee a la vez una de las subregiones –América Latina- más desiguales del mundo. De acuerdo al reporte mundial sobre desarrollo humano del 2010, el índice de Gini, ubicado en 0.55, continúa entre los más elevados del mundo y ello puede explicar por qué las cifras de pobreza se mantienen robustas en los años 2010, indicando que 66% de nuestra población vive bajo la línea de pobreza y el 45.3 en pobreza extrema de acuerdo a la clasificación del Instituto Nacional de Estadísticas, INE. El ingreso per cápita sigue siendo inferior a los 2 mil dólares por año, aún cuando creció un 72.34% durante la última década.

El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida resumen del desarrollo de un país, que considera simultáneamente tres dimensiones: salud, educación e ingresos. Es un indicador más confiable si lo que queremos es determinar las condiciones de vida de la población. El IDH puede oscilar entre 0 y 1, y cuanto más se acerca a 1, mayor es el nivel de desarrollo. Se han categorizado a los países en tres bloques: Desarrollo humano bajo (índice menor a 0.500); desarrollo humano medio (índice entre 0.500 y 0.799) y desarrollo humano alto (índice mayor a 0.800) de acuerdo al programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, PNUD. Desde la década de los setenta, Honduras integra el bloque de los países con desarrollo humano medio y en el 2010 el IDH fue de 0.604, mostrando un crecimiento leve de apenas 0.001 y ocupando el lugar número 106 de 169 países. Este es un comportamiento similar al desempeño de la economía, y desde entonces los progresos hacia un mayor nivel de desarrollo humano han sido modestos, casi mediocres y, empeorando la situación, este mayor grado de desarrollo relativo se ha distribuido



de manera inequitativa como ya se mostró arriba mediante el coeficiente de Gini. Actualmente el IDH de Honduras sólo es superior al de Guatemala 0,560 y al de Nicaragua 0,565 en la región.

La tendencia de los últimos años muestra que cada vez los avances del indicador de desarrollo humano son más bajos, evidenciando, por lo tanto, una desaceleración del proceso de desarrollo en la última década. Recuérdese también que si bien el país logró del 2004 al 2007 un promedio de crecimiento de su PIB de 6.3% el promedio de esa última década fue de 3.87%, similar al 4 % que ha sido el crecimiento del PIB en 50 años (1950 al 2000). En resumen, en la última década hemos crecido levemente, a un ritmo menor.

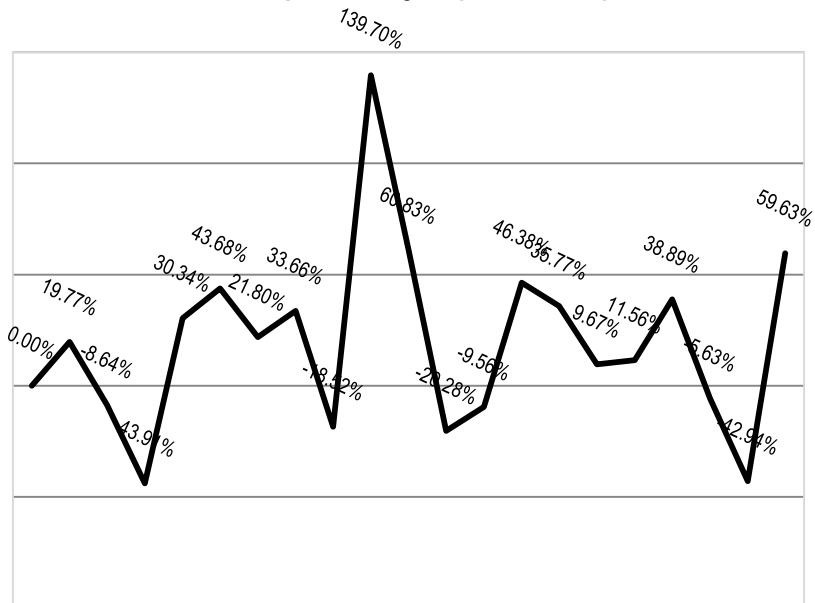
La válvula de escape migratoria, en la cual más de un millón de compatriotas han sido forzados a salir del país por la falta de oportunidades económicas en esta última década, es quizás la que ha evitado la explosión social con violencia política que ya hemos visto en nuestra vecindad en los pasados años ochenta. El mayor flujo de emigración ocurrió en los meses posteriores al huracán Mitch (octubre 1998), corriente que fue reforzada en el año 2000, cuando ocurrió un desplome en el precio del café, “de tal manera que un quintal de café obtenía el 43% (del precio) de 1960” (Nicaragua y su dilema perenne, de Arturo J. Cruz Sequeira, primera versión, publicado el 30 de agosto 2011).

El flujo de inversiones extranjeras directas (IED) se quintuplicó en diez años, al pasar de 43.5 en 1990 a 237.3 millones de dólares norteamericanos en 1999. En el período 2000 al 2007 se alcanza la mayor IED de nuestra historia, con 929.3 millones de USD, y aunque su tasa de crecimiento promedio apenas fue de 2.4 veces en todo ese período, en el cuatrienio 2004-2007 se alcanzaron tasas de crecimiento superiores al 6% anual. En el 2010 estos flujos de inversiones se situaron en 687 millones, el mismo nivel de hace 5 años, como uno de los efectos del golpe de estado ocurrido en junio 2009, que provocó una reducción del 42.94 % en los niveles de inversión externa. La ministra de finanzas en la administración del Presidente José Manuel Zelaya, Rebeca Santos reclama los créditos del hito histórico del año 2007 al lograr una IED superior a los 900 millones de dólares, que se destinó a energía, maquila,

telecomunicaciones, banca y finanzas y construcción. Además, debe mencionarse que el país se vio beneficiado por tres elementos coyunturales, el primero la apertura de la economía, siendo la hondureña la más abierta de la región; luego por la entrada en vigor de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, y tercero por la consolidación de esos beneficios al suscribirse el tratado de libre comercio con Estados Unidos, Canadá y México, llamado CAFTA por sus siglas en inglés. Comparado con Centroamérica, el país es el tercero en captación de IED, detrás de Costa Rica y Panamá.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del BCH.

**Gráfico 3**  
**Desempeño de la inversión extranjera directa en Honduras en 20 años en porcentajes (1990-2010)**



|    |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 90 | 91  | 92  | 93  | 94  | 95  | 96  | 97  | 98  | 99  | 00  | 01  | 02  | 03  | 04  | 05  | 06  | 07  | 08  | 09  | 10  |     |
| %  | 0.0 | 19. | -8. | -43 | 30. | 43. | 21. | 33. | -18 | 139 | 60. | -20 | -9. | 46. | 35. | 9.6 | 11. | 38. | -5. | -42 | 59. |

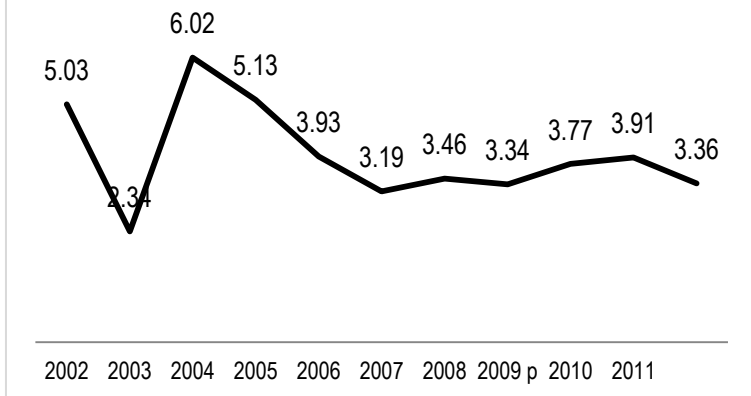
Al evaluar la economía nacional en los últimos diez años nos resalta el tema de la **deuda pública externa e interna**. Para realizar una

vista completa a la deuda externa, debemos analizar el inicio del proceso de la condonación en 1996, cuando el país llegó al extremo de comprometer el 60% de su PIB en el pago de la deuda, cuyo monto total ascendía a 6 mil millones de dólares. Solo fue a raíz del impacto severo del huracán Mitch en 1998 que el país pudo viabilizar su acceso a la condonación bajo la figura de “país pobre altamente endeudado” (HIPPC).

Logrado el punto de culminación de esta iniciativa, a Honduras se le condonaron 1,000 millones de dólares en el acto y montos graduales de 100 millones de dólares por los próximos 15 años. Esta condonación, aunada a los efectos catastróficos del Huracán Mitch, plantearon el desafío de diseñar un Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) que en la situación post Mitch fue elaborado entre autoridades gubernamentales y actores muy activos de la sociedad civil, con la mirada vigilante de representantes de la cooperación internacional. Uno de los resultados de la condonación fue la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) que en términos llanos, resume el plan de Honduras para usar los recursos aliviados por la condonación, que en su mayoría fueron conceptualizados para destinarlos a programas de inversión social y productiva.

Durante el 2008 se logró la condonación de la deuda multilateral más grande que soportaba el país con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por más de 2,000 millones de dólares. En la administración Zelaya (2006-junio 2009) el peso de la deuda sobre el PIB llegó a rebajarse en un 30%.

**Gráfico 4**  
**Desempeño de la deuda externa**  
**(2002-2011 p)**  
**(en miles de millones USD\$)**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del BCH.

La sociedad civil hondureña tuvo una amplia incidencia en la ERP y en el PMRTN. Una de las evidencias de esta incidencia es que el informe del BM y del FMI de 1999 consigna que la sociedad civil no estuvo de acuerdo con la estrategia porque no estaba convencida sobre el marco macroeconómico de la misma. Se argumentó que ese marco era generador de factores determinantes de pobreza, pues contemplaba programas de ajuste estructural y una tendencia a disminuir la presencia del Estado en ciertas actividades estratégicas para pasarlas al sector privado. El tiempo dio la razón a los organismos de sociedad civil pues la mayor parte de las instituciones descentralizadas que tenían resultados financieros positivos y que transferían recursos al gobierno central fueron privatizadas -total o parcialmente-, logrando revertir la situación de ser generadoras de recursos a una actualidad en donde ahora reciben subsidios del gobierno central para poder subsistir, tal es el caso de la empresa hondureña de telecomunicaciones, la ENEE que privatizó la generación energética, la ENP con servicios portuarios menguados y en proceso de privatización, hasta los sistemas de lotería nacional que eran administrados por el PANI, entre otros.

La otra faceta de los empréstitos públicos es la **deuda interna**. A raíz de haberse despejado la carga de la deuda externa se pactó con los organismos financieros internacionales una política de endeudamiento a futuro de tipo concesional, que significa créditos a un promedio de 30 años plazo, con cinco o más años de gracia y tasas menores al 2% anual. Sin embargo, las autoridades gubernamentales en las tres últimas administraciones han buscado endeudamiento interno para resolver el déficit de tipo coyuntural, en especial cuando los ingresos anuales previstos mediante la recaudación tributaria no cumplen sus metas o no aumentan. Por otro lado, el presupuesto de egresos crece a un ritmo de 10% anual, determinando que las administraciones de turno recurran al endeudamiento interno. La banca privada -que ha sido uno de los actores “ganadores” del modelo neo liberal en boga- visualiza en esta situación una oportunidad de negocio y es proactiva en otorgar créditos al gobierno, en parte para colocar su exceso de liquidez pero sobre todo por razones especulativas, para obtener utilidades de corto plazo, no importando las consecuencias de indisciplina fiscal, de sobre gasto de la administración gubernamental y de insostenibilidad del endeudamiento.

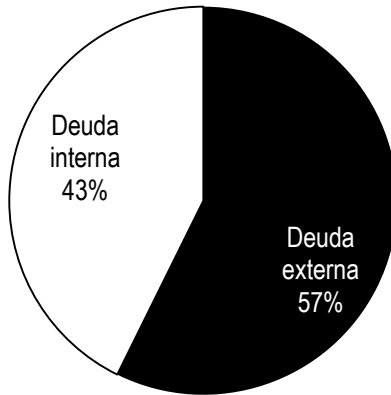
El movimiento de deuda externa pública hacia deuda interna con la banca privada del país ocurre en condiciones de deuda comercial pues son tasas de interés entre 8 y 10%, pagaderas a corto plazo, y gravita hoy en día como una de las cargas más pesadas del presupuesto nacional, significando hasta un 18% del total de egresos del año 2011. Este rubro supera los 42 mil millones de lempiras, unos 2 mil 192 millones de dólares a una tasa cambiaria de 19.02 lempiras por U\$ dólar.

Fuentes oficiales señalan que “la carga de deuda externa de Honduras se encuentra entre las más bajas de Latinoamérica, en función del porcentaje del servicio de deuda versus los ingresos, arrojando un total de la relación del 6%. Esta razón toma en cuenta el saldo, las tasas de interés y el nivel de ingresos, por ello, es un buen indicador de la capacidad de pago”. La fuente de los datos para esta evaluación es el documento *Indicadores de Riesgo Soberano* (24/12/2010) de la Firma **Standard & Poor's**, De acuerdo a esa

medida, Honduras ha mantenido una carga de deuda relativamente baja, en parte debido a la condonación, y por el hecho de que un 91.5% de la deuda externa es de largo plazo. Sin embargo ha enfrentado una presión sobre el flujo de caja debido a la acumulación de cuentas por pagar de años anteriores (deuda flotante) y, sobretodo, deuda interna, que, como ya explicamos antes, tiene mayores costos financieros y exigibilidades a corto plazo respecto a la deuda externa.

El total de la deuda pública, combinando la externa con la interna totaliza 98,625 millones de lempiras (equivalentes a 5,136 millones de dólares) y esa suma sitúa al país en los niveles de endeudamiento externo de los años 2004-05, previos a la condonación, con el agravante que no se visualizan escenarios de reducción de la deuda, tal como ya sucedió con la condonación antes lograda. La suma combinada de ambas deudas representa hasta tres cuartos del anteproyecto de presupuesto para el 2011.

**Gráfico 5**  
**Deuda externa e interna al 2011**



Monto total de la deuda al 2011: 5,136,746,875 millones de Dólares

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del BCH.

El **déficit fiscal** vigente al 2010 ronda el 4.8% del PIB ascendiendo a un monto de 13,985.2 millones de lempiras (728.3 millones de dólares a una tasa de Lps. 19.02 por U\$D 1.00). Con salud macroeconómica

de acuerdo a los estándares de los organismos multilaterales de crédito, este índice no debería superar al 2.5%, ya que arriba de este monto se torna complicado su financiamiento con fuentes blandas, presionando a las finanzas públicas por contraer deuda interna a través de la emisión de bonos o la emisión de dinero inorgánico.

El crecimiento del déficit se atribuye a una menor recaudación tributaria, lo cual impactó los ingresos, y al crecimiento del gasto en los rubros de subsidios al transporte urbano (taxis y autos), transferencia de capital a la ENEE para el inicio del proyecto hidroeléctrico Patuca III, transferencia a BANASUPRO para la compra de granos básicos y contraparte de proyectos de SOPTRAVI. El gobierno central planea financiar este déficit con recursos externos (65%) y el restante 35% a través de la emisión de bonos, que en el fondo es deuda interna.

## *2. Desempeño reciente de la microeconomía nacional*

La ciudadanía siente más el comportamiento de la economía por medio de las variables más cercanas a su situación personal, tales como empleo, el ingreso en los hogares, el acceso al crédito, la inflación, así como por el impacto de subsidios directos. También percibe este comportamiento por medio de las variables de comercio y de producción. Por su utilidad proyectiva al nivel micro, estaremos analizando también el IMAE, que es el índice mensual de actividad económica. El IMAE es un indicador de corto plazo, que refleja las variaciones en los niveles de producción de varias actividades económicas, por lo que es muy útil para análisis de coyuntura y prever tendencias de corto plazo. No es el equivalente al PIB y la medición que hace es sólo del 74% de las actividades económicas de este, con base a información oportuna y cualitativa que empresas e instituciones suministran al Banco central de Honduras.

Durante el 2010, el IMAE mostró una recuperación de la actividad económica y durante el segundo semestre de ese mismo año, ese desempeño continuó en tendencia alcista. Se proyecta que en el 2011 se mantenga estable en su crecimiento y siga reflejando índices de recuperación de la actividad económica respecto al 2009.

En cuanto a la tasa de desempleo e inflación, se considera que ambos indicadores en nuestro país suelen ser sub estimados o sub registrados, debido a que una buena parte del empleo generado está ubicado en el sector informal de la economía, en donde, además, hay una zona gris entre empleo y sub empleo. Por ello la tasa de desempleo oficiales de 3.7% en el 2010, mientras la estadounidense es superior al 10% y la europea casi frisa el 20%, lo cual evidencia estos problemas de sub registro y no corresponden con la economía deprimida que se ha observado en los años 2009 al 2010. Con el índice de inflación tenemos problemas como el hecho que el monitoreo se realiza en principales ciudades, en ciertos estratos poblacionales, y en el comercio formal. Muchas fuentes de abasto de alimentos y otros componentes de la canasta básica, son provistas por el comercio informal, que no suele ser medido y que además suministra alimentos a sectores de población más empobrecidos mediante una cadena de intermediación más larga y por tanto más onerosa. La tasa promedio de inflación para el año 2010 está considerada oficialmente como de 4.7%.

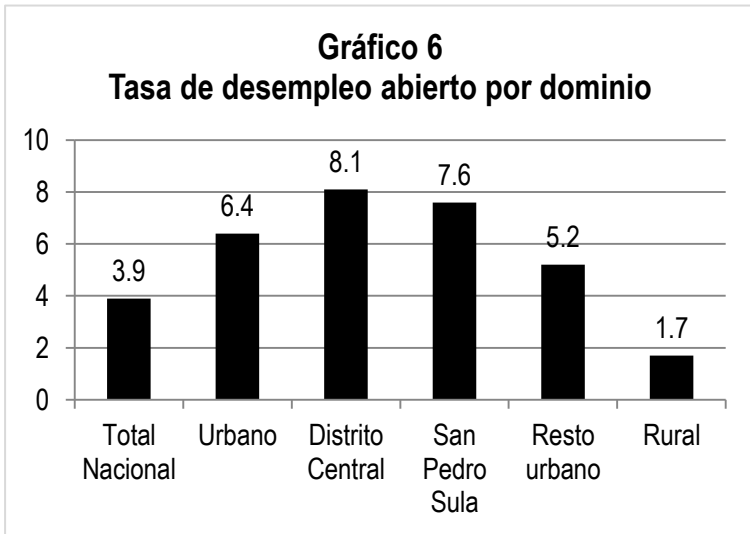
Por otro lado, el consumo privado decreció en 2.8 en el año 2009, al contrario del crecimiento que mostró en el año 2008, explicado por un menor flujo en las remesas familiares, aumento del desempleo y el menor acceso al crédito en el sistema financiero nacional, aspectos que impactaron el ingreso disponible de los hogares.

Debe recordarse que al nivel microeconómico, el comportamiento de las variables afecta en mayor medida a la población en situación de pobreza. Para definir cuál es la población en esta situación, usaremos el método de la línea de pobreza que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas, INE, que consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, la capacidad que estos tienen para satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas como básicas. De acuerdo a los resultados de esta metodología aplicados en el 2010, un 66.2% de la población está en situación de pobreza y un 45.3% en pobreza extrema ([www.ine.hn](http://www.ine.hn))

Uno de los problemas acuciantes de la economía nacional es el desempleo, el cual se mide con la Tasa de Desempleo Abierto (TDA). En mayo de 2010 los desempleados representaban el 3.9% de la Población Económicamente Activa. El problema del desempleo es

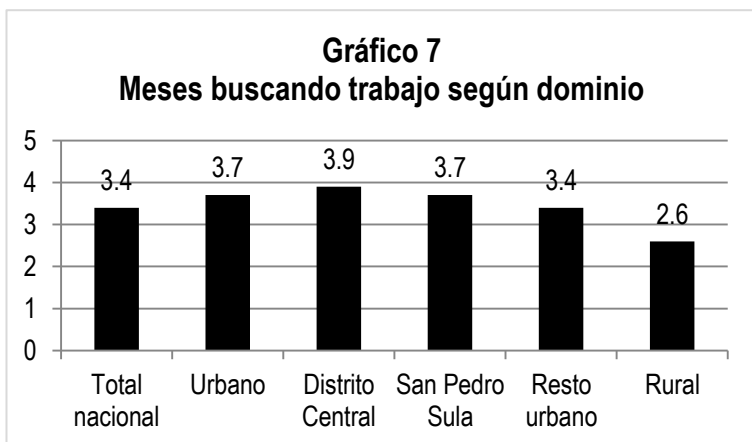


mayormente urbano, potenciado probablemente por la migración constante de personas del campo a la ciudad y la poca capacidad del mercado laboral para absorber esta fuerza de trabajo. Mientras la TDA urbana se estima en 6.4%, la rural es de 1.7%; siendo el Distrito Central el que tiene la mayor tasa de desempleo, 8.1%.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INE 2011 (hasta mayo).

La capacidad del mercado laboral para absorber la fuerza de trabajo también puede medirse con los Meses Buscando Trabajo (MBT) que usan las personas desocupadas. Así, en el área urbana en promedio una persona desocupada lleva 3.7 meses buscando trabajo, en cambio en el área rural son 2.6; al igual que con la TDA, en el Distrito Central es donde un desocupado puede llevarse más tiempo sin encontrar trabajo: 3.9 meses. Si la TDA se analiza desde un enfoque de género, se notará claramente que el mercado tiene un sesgo hacia la ocupación masculina. Este indicador, para los hombres es dos puntos inferior que para las mujeres (3.2% y 5.2% respectivamente).

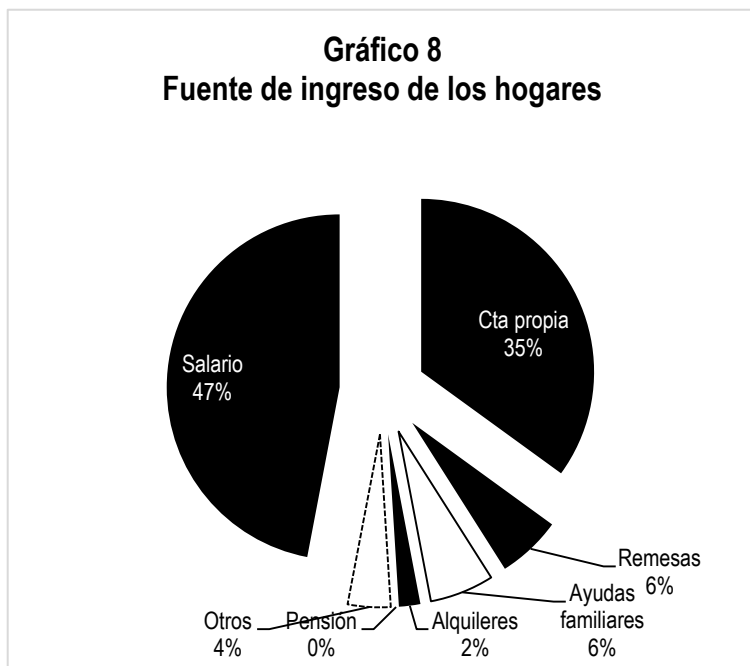


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INE 2011 (hasta mayo).

Sobre la fuente de ingresos de los hogares, los ingresos percibidos por los ocupados deben comprenderse como aquellos originados por concepto de sueldo, salario, jornal, beneficio o ganancia, tanto en la ocupación principal como en la secundaria, así como los ingresos provenientes de pensiones, subsidios, alquileres, intereses, bonos, ayudas familiares, ayudas particulares, remesas del exterior y otros (los cuales no están incorporados en los resultados).

En el caso de los hogares hondureños su principal fuente de ingreso la constituye los ingresos provenientes de los salarios (47.0%) y las ganancias como cuenta propia (34.9%), asimismo, destacan los ingresos por remesas del exterior y las ayudas familiares.

**Gráfico 8**  
**Fuente de ingreso de los hogares**

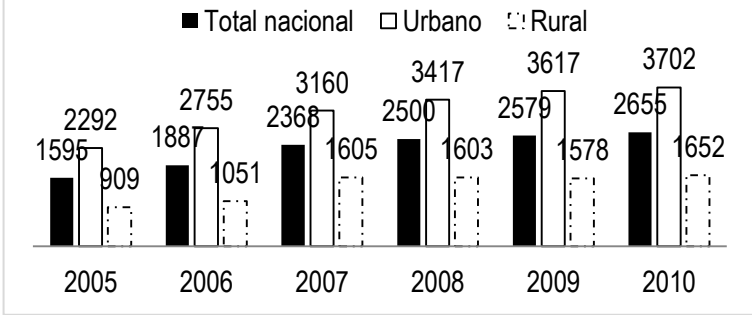


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INE 2010.

El **ingreso per cápita** es un indicador que permite medir el crecimiento económico de una nación en vista que ofrece una noción adecuada de los patrones de calidad de vida de la población dentro de un país. *Se define como el Ingreso total del hogar dividido entre los miembros del hogar.*

Con base en un total de 1,737.262 de hogares existentes en el país para mayo de 2010, el ingreso per cápita a nivel nacional es de Lps.2,655.00 por mes, con un promedio de 6.7 años de estudio para el jefe del hogar. Debe notarse que en el área urbana, el ingreso percibido es dos veces mayor que en el área rural (Lps.3,702.00 y Lps.1,652.00 al mes respectivamente). Esta diferencia está altamente correlacionada con los años de estudio promedio del jefe de hogar, 8.2 en el área urbana y 4.8 en el área rural. En el grafico siguiente se muestra el comportamiento mostrado en los últimos cinco años.

## Gráfico 9 Ingreso per cápita de los hogares



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INE.

Existe una marcada diferencia entre el 20% de los hogares con mayores ingresos y el 20% de los hogares con menos ingresos. Los primeros perciben un ingreso per cápita de L. 7,761.00, mientras que los segundos perciben L. 380.00 al mes. La relación ingreso-nivel educativo también es notoria en cuanto al ingreso per cápita de los hogares; en los casos en que los jefes de hogar no tienen nivel educativo éste apenas es de L.1,446.00, mientras que en aquellos hogares cuyos jefes poseen educación superior, llega a los L.8,520.00.

La otra variable de impacto en la microeconomía nacional es la del acceso al crédito. Cuando analizamos los datos disponibles encontramos que en el país se tiene una estructura bastante cerrada al crédito. Estimaciones de la Comisión Nacional de Banca y Seguros muestran que sólo el 9.7% de la población total ha solicitado un crédito, equivalentes a casi 800 mil personas. De ellos, un 34% cayó en mora por diversas razones, es decir 1 de cada 3. Más de un cuarto de nuestra población total se financia en el mercado informal, que mantiene tasas de usura del crédito, atentando contra el crecimiento económico.

### ¿Quiénes son elegibles de crédito en Honduras?

| Descripción  | Total            | Porcentaje    |
|--|------------------|---------------|
| Población total según INE 2011                         | 8,215,313        | 100%          |
| Hondureños en el extranjero (estimado)                 | 1,500,000        | 18.26%        |
| Subtotal 1 Hondureños en Honduras                      | 6,715,313        | 81.74%        |
| Hondureños pobres (66%)                                | 4,432,107        | 53.95%        |
| Hondureños que han solicitado un crédito (agosto 2011) | 798,253          | 9.72%         |
| Hondureños en la central de riesgos (abril 2011)       | 273,011          | 3.32%         |
| <b>Hondureños elegibles para crédito 2011</b>          | <b>2,010,195</b> | <b>24.47%</b> |

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INE 2011.

## **C. Caracterización económica de la democracia hondureña (1980 2010)**

### *1. Correlaciones entre el desempeño económico y la gobernabilidad democrática*

Si hacemos una comparación del largo desempeño de la economía hondureña, entre 1950 y 2010 (a precios constantes del 2000), sabidos que la tasa de crecimiento promedio fue de 4 %, considerada una tasa modesta que no ajusta para superar los estadios de pobreza acumulada, también limitada por un alto crecimiento poblacional (3%), encontramos que esta actuación solo es superior a la lograda por Nicaragua en ese mismo período, que fue de 2.8% pero está situada abajo de la de Costa Rica, que obtuvo un promedio anual de 5.12%, siendo la segunda tasa más alta en América Latina.

¿A qué se le puede atribuir estas diferencias de 1.07 y 2.3 puntos entre Honduras y Nicaragua a favor de Costa Rica durante 60 años?  
¿Son acaso el resultado de una sociedad de paz, estable y sin ejército como la costarricense, sin las tragedias sociales como las de Honduras o conflictos mayúsculos como los de Nicaragua? A lo largo de esta caracterización estaremos tratando de encontrar respuestas a esa interrogante, para explorar si se puede establecer una correlación entre desempeño económico y gobernabilidad

democrática, cuestionándonos, ¿qué es resultado de qué? Para ese fin desarrollamos la fundamentación teórica y además formularemos conclusiones sobre la pregunta planteada. Lo expuesto cita y se basa, -entre otros- en el documento **Nicaragua y su dilema perenne**, de Arturo J. Cruz Sequeira, primera versión, publicado el 18 de septiembre 2011. Varios estudios económicos sostienen que al ocurrir episodios de crecimiento económico sostenido mayor al 5%, durante prolongados períodos se crea una ciudadanía con mayor propensión a la reivindicación social. Así se produce una paradoja, que crea el crecimiento económico y se producen condiciones para una ciudadanía más densa y exigente en sus reclamos económicos y políticos, algo que quizás explica “la primavera política hondureña” en el sentido que el crecimiento del 2004 al 2007 a un promedio de 6.3% contribuyó a crear el movimiento social y político más destacado en los últimos 50 años, auto denominado la resistencia hondureña, que se opuso de manera activa al golpe de estado.

Si se trata de analizar el desempeño histórico y el panorama actual de la economía hondureña y asociarlo a la gobernabilidad democrática, podemos sostener que el pronóstico para esta última es desalentador. “Si la estabilidad de la institucionalidad hondureña dependiera exclusivamente del comportamiento de las variables económica y social, el pronóstico podría ser inquietante” menciona un estudio de escenarios realizado por el proyecto de análisis de y prospectiva política del PNUD. Pero como también esta institucionalidad depende de los factores políticos, internos y externos, el desenlace podría ser distinto a lo que augura el desempeño económico y social. Hay instalados en la sociedad hondureña un clima de polarización política que solo podrá ser resuelto con otra variable, también instalada en esta misma sociedad y es la tradicional vocación de diálogo con que fue conocida Honduras hasta antes del golpe de estado de junio 2009. Con ese clima interno instalado es de esperarse que las próximas elecciones generales de noviembre 2013 sean polarizadas, pero esta vez entre dos bandos hasta ahora de confrontación inédita: un sector conservador fuerte, en el poder y envalentonado por el relativo éxito interno de la ruptura institucional frente a una masa ciudadana conformada por sectores sociales y políticos, independientes, de izquierda y centro izquierda, que tienen ánimo de revancha frente a la ruptura institucional y que plantean como desafío

estratégico, profundizar la democracia hondureña, a la que califican de electoral e inefectiva.

Curiosamente solo un desenlace que brinde participación a los sectores históricamente excluidos como la alianza social y popular es la que puede restituírle legitimidad a la institucionalidad hondureña, que desde ya más de 10 años ha dado muestras claras de un pronunciado desgaste. Y quizás la va a legitimar cambiándola. Podemos afirmar la hipótesis que fueron las debilidades institucionales acumuladas en el último medio siglo, combinadas con un breve período de crecimiento económico, las que fortalecieron la conciencia ciudadana y crearon las condiciones para la “tormenta perfecta” hondureña desenlazadas en dos fenómenos vinculados y causales entre sí: el propio golpe de estado y, a la vez, su fuerte oposición activa, inédita en el país y en el continente. Aquí entonces vale retomar la cuestión principal antes mencionada sobre si el pobre desempeño económico explica el rezago democrático del país y sus quiebres institucionales, o ¿será que se requieren avances sustantivos en profundizar la democracia real del país para establecer las bases duraderas de un mejor desempeño económico? La experiencia nicaragüense entre 1950 y 1980 muestra que un crecimiento económico sin distribución no garantiza desarrollo democrático y más bien crea las condiciones para conflictos institucionales mayúsculos. La experiencia costarricense nos enseña que democracia aplicada en la distribución de la riqueza suele crear sociedades de fuerte cultura democrática, que a su vez, reproducen estadios sostenidos de crecimiento económico. Existe una ecuación funesta que desafía al país para lograr su desarrollo y ésta es el desempeño económico mediocre + la desaceleración en el ritmo del crecimiento del índice del desarrollo humano, que crea las condiciones para retrocesos o rupturas en la institucionalidad democrática. Revertir esta ecuación es el doble desafío de la nación.

## *2. Principales medidas económicas de la administración del Presidente José Manuel Zelaya Rosales (enero 2006 a junio 2009)*

Se debe mencionar que la asunción del poder de parte de la administración de José Manuel Zelaya Rosales estuvo marcada por un entorno internacional favorable, pues el mundo había experimentado tasas de crecimiento positivas, hasta el tercer trimestre del 2008. Internamente, el clima nacional era optimista, surgido del desempeño económico de los años 2004 y 2005 y marcado por el mensaje social de la administración entrante.

Las principales medidas económicas fueron:

- a. **Los aspectos macroeconómicos fueron supeditados a un programa de crecimiento económico sostenible**, que incluía una política monetaria que propició una baja en las tasas de interés para suscitar más uso del crédito de parte del sector privado. La política macroeconómica fue dirigida a aplicar el interés nacional, lo que implicaba desmarcarse de alcanzar acuerdos con el FMI para sortear las tradicionales condicionalidades, con todo y que ello significara un menor flujo de recursos ya contratados y programados así como detener nuevos créditos, con el consiguiente impacto en los programas de inversión pública y en la captación de la IED.
- b. **Fomento de políticas de inversión social**: Se asignaron recursos nacionales derivados de la condonación para crear un fondo de 700 millones de lempiras a ser ejecutados a través de las municipalidades. En materia educativa, se alcanzó un acuerdo en agosto 2006 con los gremios magisteriales, llamado programa de ajuste salarial y calidad educativa, PASCE, que reconoció los beneficios legales contemplados en el Estatuto del Docente, no reconocidos en la última década, desde que fue aprobado. El gobierno del presidente Zelaya partió de la premisa que cualquier mejora a la calidad del sistema requería un acuerdo pacífico con el gremio magisterial, quizás el sindicato más poderoso del país. Este acuerdo implicó una inversión de 600 millones de lempiras por año, en total unos 1,800 millones para el periodo 2007 al 2009. Como uno de los efectos de ese acuerdo, los años 2007 y 2008 fueron los de mayor cantidad de días-clase impartidos en la historia reciente, con 190 y 170 respectivamente. La inversión realizada en educación facilitó el incremento de coberturas importantes en los



diferentes niveles de la educación pública. En el nivel de pre escolar, el índice de cobertura pasó de 58% en el 2005 al 76% en el 2009 y la educación básica pasó de 89% a 94% en el mismo período. Los rendimientos escolares, medidos a través de pruebas estandarizadas, pasaron del 49.5% al 55.8% en matemáticas y español. Esos avances en materia educativa facilitaron que Honduras avanzara en la consecución de las metas EFA, de la ERP y de los objetivos del milenio, previstas para el año 2015.

c. **Programa integral de atención social, llamado Red Solidaria.** En los programas de combate a la pobreza se incluyeron programas de transferencias condicionadas para más de 100 mil familias, lo cual elevó el ingreso de la población en situación de pobreza extrema y se fomentó una masificación de programas de seguridad alimentaria. La cobertura de la merienda escolar aumentó en un 65% pasando de atender 850 mil niños/as a 1.4 millones hasta el 2009. Se propuso un vigoroso programa de “matrícula gratis” que llevó a cero los costos en que las familias incurrieran para ingresar a los escolares al sistema de educación pública, impactando el crecimiento de la matrícula en un 28% en 4 años, permitiendo que medio millón de niños y niñas -sin acceso-, ingresaran al sistema público. Este programa benefició al 95% de los centros educativos del país. El analfabetismo se redujo en 8 puntos al pasar del 21% en el 2005 al 13% a mediados del 2009 y 60 municipios fueron declarados libres de ese flagelo.

d. **Planteamiento del rol del Estado como actor central en el fomento de la agricultura** (granos básicos sobre todo). Se creó el bono tecnológico para reanimar la producción agrícola de los pequeños productores e impactar la seguridad alimentaria del país. Este bono consistió en dotar gratuitamente de semilla mejorada de maíz, frijol y arroz, así como los insumos principales para su cultivo. Por el lado del crédito, los niveles de inversión de BANADESA que en los últimos años no habían sobrepasado los 300 millones de

lempiras por año, fueron reforzados y pasaron a 2,000 millones en la administración Zelaya.

- e. **Iniciativa de PETROCARIBE, para atenuar los efectos alcistas del sostenido aumento del precio internacional del petróleo.** A partir de este convenio, Honduras compra a Venezuela la cantidad de 20 mil barriles diarios de combustible, que incluye 100% del fuel oil, utilizado por las plantas térmicas generadoras de electricidad, y 30% del diesel. En este sentido, bajo los principios de solidaridad, cooperación y complementariedad, Honduras adquiere el producto a precio de mercado, y sólo paga al contado 60% de la factura, mientras que el otro 40% lo deja como préstamo concesional pagadero en 25 años, con dos de gracia y con interés del 1%. Esta medida también se dirigió a mantener bajo control la inflación y a la vez mantener niveles subsidiados generalizados para mantener dinamizada la economía. La iniciativa PETROCARIBE apuntaba además a propiciar una diversificación de la cooperación en materia energética, para lo cual se realizaron gestiones de parte del presidente Zelaya con Brasil y China Popular para atraer inversiones en el área de generación hidroeléctrica para el desarrollo de las represas Los Llanitos, Jicatuyo y El Tablón, así como para Patuca II y III.
- f. **Tratado de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) con Honduras.** En diciembre de 2007, el presidente de Venezuela Hugo Chávez Frías condonó una vieja deuda que tenía Honduras con el Gobierno venezolano desde los años 80, cuyo monto oscilaba alrededor de los 30 millones de dólares. El 25 de agosto del 2008 ocurre la adhesión de Honduras al ALBA que se fundamenta en la solidaridad, la cooperación, la complementación y la ayuda mutua, específicamente en los ámbitos de la salud, la educación, la vivienda, la infraestructura y el desarrollo social, a fin de preservar la independencia, promover el desarrollo con equidad, la preeminencia del respeto irrestricto a la soberanía, la identidad y el interés nacional, principios fundamentales contenidos en las respectivas constituciones políticas de los

estados miembros. De manera concreta, este tratado incluye para Honduras lo siguiente:

- Capitalización del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola: El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) otorgará una línea de crédito al Banco Nacional de Desarrollo Agrícola de Honduras por un monto de 30 millones de dólares, con el fin de apoyar el programa de créditos, a bajas tasas de interés, a micros, pequeños y medianos agricultores.
- Emisión de Bonos: Honduras emitirá bonos soberanos por un monto inicial de 100 millones de dólares que adquirirá la República Bolivariana de Venezuela, para los Programas de Vivienda para la población de bajos ingresos y crédito al sector informal de la economía.
- Donación de tractores: La República Bolivariana de Venezuela donará 100 tractores de la marca Veniran Tractor con todos sus accesorios, para que sean distribuidos entre el campesinado hondureño.
- Prospección y producción petrolera en el Caribe hondureño. La empresa Grannacional de Energía, Gas y Petróleo del ALBA efectuará los estudios correspondientes y, bajo la coordinación del Estado hondureño, podrá desarrollar el plan de producción y comercialización.
- Aprobación de proyectos presentados por Honduras al Fondo Petrolero para la Producción de Alimentos del ALBA:
  - Fondo Especial de Semillas: establecer un fondo para la producción y compra de semillas de granos básicos para atender la demanda de pequeños y medianos productores, por un monto de 1. 8 millones de dólares.
  - Centro de Desarrollo Genético: establecer un centro de prestación de servicios de investigación, transferencia de tecnología y capacitación en mejoramiento genético para asistir al pequeño ganadero del país, por un monto de 200 mil dólares.

- Asistencia técnica para el canal televisivo del Estado: La cadena Telesur apoyará de manera gratuita al Estado hondureño en la puesta en funcionamiento del Canal 8 y en programas de arte, orquestas juveniles y otros programas de contenido cultural y artístico.
  - Ampliar la cooperación médica en Honduras, por la cual miles de médicos y técnicos cubanos han cumplido servicios en Honduras, como parte del Programa Integral de Salud.
  - Fortalecer el Programa de Becas, en Cuba, concediendo cada año hasta 80 becas en las áreas de especialidades médicas, humanidades y carreras de ciencia y técnica.
  - Ampliar el Programa de alfabetización masiva “Yo Sí Puedo” que lleva a cabo Cuba en Honduras a 206 municipios, con el objetivo de declarar su territorio libre de analfabetismo.
  - Apoyar el Programa de Ahorro Energético en Honduras, mediante la sustitución de 4 millones de bombillos incandescentes por ahorradores, con la participación de trabajadores sociales y asesores del Ministerio de la Industria Básica de la República de Cuba.
  - Atender la solicitud del Gobierno hondureño para evaluar las necesidades de medicamentos genéricos de acuerdo a las capacidades de la industria farmacéutica de la República de Cuba.
- g. **Cero carga impositiva.** Desde principios de gobierno e incluso como compromiso de su campaña política, el ex presidente José Manuel Zelaya Rosales decidió no decretar ninguna carga impositiva en toda su administración, promesa que fue cumplida.
- h. **Incremento al salario mínimo con base al costo de la canasta básica.** Por primera vez la administración decidió cambiar el sistema de ajustes al salario mínimo recurriendo a realizar el ajuste con base al costo promedio de la canasta básica. Con este cambio de criterio, se otorgó un ajuste del 69% en diciembre 2008, generalizado para todos los trabajadores asalariados.
- i. **Estabilización del tipo de cambio de la moneda,** gracias a las fortalezas de las reservas internacionales y además se incorporaron en la política monetaria factores de control de las fuentes de la devaluación monetaria como han sido los

precios de los combustibles. A estos se les aplicó la ley de los 60 grados que facilitó a los consumidores ahorros superiores a los 1,000 millones de lempiras por año.

- j. **Implementación de un sistema de gerencia por resultados en la administración pública**, dirigido a incrementar la eficiencia de las instituciones estatales.

### 3. *Debilidades y limitaciones de las medidas económicas tomadas en la administración Zelaya*

- a. A principios de esta administración no hubo plan estratégico, ni de mediano ni de corto plazo, para determinar el norte de las acciones clave de esta administración. En cambio, sí hubo una visión más autónoma de lo que debería ser el desarrollo nacional.
- b. La política económica expansiva que le inyectaba recursos crecientes a la economía para mantenerla dinamizada, estaba amenazada en su sostenibilidad debido al principio de no lograr acuerdos con el FMI, que suponía acceso a recursos de crédito y no reembolsables. No se disponía de evidencias que ese vacío financiero fuera a llenarse con la cooperación de Venezuela, que en el caso nicaragüense proveyó en un corto plazo unos 1,500 millones de dólares para financiar el programa social de ese gobierno.
- c. No hubo plan anti crisis mundial, cuyo corolario se desató en los últimos meses del año 2008. Si bien el país venía de 4 años precedentes de crecimiento económico positivo (ver gráfico 2), a inicios del año 2009 se vivían ya los efectos de la crisis internacional planteada por las especulaciones de la burbuja financiera estadounidense y no fueron tomadas medidas de mitigación. Se asumió en el gobierno de Honduras que esta crisis iba a tener un impacto reducido debido a la menor conexión a la banca internacional y con algunos flujos de inversión contagiados por aquella crisis. Si se estimaba que el impacto se observaría en una reducción de los flujos de las remesas, en una menor demanda de los

bienes nacionales en el comercio exterior, y en una menor inversión extranjera directa.

- d. No se aprobó un presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2009. Con ello, continuó vigente el presupuesto del año 2008 lo cual conllevó a un cierta sobre ejecución financiera fuera de las normas presupuestarias. Analistas como el FOSDEH estiman que se ejecutaron unos 6,000 millones de lempiras sin imputación presupuestaria.
- e. El aumento del salario mínimo (más del 60%) fue generalizado, sin clasificar su impacto entre pequeña y mediana empresa, tratando por igual a las de diverso tamaño, lo cual causó importantes trastornos en la existencia de las pequeñas empresas, que optaron por la informalidad o la no aplicación de esa ley.

#### *4. Efectos del golpe de Estado*

Los efectos económicos de la crisis política suscitada en junio 2009 pueden valorarse desde diferentes perspectivas. Quizás las mayores pérdidas no son cuantificables, por ejemplo el retroceso en la institucionalidad del país. La ruptura ocurrida nos muestra que adolecemos del arreglo institucional necesario para dirimir desacuerdos políticos y canalizarlos por medio de cauces democráticos. Más que eso, los factores institucionales siguen debilitados, tales como el sistema de partidos políticos, el tribunal supremo electoral, el poder legislativo, la policía y el poder judicial que son percibidas con grandes desconfianzas de parte de la ciudadanía según encuestas recientes.

Lo más grave es que las condiciones legales y políticas que impidieron lograr un acuerdo entre los sectores en conflicto no han sido modificadas y persisten, de manera latente, amenazando con nuevas rupturas.

Al nivel de efectos focalizados podemos enlistar los siguientes:

- a. Se acentúan los efectos perniciosos de la crisis económica mundial, que como efecto unilateral ya era importante y se combinan con los impactos internos negativos. Por ejemplo, el PIB nacional cae a -2.1% y el mundial cae a -2.4%. Todas las variables que componen el PIB fueron afectadas,

- destacando entre ellas el comercio, que fue la primera variable interna que decayó con un -10%, seguido de la manufactura con un -8% y la agricultura, con un -1.4%.
- b. Si le damos expresión financiera en términos absolutos a esos porcentajes, asumiendo que el PIB totaliza unos 270 mil millones de lempiras, las pérdidas por la contracción en los diferentes sectores serían de 567 millones de lempiras por pérdidas en comercio, 456 millones en manufactura y casi 80 millones en agricultura.
  - c. Se apreció una fuerte paralización de las inversiones en curso y en los flujos de corto y mediano plazo. De acuerdo a una entrevista con Rebeca Santos, ministra de finanzas en el período 2006-2009, se congelaron unos 700 millones de dólares del financiamiento externo programado, que impactaron la realización de proyectos en todos los sectores económicos.
  - d. Deterioro en la calificación del riesgo-país. La calificación certifica el grado de solvencia y estabilidad de una economía que le debe brindar márgenes de confianza al inversionista externo. Usualmente sirve para la colocación directa (sin intermediación del FMI) de deuda, bonos, y otros títulos valores con bancos del exterior. Por ejemplo, Panamá, con una calificación de riesgo país triple B, ha logrado obtener recursos por 5,000 millones de dólares para financiar la ampliación y mejora del canal de Panamá. Estandar & Poor's tenía calificada a Honduras con un B+ y tras el golpe la bajó de categoría con una calificación de B-.
  - e. Deterioro de la confianza interna que se expresa en variables concretas como el pago de tributos al estado. Dos años después del golpe de estado, no se ha podido recuperar el nivel de recaudación tributaria del año 2008. Cuando el ingreso vía recaudación tributaria no aumenta y los egresos crecen a ritmos sostenidos del 10% anual, el gobierno recurre al endeudamiento interno.
  - f. La tasa de política monetaria subió de 3.5 a 4.5 tras el golpe. Esta es un valor de referencia que indica el valor real del dinero y orienta a la banca privada a fijar las tasas

activas y pasivas. Con el incremento de la tasa de política monetaria, las tasas activas del sistema financiero subieron, encareciendo el acceso al crédito para todos los sectores, incluido el mismo gobierno que contrata créditos y que llamamos deuda interna.

- g. Ocurrió una real reducción de las reservas internacionales, en un monto de 360 millones de dólares, que fueron utilizadas como la única fuente de financiamiento del gobierno de facto, dado el aislamiento internacional y la paralización de los flujos de inversiones, créditos y donaciones.
- h. Se revirtieron algunas de las medidas sobre energéticos como la ley de los 60 grados del combustible. Esta reversión significó que los consumidores pagaron más dinero por la misma cantidad de energéticos. Se estima que anualmente este monto asciende a un poco más de mil millones de lempiras.

#### **D. La gestión económica de la administración del Presidente Porfirio Lobo Sosa**

Para analizar esta gestión, vamos a describir el escenario económico particularmente difícil en que asume su mandato, para luego explicar las principales medidas de política económica que adoptó y finalizaremos analizando los impactos preliminares de esta gestión.

- a. Cuando la administración actual inició su mandato, el **escenario económico** era bastante negativo y desafiante. Además de un desempeño histórico de la economía calificado como modesto a lo largo de los últimos 60 años, los años 2008 y 2009 comportaron retrocesos en los principales indicadores económicos, determinados por una crisis financiera internacional que desde el tercer trimestre 2008 y durante todo el 2009 golpeó al país, a través de un fuerte incremento en los precios internacionales del petróleo y de algunas materias primas agrícolas. La economía mundial cayó en -2.1% en ese año, afectando en especial a Estados Unidos que experimentó una recesión económica prolongada, la más profunda desde la segunda guerra mundial.



- b. El impacto de la recesión económica de Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones del país, se manifestó en varios aspectos sensibles para Honduras:
- Caída del producto en 150%, cuando pasó de 4% en el 2008 a -2.1 en el 2009.
  - Una baja en la demanda de los productos de exportación del país, como ser la manufactura y las exportaciones agrícolas, que juntas representan un 60% de los bienes producidos. Las importaciones de bienes de capital, esenciales para la producción manufacturera, cayeron a un -50.2% y la importación de materias primas y bienes intermedios se redujo en -29.5%. Las importaciones de combustibles, lubricantes y energía eléctrica también cayeron en -47.6%.
  - Una disminución de las remesas, que han tenido una importancia creciente y a la fecha significan casi el 20% del PIB.
  - Una reducción de la inversión extranjera directa, que en el 2008 ya se había reducido en un 5.63% y en el 2009 cayó un 42.94%, la más baja tasa en los últimos 15 años.
  - Como efecto de la contracción económica las recaudaciones disminuyeron, lo cual determinó un déficit fiscal de 16,662.4 millones de lempiras equivalentes al 6.2 del PIB.
  - Caída en las reservas internacionales brutas por el orden del 15%, al situarse en 2,300 millones de dólares, equivalente a 3.5 meses de importaciones, el mínimo establecido como indicador aceptable. Cabe destacar que la economía hondureña es de las más abiertas de la región centroamericana, apertura que se calcula con base a la suma de las exportaciones más las importaciones y el peso de estas en el producto nacional, que en el caso hondureño equivalen al 90% del PIB. Esto determina que la economía nacional sea muy

sensible a las variaciones del comercio de sus principales mercados, en este caso, Estados Unidos.

- c. A un desempeño recesivo de la economía externa, se sumó la crisis política interna, que como resultado del golpe de estado marcó la interrupción de los flujos financieros de la cooperación internacional y de créditos ya programados con organismos multilaterales. Esta cooperación no reembolsable y la crediticia significan juntas alrededor del 30% del PIB nacional y un mayor porcentaje de la inversión, tanto pública como externa. El gobierno de facto acudió al uso de las reservas internacionales y al endeudamiento interno como mecanismo de financiación, aumentando el déficit fiscal y debilitando la capacidad de importación del país. Hubo una pérdida significativa del empleo mientras la tasa promedio de inflación registraba un 4.7%. Durante el 2009 y 2010 se observó la tasa más alta de desempleo en la última década.
- d. **Principales medidas de política económica adoptadas.** Varias de las medidas de política económica y financiera de la gestión actual del Presidente Lobo Sosa sólo fue posible delinearlas en el transcurso del año 2010, luego que se priorizó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), tras la decisión de la administración anterior de formular un programa económico sin acudir a este organismo. Las principales medidas aquí expuestas han sido derivadas del memorándum de entendimiento o carta de intenciones de septiembre 2010 acordada entre el gobierno y el FMI. Otras han sido incorporadas con base a las entrevistas realizadas a funcionarios de la gestión actual.
- **Establecer la estabilidad macroeconómica con medidas de disciplina fiscal** para mantener sólidos los sistemas fiscales, tasas de interés reales positivas y moderadas y tipos de cambio competitivo. La finalidad es restaurar la confianza de los inversionistas y mejorar la posición externa del país. Lo anterior conlleva a fijar como metas un crecimiento del PIB real del 2.5 al 3.5 % en el 2010-2011, una inflación abajo del 6% y un déficit en cuenta corriente de alrededor del 6-7% del PIB.

- **Política fiscal dirigida a reducir el elevado déficit** observado en el 2009, recuperar el control de las finanzas públicas para mejorar la composición del gasto público y encaminarlo a proyectos de inversión de alta prioridad y a la reducción de la pobreza. Esta medida también implica un proceso de depuración de plazas en los sectores de educación y salud, que constituye la mayor parte de la masa salarial del gobierno; la eliminación de los subsidios a todos los abonados con un consumo eléctrico de más de 150 kWh por mes y la focalización del subsidio a la energía hacia los más pobres, el ajuste de las tarifas en las empresas públicas de servicios, hasta de 3% en el caso de los servicios de energía de la ENEE y trasladar al consumidor los ajustes por combustible. **Para recuperar el control del gasto público corriente**, que en el 2009 absorbió más del 90% de la recaudación tributaria, se promueve la reducción del financiamiento doméstico del déficit fiscal y se evitará el uso del crédito del Banco central. En cambio se privilegia el apoyo presupuestario de organismos externos como el Banco mundial, Banco interamericano y el BCIE con quienes se buscará recursos hasta por un monto de 500 millones de dólares. Esto incluye además el reforzamiento de la situación financiera de los institutos públicos de previsión para reducir el déficit actuarial de los mismos y diversificar sus instrumentos financieros de inversión.
- **Reforma tributaria** para recuperar el nivel de ingresos fiscales y reducir el déficit. Esta reforma busca obtener ingresos por el equivalente al 2.5% del PIB (anualizado), equivalentes a unos 6,750 millones de lempiras. En el caso de excedentes en las recaudaciones tributarias estos serán

destinados en un 50% a abonar la deuda interna. Esta reforma se hizo en abril 2010.

- **Reformas para mejorar el clima de inversión.** A efecto de mejorar el clima de negocios en Honduras para alentar la inversión extranjera y doméstica, sobre todo en infraestructura, se aprobó en el Congreso Nacional la ley para las asociaciones público-privadas y una ley para la protección y promoción de la inversión. Asimismo, se busca mejorar el marco regulatorio para los derechos de los acreedores y los procedimientos en caso de insolvencia corporativa. Para fortalecer la seguridad de las transacciones y facilitar las operaciones comerciales y administrativas, se oficializó el uso de la firma electrónica.
- **Lograr un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional** para lograr obtener recursos que fortalezcan las reservas de liquidez, establecer un marco de reformas principales y movilizar la asistencia financiera de la comunidad internacional.
- **Mantener la tasa de encaje legal requerida** en moneda nacional en 6% durante el 2010 y mantener las obligaciones de encaje e inversiones obligatorias en moneda extranjera.
- **Focalización del gasto social hacia los pobres.** Con la asistencia de organismos multilaterales y donantes, el gobierno unificará la mayor parte de su gasto destinado a combatir la pobreza en un programa de transferencias condicionadas (Bono 10 mil). Este programa busca llegar a un alto porcentaje de familias que viven en la extrema pobreza, ofreciéndoles beneficios en efectivo condicionados al monitoreo periódico del crecimiento de los niños y al uso de servicios de salud y educación. La medida planea: i) ampliar la cobertura del programa de transferencias condicionadas incorporando hasta 150,000 nuevas familias en 2011; ii) fortalecer los mecanismos de monitoreo y control del Bono 10,000; y iii) ampliar la

cobertura y el acceso a los servicios de salud y educación a los beneficiarios del programa. El gobierno ha comprometido recursos por 1,6 por ciento del PIB para todos los programas de inversión social, para el 2011, unos 4,320 millones de lempiras.

- e. Las medidas adoptadas por la administración del Presidente Porfirio Lobo Sosa tienen poco tiempo de implementación, algunas de ellas menos de 1 año, aún cuando su período de gobierno roza ya los dos años. Por ello es un tanto prematuro evaluar los resultados de estas medidas y en cambio procederemos a subrayar algunas de las **tendencias** que caracterizan la situación económica y financiera del país en la administración del presidente Lobo Sosa:

- En general, la economía hondureña muestra signos de recuperación. Durante el 2010 se dejó atrás la fase de contracción al conseguir un 2.8% de crecimiento del PIB. Este crecimiento también se explica por el desempeño de la economía mundial, que creció casi al 4%, mientras la estadounidense creció en un 2.6% y la centroamericana en un 2.7%, nuestros dos principales mercados asociados. El crecimiento del 2010 se vincula al aumento de la demanda interna y externa. En el plano nacional, los agentes privados invirtieron en maquinaria y equipamiento mientras, del lado externo, la inversión extranjera directa tuvo un incremento del 52.9% respecto al 2009. El consumo privado aumentó gracias al mejoramiento del empleo y a la llegada de más remesas. Aumentaron las exportaciones de alimentos como el café, el camarón, azúcar y aceite de palma africana. La manufactura es el rubro del PIB que mostró los mejores índices de recuperación y vio incrementados sus componentes tecnológicos, como en el caso del papel y el cartón. El café

alcanzó a representar el 27.1% de nuestras exportaciones y sus ventas crecieron hasta en un 36% entre 2009 y 2010, lo cual aunado a una mejora del 30% en sus precios internacionales tuvieron un efecto positivo sobre el rubro, convirtiéndole en el de mejor desempeño. Las importaciones también crecieron, tanto las de insumos para la manufactura como las de materia prima y las de bienes intermedios. Las de mayor crecimiento son las importaciones de combustibles, lubricantes y energía eléctrica, tanto por el aumento de los volúmenes como por el incremento en sus precios. Al reactivarse varios sectores de la economía, también se recuperaron los niveles de recaudación del gobierno, lo que facilitó reducir en un 16% el déficit fiscal respecto al 2009. Por el lado gubernamental, el empeño de la gestión del Presidente Lobo Sosa en mejorar el clima de negocios y en superar el aislamiento internacional tuvieron su impacto en lograr esta tasa de crecimiento. Ya a finales del 2010 la administración actual había logrado el ingreso de unos 500 millones de dólares como resultado de acuerdos con el FMI y de un préstamo no concesional con el BCIE.

- La actividad económica medida por el IMAE se está mostrando más vigorosa en la primera mitad del 2011 en comparación al mismo período del 2010. Entre los sectores que han brindado un mayor empuje están los de la banca y servicios, debido al auge de préstamos nuevos, aunque en su mayoría son crédito de consumo (tarjetas de crédito); transporte y comunicaciones, comercio, manufactura y en menor medida, agricultura, silvicultura y pesca. En agricultura, destaca por segundo año consecutivo el empuje que da el rubro del café, cuyas exportaciones se han incrementado y el país ya llegó a convertirse en el primer productor en Centroamérica. Durante el primer

semestre 2011 se ha logrado un incremento de un 24% en la captación de divisas respecto a lo registrado en julio 2010 en los 5 rubros más relevantes de nuestra economía. En primer lugar tenemos a las remesas familiares, que ahora representan el 31.7% de los ingresos de divisas, en segundo lugar a las exportaciones de bienes, que aún creciendo a una tasa del 35% no lograron superar las entradas por remesas; en tercer lugar le siguen los movimientos de capital y financieros que aumentaron un 35.1%, básicamente por incrementos provenientes del sector privado en los rubros de desembolsos e inversiones.

- Durante el 2010, la gestión de Lobo Sosa logró mantener en un dígito la tasa de inflación con un 6.5% y se recuperaron los niveles de las reservas internacionales, -menguadas en los seis meses del gobierno de facto y la meta del déficit fiscal fue lograda en un 90% al situarse en 4.8 del PIB.

La recuperación económica lograda por supuesto que es insuficiente para los niveles de retraso de la sociedad hondureña y ello implica la necesidad de que se adopten en paralelo medidas sociales para atender a los sectores más empobrecidos.

### **E. Tendencias económicas en el corto (2011-2012) y mediano plazo (2013-2015)**

Como tendencias negativas que se pueden vincular en parte a las medidas de política tomadas en la administración Lobo Sosa y en parte al desempeño de la economía internacional, podemos observar las siguientes:

- a. Siguen habiendo dificultades para que nuestra economía genere las suficientes oportunidades de empleo. La tasa de desempleo abierto del 2010, del 6.4%, fue la más alta del último quinquenio de acuerdo a las cifras oficiales del INE. Los niveles de inseguridad se han disparado y la tasa de homicidios 2010 de 77.5 muertes por cada 100 mil

habitantes, según el Comisionado nacional de derechos humanos, sitúa a Honduras como una de las naciones más violentas en el mundo. Se ha creado en el país un nuevo círculo vicioso, explicado por el hecho de que la pobreza empuja a muchos hondureños al delito y ese clima de inseguridad desincentiva la inversión y la generación de empleo, lo que da por resultado un reforzamiento de las condiciones de pobreza.

- b. Ante la crisis fiscal de los gobiernos europeos y norteamericanos es posible que ocurra una redirección de los flujos de IED que afectará al país, sobretodo porque los organismos multilaterales de crédito como BID y BM van a reasignar sus fondos o a reducirlos ante la crisis fiscal de aquellos países. Esta depresión de las economías desarrolladas también puede contraer la economía nacional. Por ejemplo, ya se identifica una tendencia en la industria manufacturera a la recesión: “la industria está sintiendo los primeros síntomas de una recesión mundial, muy parecido a lo que sucedió en el 2008, las exportaciones están siendo mermadas por la falta de pedidos de nuestro principal mercado que es Estados Unidos”. Probablemente las exportaciones se reducirán en 10%, de acuerdo a declaraciones dadas en septiembre 2011 por Daniel Facussé, presidente de la asociación hondureña de maquiladores (AHM).
- c. En base al Informe anual 2010 del FMI, los pronósticos económicos indican que el precio del petróleo se mantendrá alto, superior a 90 dólares el barril. Los pronósticos internacionales indican que en el mejor de los casos habrá una lenta recuperación de las economías avanzadas y es particularmente acertado para países como Estados Unidos que enfrenta problemas fiscales y de empleo, lo cual significará, para economías como la hondureña, una desaceleración de la demanda externa y quizás una caída en las remesas familiares.
- d. La proyección del crecimiento entre un 2.5 a un 3% (elaboradas por el FMI y el BCIE) debe considerar que la crisis más reciente de USA afectará el crecimiento de Honduras mas allá de lo estimado por medio de unos de los



2 canales de transmisión de los efectos de esta crisis: El canal de transmisión del sector real, pues nuestras exportaciones tienen como destino en un 40% al mercado estadounidense. Las exportaciones no solo son importantes para el crecimiento económico, sino también para el ingreso del gobierno. Como habrá menos demanda desde USA debido a contracción económica, las exportaciones tenderán a bajar, o en el mejor de los casos a no crecer. El segundo canal son las remesas familiares, que en su mayoría se originan en Estados Unidos.

- e. La tasa promedio de Inflación se proyecta en alza por presiones externas, llegando quizás al 9% al corte del 2011. Igual trayectoria alcista experimentarán las tasas de interés, de modo que la tasa activa sobre préstamos llegaría al 18% y la pasiva al 9.5%. El déficit fiscal ascendería a un 4.5% del PIB y el precio del dólar también estaría repuntando hasta 19.05 lempiras de acuerdo a proyecciones de la empresa Fundemos Consultores. Por otro lado, la inseguridad creciente es el factor que más afecta las decisiones de inversión. Con respecto a las medidas de flexibilización cambiaria adoptadas por el Banco central, se puntualiza que si se lograra crecer a una tasa del 3% pero el país pierde reservas internacionales como efecto de los cambios en la política cambiaria y crece la deuda, no será ningún logro (de la política económica) –sostuvo Gabriela Núñez-. El propio FMI informaba en agosto 2011 que “los niveles de las reservas están en constante disminución en algunos países como Bolivia, Honduras y Nicaragua”.

En resumen, si se hace un análisis de los efectos de las medidas tomadas en el gobierno de facto y las de la gestión del presidente Porfirio Lobo Sosa, podemos advertir consecuencias bastante negativas para la población más empobrecida del país, así como amenazas para la democracia que impedirían su profundización.

- a. Se retoman los paradigmas del modelo neoliberal, algunos de los cuales fueron interrumpidos en la gestión del Presidente Zelaya. Estos se refieren a la no intervención del

estado en sectores estratégicos como el fomento de la agricultura, la propiedad y generación eléctrica y de telecomunicaciones, la propiedad y explotación de bienes públicos como el agua y otros recursos naturales.

- b. Se sustrae al estado de apoyar la producción de granos básicos y se privilegia su importación. En el 2010 se invirtieron 4,500 millones de lempiras para la importación de granos básicos, según datos del POSCAE de la UNAH.
- c. Se orienta la gestión a recuperar la salud macroeconómica de los principales indicadores de cuentas nacionales, a costa de reducir servicios esenciales a la población en salud y educación. Así podemos observar que la reducción del déficit fiscal de 6.2 a 4.8% se hace sacrificando la inversión social en educación y en salud, dejando intacto el presupuesto de defensa y del gasto corriente en general.
- d. Se flexibiliza la tasa de cambio de la política monetaria para privilegiar al sector exportador.
- e. Se concesionan los recursos naturales y se impulsan las “ciudades modelos” en territorios geográficos determinados, con la consiguiente renuncia de soberanía a esos territorios, como otra forma de desmontar la capacidad del estado para el fomento del desarrollo nacional. Se trata de una propuesta de desarrollo de territorios tipo enclaves, como los que habían en la época bananera.
- f. Se profundiza la generación energética de empresas privadas con base en producción térmica. Se cancela la ley de los 60 grados en los combustibles y se liberaliza otra vez su precio, lo cual creará mayor inflación.
- g. Se crea la ley de empleo temporal o empleo por horas, que según la academia, a través de la opinión de Lisandro Hernández del POSCAE-UNAH, en realidad “precariza el empleo existente”. Además se cuestiona, no crea nuevos empleos y liberaliza al sector laboral, retrocediendo en una serie de beneficios que el país legalizó desde 1954 a la fecha.
- h. Uno de los eventos cumbre de esta gestión para promover la inversión extranjera en el país se denominó “Honduras is open for bussines”, un nombre por lo demás redundante puesto que la economía hondureña es la más abierta de la

región centroamericana. Una pregunta quizás esencial al sector gubernamental y privado que patrocinaron este evento sería por qué se buscan inversionistas foráneos si la banca hondureña posee niveles record de liquidez.

- i. Política fiscal errática: Se han aprobado 4 medidas impositivas, que mientras son evidencia que la presente administración no está logrando las recaudaciones planeadas, también revelan que no hay una adecuada planificación tributaria. Se dispuso cobrar un impuesto sobre la renta bruta a pesar que en el mismo rubro ya existía un tributo del 25% de impuesto sobre la renta.
- j. Se prioriza el crédito para el consumo y no para la producción, y además se refuerza la participación del sector financiero en el PIB, gracias al manejo de las remesas, al endeudamiento interno mediante la compra-venta de bonos, por los que el estado paga altos intereses en el corto plazo y se observa entre las políticas reales de la CNBS una tendencia de estimular el crédito del consumo, que en julio del 2001 ya significaba el 46% de los nuevos préstamos otorgados mediante tarjetas de crédito.
- k. Ensanchamiento de la política de concesión de exoneraciones, que hasta la fecha beneficia a la industria de las comidas rápidas y a las compañías de telefonía celular. Se sabe que estos montos han sido estimados en el orden del 6% del PIB, lo que equivale a 16,200 millones de lempiras, equivalentes al presupuesto del ministerio de educación, incluido estatuto del docente.
- l. Se anula por parte de la corte suprema de justicia el decreto 18-2008 que estableció la solución a la mora agraria, entendida esta como la extensión del título de propiedad definitiva a empresas campesinas que han detentado la tierra por más de 30 y hasta 40 años, precarizando su propiedad y causando pérdidas al propio estado que ha invertido montos considerables en comprar esa tierra a ex terratenientes y en brindar servicios de asistencia técnica a las empresas campesinas.

## F. PROPUESTA PARA UNA AGENDA DE REFORMAS

En este apartado se pretende mostrar lo que sería una agenda de reconstrucción democrática en un contexto post golpe de estado, tomando en consideración dos aspectos: el entorno y sus tendencias más relevantes en el corto (2011-12) y mediano plazo (2013-15), y la viabilidad institucional de las reformas.

Se trata, además, de viabilizar un modelo político que profundice la democracia, la modernice y la vuelva efectiva para la ciudadanía.

- a. El país requiere retornar a esquemas de **planificación centralizada** de las acciones estratégicas del Estado y, simultáneamente, a la planeación territorial que aborde el potencial regional y local para crear subsistemas económicos y sociales efectivos, autónomos y fuertes.
- b. La planeación central y cualquier decisión del estado requiere un soporte estadístico para el análisis de escenarios alternativos frente a situaciones y coyunturas, y sobre todo para la toma de decisiones informadas. Esto supone un **sistema nacional de estadística, confiable**, científico, descentralizado y despartidizado. La información es la base para la toma de decisiones.
- c. **Reforma fiscal profunda.** El sistema impositivo en Honduras es completamente regresivo y ello significa que a medida que se incrementa el nivel de ingreso de las familias el porcentaje de éste que se destina al pago de impuestos se reduce. Entonces, la naturaleza de este sistema tributario explica la alta concentración del ingreso nacional que ya nos ilustra el coeficiente de Gini. El sistema se concentra en la recaudación de los impuestos al consumo (indirectos) y en los gravámenes a los derivados del petróleo (específicos), los que inciden fuertemente en el precio de los bienes consumidos por los sectores más pobres. La estructura de la base tributaria está concentrada en impuestos indirectos, que son los menos democráticos y que suelen gravar más a la población de menores recursos como ya se sostuvo antes. Por otro lado, se ha sobredimensionado la política de exenciones y exoneraciones fiscales bajo el supuesto de atraer inversiones extranjeras. Ello significa que el país dejar de recaudar entre un 5 al 6% del PIB, equivalente a unos 13

a 16 mil millones de lempiras. De acuerdo al estudio del FOSDEH, *Honduras y su política fiscal perversa (2010)*, “el impuesto sobre la renta, que es el segundo soporte fiscal de los ingresos, tiene mecanismos que facilitan el no pago, tanto por la vía legal (elusión fiscal) como ilegal (evasión)”, determinando que sea la clase media asalariada y la población más pobre quienes sostengan el sistema de contribución. Se deben acomodar las recaudaciones en función de la actividad económica, para evitar realidades como la que ocurre con la zona norte, el polo industrial del país, que es la que menos contribuciones genera a la recaudación nacional, debido a que tiene una estructura dependiente de las exoneraciones. Honduras posee una de las tasas más altas de impuestos en Centroamérica, cuyo promedio ronda el 17%, del PIB mientras la región oscila alrededor del 12%. Es necesario además descentralizar la recaudación tributaria nacional y fortalecer esquemas municipales, para desmontar el excesivo centralismo de estado y financiero que padece el país, y para crear desarrollo territorial equilibrado.

- d. **Medidas para el fomento del empleo y la capacidad adquisitiva de la población a través del fortalecimiento del mercado interno.** Ello implica la necesidad estratégica de realizar una reforma agraria intensa, masiva y de tiempo limitado, en territorios con baja productividad.
- e. **Prioridad a la producción nacional de granos básicos,** mediante el establecimiento de salvaguardas al sector productivo en los tratados de libre comercio ya suscritos con el exterior. A lo interno, esta priorización requiere un plan nacional de riego para los valles más productivos del país, pero además, por el lado del mercado, fomentar un funcionamiento más transparente en la estructura de precios.
- f. **Retomar la avenida del desarrollo forestal** para agregar valor a la riqueza natural del país que, si bien se regenera en forma natural cada 15 años, es explotada como materia prima sin mayor desarrollo ni agregación de valor. El sector

forestal en el país funciona ahora con mecanismos de explotación fuera del sistema legal y en condiciones de crimen organizado, causando un doble efecto negativo: que el estado no se beneficie de su usufructo y que además no se esté reponiendo la cobertura de nuestros bosques.

- g. **Cambiar la matriz estratégica de generación energética**, impulsando más proyectos de energía renovable (hidro, eólica, etc.). La vía de pequeños y medianos proyectos en vez de los de tamaño grande parece ser la ruta correcta, pero estos debe ser sometidos a procesos de licitación pública.
- h. **Elevar los grados de escolaridad de 6 años como promedio nacional (5 en el sector rural) a 14 años** con programas de acceso al tercer ciclo de educación básica y acciones masivas de alfabetización. Se requiere adoptar planes nacionales de país que permitan llevar la educación hasta el noveno grado en un tiempo relativamente corto y debido a su primer nivel de importancia, estos programas deberían ser financiados con recursos nacionales. Se propone un plan de “educación para todos” (EFA) para los grados 7mo a 9no. Además se debe incluir la educación sexual para reducir la tasa de natalidad poblacional y la de embarazo en adolescentes, que es la segunda más alta en Centroamérica.
- i. **Retomar la exploración minera para constituir una reserva de oro nacional**, considerando la asociación pública-privada para el goce de las riquezas minerales del país y su capitalización a favor de la economía nacional.
- j. **Diversificar la vinculación a mercados** para estimular competencia en los precios de nuestros productos, buscando de manera activa mercados como el de Brasil y otros de UNASUR y de China e India, por ejemplo. Debemos reducir el grado de dependencia de nuestros mercados tradicionales que son el norteamericano, centroamericano y europeo.
- k. **Fomento del emprendedurismo en la PYME nacional** y apoyo al desarrollo de los actores privados del sector social de la economía, como ser las cooperativas, las EACP, empresas comunitarias, que realmente son las mayores generadoras de empleo y de actividad económica del país.

En el caso de las PYMES, se debe cumplir la ley de otorgar un porcentaje de las compras del estado a éstas.

- I. **Reconocer las estructuras de auditoría social existentes** y darle a sus hallazgos e informes la fuerza legal vinculante. Esto es poner de pie a los actores del país a vigilar sus recursos.

www.cedoh.org





# **EL CONTEXTO SOCIAL DE LA DEMOCRACIA HONDUREÑA**

Eugenio Sosa

## **La pobreza y la desigualdad como factores de bloqueo de la ciudadanía**

En los años noventa, con el fin de la Guerra Fría, se advertía que uno de los enemigos principales de la democracia era la pobreza. Es decir, la democracia no sería sostenible en sociedades que adolecían de altos niveles de pobreza. Surgía un interrogante: ¿cuánta pobreza aguanta o soporta una democracia? La conclusión apuntaba a que “el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la desigualdad y la pobreza y la creación de empleo de buena calidad” (PNUD, 2004: 26). Todo lo anterior, apunta a la aceptación de que la democracia necesita de ciertas condiciones sociales para que se pueda mantener en el camino de su fortalecimiento y profundización. La democracia es un proceso, y no puede estancarse o “petrificarse”, so pena de quedar rezagada ante los vertiginosos cambios de los tiempos nuevos y las demandas y expectativas ciudadanas crecientes. Una democracia que sobrevive en condiciones de altos niveles de pobreza, termina siendo una democracia pobre.

La pobreza en la sociedad hondureña, como en la mayoría de los países de América Latina, es persistente. La pobreza no ha podido ser enfrentada de manera sostenida, en ocasiones se logra bajar porcentajes mínimos, pero en términos absolutos ésta persiste y los resultados magros que se obtienen son fácilmente revertidos producto de fenómenos como las crisis económicas mundiales, las crisis alimentarias, los desastres no tan naturales, y las crisis políticas, como la del golpe de Estado del 28 de junio de 2009.

En Honduras se ha mantenido la tendencia creciente de la pobreza. Para el 2010, se calculaban 1038,863 hogares en situación de pobreza. En el periodo 2006-2008, durante el gobierno de José Manuel Zelaya Rosales, se obtienen importantes resultados en la reducción de la pobreza extrema, pasando de 672,159 hogares en el 2005 a 598,328

hogares en el 2008. Sin embargo, en el periodo de 2009 - 2010, se incrementa nuevamente a 676,733 hogares en pobreza extrema. Es decir, entre el 2008 y el 2010, en plena crisis política producto del golpe de Estado, 78,405, nuevos hogares cayeron en la pobreza extrema (CESPAD: 2010).

En general, la pobreza afecta a grandes conglomerados de la sociedad hondureña, pero esta sigue impactando con mayor fuerza en el área rural. Así, la pobreza analizada por dominio para el año 2009, se encuentra que en el dominio urbano se concentra el 52.8%, 32.55% en pobreza relativa y 20.3% en pobreza extrema. Mientras que en el dominio rural, el total de pobres llega al 64.45%, de los cuales 12.4% está en pobreza relativa y el 52.0% en pobreza extrema (Gobierno de Honduras y PNUD, 2010: 61).

Si bien es cierto que la pobreza es lo más evidente, el problema estructural de fondo lo constituye la desigualdad. La desigualdad más allá de las consecuencias de tipo social y en las condiciones de vida, es un reflejo profundo de la inequidad en la distribución de la riqueza y del poder. Además, los efectos que tienen las desigualdades en la institucionalidad estatal y la condición de los ciudadanos son altamente significativos.

En Honduras los ingresos presentan una alta concentración y no se ha logrado desarrollar y consolidar procesos de redistribución de los mismos. El quintil más rico (20% de la población) todavía concentra más del 60% de los ingresos, en contraste con el quintil más pobre (20% de la población) que apenas recibe alrededor del 2% de los ingresos. La desigualdad también es evidente a través del Coeficiente de Gini, que continúa siendo alto, entre el 0.5 y el 0.6 (Gobierno de Honduras y PNUD: 2010:64).

La persistencia de la desigualdad y la pobreza está asociada al fracaso de las políticas públicas, debido a la ausencia de integralidad, incoherencia y fragmentación. “Las políticas públicas [...] se han enfocado, con éxito en muchos casos, en aspectos específicos del combate a la pobreza, sin considerar el carácter integral de la condición de privación y su relación sistemática con la desigualdad” (PNUD, 2010:20).

La pobreza genera procesos de desintegración social, marginación, discriminación y, en general, socaba las bases de la sociedad. Se

presenta una relación positiva entre bajos ingresos de los hogares y el grado de confianza en las instituciones estatales. Sin embargo, Honduras forma parte de un pequeño grupo de países en el que la confianza institucional es baja para todos los estratos socioeconómicos (CEPAL, 2007:99). La corrupción y no la pobreza parece ser el problema que más está corroyendo la confianza institucional en el caso hondureño (CEPAL, 2007:100). Si a la reflexión anterior se agrega el tema de la impunidad, se puede afirmar que pobreza, corrupción e impunidad constituyen el hilo rojo conductor de la corrosión institucional y mal desempeño estatal para enfrentar los problemas principales del país.

Los sectores más pobres enfrentan mayores dificultades para la participación política y social, con lo que a su vez su ciudadanía se queda en la declaración de la titularidad de derechos, con una gran brecha en el ejercicio de una ciudadanía sustantiva. La desigualdad tiene efectos políticos que menoscaban la construcción y ejercicio de la ciudadanía. La desigualdad social y económica reproduce la desigualdad política, debido a la generación de inequidad en la representación y participación de la ciudadanía.

La desigualdad perpetúa a los sectores más ricos, produce vulnerabilidad del Estado ante la captura del mismo por grupos de poder y es factor generador de inestabilidad política e institucional. Se produce un círculo vicioso entre la desigualdad social y la desigualdad política. Los que tienen menos recursos y menos capacidad de presión, tienen menos posibilidades de participar en la toma de decisiones. Lo anterior sólo puede ser modificado a fondo si se produce la democratización del poder (PNUD, 2010).

La persistencia de la desigualdad constituye una de las características principales de la sociedad hondureña en las últimas tres décadas de la transición a la democracia. La desigualdad es uno de los factores que vuelve vulnerables e insostenibles los procesos de democratización. Así las cosas, es claro que en el desafío de romper con las desigualdades, es fundamental que se generen nuevos equilibrios de poder en la sociedad, en donde los sectores históricamente excluidos puedan tener acceso a espacios de poder y de toma de decisiones.

## **¿Políticas públicas sociales o medidas de bonificación?**

En sentido estricto, el Estado hondureño se ha caracterizado por la ausencia de una política pública social coherente e integral. Lo que ha existido son intervenciones sociales aisladas y fragmentadas desde diferentes instituciones estatales. Muchas de estas intervenciones estatales no logran sobrevivir más allá de los periodos gubernamentales.

En materia de política social el esfuerzo más relevante en los últimos 10 años lo constituyó la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). Sin embargo, ésta no logró sobrevivir al horizonte de tiempo para el cual fue diseñada, al año 2015. La mayoría de sectores sociales la consideran fracasada.

La ERP tiene sus raíces en el huracán Mitch (1998), que fue una tragedia nacional pero también constituyó una oportunidad que dio paso a la condonación de la deuda externa y a la ERP. El país ha contado con algunas oportunidades que, si bien han generado expectativas en la ciudadanía, no han sido bien aprovechadas por el Estado para impulsar el desarrollo. El proceso de la condonación de la deuda y la ERP despertaron entusiasmo en algunos sectores populares. Pero sobre todo, el país demostró la energía social de la ciudadanía, de la sociedad civil, de los gobiernos locales, y de las asociaciones regionales, en la voluntad de incorporarse a la transformación nacional. Lamentablemente, al final se impuso la visión reducida de las élites políticas.

Pese a las críticas fundadas a la ERP, se considera que esta tenía virtudes que deben ser retomadas como lecciones en materia de políticas sociales públicas: 1) Fue una política social que se elaboró con un nivel importante de consulta entre los diferentes sectores del país. 2) Funcionaba como un marco de consenso para el alineamiento de la Cooperación Internacional, tanto bilateral, multilateral y solidaria. 3) Diferentes actores (sociedad civil, empresa privada y gobierno) constituyeron una instancia tripartita –Consejo Consultivo de la ERP- con la finalidad de consensuar las acciones estratégicas en el marco de la ERP y dar seguimiento y monitoreo a la ejecución de la misma (García, 2010:47).

Entre los obstáculos más relevantes que enfrentó la ERP, se identifican: 1) Obstáculos de naturaleza estructural y política, como la cultura clientelista de la que hace uso la élite política. 2) Quedó sujeta a una política social pro-cíclica con respecto al ciclo electoral. 3) Debilidades en su diseño que determinarán la vaguedad del gasto en pobreza. 4) No fue

más allá de recomendar las mismas reformas económicas planteadas en los años noventa, adicionando gastos sociales de mayor calidad (Saravia, 2011).

De manera general, la política social en la gestión del gobierno de José Manuel Zelaya Rosales se enmarcó en cuatro programas: 1) Red Solidaria 2) Descentralización de recursos de la ERP 3) Matrícula gratis 4) Bono tecnológico (García, 2010:76). A lo anterior se podría agregar el incremento del salario mínimo (enero de 2009), que logró concitar la movilización de los sectores populares y la oposición del sector empresarial, titulación de tierras a los campesinos (Decreto 18-2008) y la adhesión de Honduras a la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), el 25 de agosto de 2008. Con estas últimas acciones el presidente Zelaya se desmarcó de las recomendaciones de los organismos internacionales.

En las acciones y procesos de intervención social en la gestión del presidente Zelaya dos aspectos destacan, más allá de los resultados concretos: 1) El discurso e imaginario que despertó en la ciudadanía con la vinculación de las demandas sociales a las de participación ciudadana. 2) Los esfuerzos de la Primera Dama, Xiomara Castro, en torno a la Red Solidaria de contar con convenios marco con las secretarías de agricultura, educación, salud y otras; en el intento de que los actores gubernamentales trabajaran juntos (Entrevista con Rocío Tábora, julio de 2011).

El funcionamiento del mismo Estado representa un obstáculo serio para la ejecución exitosa de las políticas públicas sociales. La desarticulación del Estado en materia de política social ha sido reconocida por los mismos funcionarios de gobierno. Según el Comisionado Presidencial de la ERP en el gobierno del presidente Zelaya, Fernando García, “los gobiernos han buscado modificar la estructura del sector público, sin embargo ha prevalecido la dispersión de objetivos y un enfoque institucional desarticulado”. (García, 2010:34). La fragmentación y desarticulación de las políticas del Estado, también es reconocida por la Ex –Primera Dama, Xiomara Castro, al expresar: “lo que encontramos fue una dispersión de programas en todo el gobierno [...] dispersión en los fondos de la ERP [...] no existía una focalización clara hacia dónde llegar. El ministerio de educación era una isla, el ministerio de salud otra,

y cada una de las instituciones estatales” (Entrevista con Xiomara Castro, julio de 2011).

Durante el régimen de facto, simplemente no se puede hablar de la existencia de una política social. El golpe rompió drásticamente con las políticas e intervenciones sociales, y los efectos negativos para la ciudadanía y sus comunidades urbanas y rurales fueron devastadores.

Como “bisagra” entre el régimen de facto encabezado por Roberto Micheletti Baín y el gobierno de Porfirio Lobo Sosa, se construyó, de manera acelerada y sin mediar procesos de consulta y participación, la Visión de País y Plan de Nación. Este documento es abundante en declaraciones acerca de la pobreza y la ERP, aunque su carácter de largo plazo y enunciativo no garantiza que sea una prioridad. En el Plan de Nación 2010-2022, uno de sus cuatro objetivos nacionales establece: Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social. En dos de sus 5 metas se establece: Meta 1.1: Erradicar la pobreza extrema, Meta 1.2: Reducir a menos de 15% el porcentaje de hogares en situación de pobreza. Uno de los lineamientos, el tercero, se refiere a la reducción de la pobreza, generación de activos e igualdad de oportunidades (Saravia, 2011).

El Plan de Nación carece de conocimiento y apropiación por parte de la ciudadanía hondureña. Según una encuesta realizada por el Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), en septiembre del 2010, apenas un 20% de la población afirmaba haber oído hablar del Plan de Nación y menos del 1% decía conocer su contenido (CESPAD, 2010).

Ante la incapacidad del Estado, en casi todos los gobiernos de la transición a la democracia, de formular y ejecutar una política social coherente e integral, se ha recurrido a la implementación de una serie de programas y proyectos de bonos, que no logran enfrentar los problemas sociales de manera sostenible. Así, se han impulsado bonos como el de la tercera edad, el bono tecnológico, la matrícula gratis, bono escolar, bono materno infantil, bolsón escolar, el bono estudiantil, etc. En el actual gobierno el programa social más visible es el llamado Bono Diez Mil, que es uno de los programas de transferencias condicionadas con el que se aspira a llegar a unos 600 mil hogares en pobreza extrema. El problema que enfrenta esta política social de la bonificación, es que logra resultados positivos en lo inmediato y genera la ilusión de que las familias logran salir de situaciones de pobreza extrema, pero luego al

suspenderse los bonos regresan a la situación inicial. Lo anterior, porque no son políticas sociales encaminadas a la entrega de activos productivos, ni a la generación de empleos dignos ni sostenibles.

Como lo sintetizan dos de los entrevistados, el Bono Diez Mil significa que se da una respuesta asistencial, puntual, coyuntural a un sector empobrecido, que le resuelve en una determinada etapa de su vida pero que, al final de cuentas, le atrasa procesos reales de desarrollo. Políticas sociales como los bonos, en especial el Bono Diez Mil, es una estrategia de contención social o de sobrevivencia de los sectores más pobres, porque no impacta en la reducción de la pobreza (Entrevistas con Ismael Moreno y Ramón Salgado, julio de 2011).

Más que una política social integral, lo que ha caracterizado a los gobiernos en las últimas décadas son las intervenciones de compensación social. En conclusión, los gobiernos han sustituido las políticas sociales públicas por programas y proyectos de bonos. Con lo anterior se ha impuesto la bonificación de lo social.

### **La sociedad civil en tiempos de crisis política**

La sociedad civil, como categoría política visible, emergió en los años noventa en la lucha por la desmilitarización de la sociedad hondureña. Muy relevantes, desde la sociedad civil, fueron las movilizaciones en el decenio de los años noventa por el castigo a los militares responsables de violación y asesinato de Ricci Mabel Martínez, por la derogación del servicio militar obligatorio, y por la separación de la Policía de las Fuerzas Armadas.

Pero, el punto de inflexión, como se le ha llamado a la irrupción de la sociedad civil como un actor en la sociedad hondureña, se produce después del huracán Mitch. Tras el Mitch, la energía de la sociedad civil se hizo sentir, no sólo en las tareas de reconstrucción física, sino que ejerciendo participación ciudadana y demandando la democratización de la institucionalidad estatal hondureña.

Pero, el golpe de Estado puso al descubierto el mito de la visión homogénea y “angelical” de la sociedad civil. Los autoritarismos y posturas conservadoras no son exclusivas del Estado o del sistema de partidos, sino que también se encuentran anidados en la esfera de la sociedad civil. Por ello, los procesos democratizadores deben ser vistos

“en el terreno de las vinculaciones, articulaciones y tránsitos entre ambas esferas de actividad [Estado y sociedad civil], donde la disputa entre distintos proyectos políticos estructura y da sentido a la lucha política” (Dagnino, Olvera y Panficho, 2006:17). Lo anterior implica romper con algunos esquemas analíticos como son: tratar a la sociedad civil como un “actor unificado” sin heterogeneidad y fracturas internas, tratar a la sociedad civil de manera aislada y separada de la sociedad política (Estado y régimen político) y tratar a la sociedad civil en una visión apologética, siempre portadora de las virtudes democráticas (Ídem).

En un contexto post-golpe de Estado es clave asumir que “la sociedad civil está formada por una gran heterogeneidad de actores civiles (incluyendo agentes conservadores), con formatos institucionales diversos (sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas, foros), y una gran pluralidad de prácticas y proyectos políticos, algunos de los cuales pueden ser incluso no-civiles o poco democratizantes” (Dagnino, Olvera y Panficho, 2006:31).

El golpe de Estado polarizó y reconfiguró la sociedad civil. Un conglomerado se alineó con el mismo, y otra gran diversidad constituyó el Frente Nacional de Resistencia Contra el Golpe de Estado, ahora denominado Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP). Lo anterior también significa modificar la idea lineal de que los partidos políticos constituyen la intermediación entre el Estado y la sociedad civil, y asumir la idea de una relación imbricada, ambigua y hasta confusa entre Estado, sistema de partidos y sociedad civil.

La sociedad civil ante el golpe se movió de manera ambivalente y ambigua. Haciendo una caricatura de la sociedad civil, uno de los entrevistados, definió la postura de la sociedad civil en los términos siguientes: “prefirió mantenerse como en una esquinita [...] viendo “pasar los toros” [...] y desde ahí tirar bananos, pequeños confites, dulces, hacia los que van por la calle movilizándose; y, por otra parte, tratando de no ser desautorizados por el régimen de facto o por la administración pública de Lobo Sosa” (Entrevista con Ismael Moreno, julio de 2011).

La categoría de sociedad civil como actor político en la lucha por la democracia, durante la crisis política, antes y después del golpe de Estado, fue tomada por los sectores conservadores, incluyendo a políticos que se escudaron en el simbolismo democrático de la sociedad civil. La mayor expresión de lo anterior, lo constituye la Unión Cívica



Democrática (UCD), instancia desde la que se promovió el golpe de Estado y se apoyó al régimen de facto. Lamentablemente las fuerzas de izquierda, en su incapacidad para reconciliarse con la democracia, terminan rechazando y entregando al discurso conservador, categorías como sociedad civil y ciudadanía, que son fundamentales en la construcción de un discurso hegemónico por la transformación democrática de Honduras.

En el periodo post-golpe de Estado se rompieron las relaciones del Estado con un sector de las ONG. A tal grado, que para una de las entrevistadas, algunas ONG, perdieron el rumbo con el golpe de Estado, parece que quedaron sumidas en la confusión, sobre todo las que se mantenían activas alrededor de la ERP. En el marco de la ERP estas ONG pensaban el Estado, pensaban la política social, y buscaban participar. Después del golpe de Estado, éstas ONG se distanciaron del Estado, el relacionamiento no está siendo muy claro (Entrevista con Rocío Tábor, julio de 2011). Pero, en el fondo, lo anterior no es más que la expresión de los problemas de legitimidad con que asumió el gobierno el presidente Porfirio Lobo Sosa.

### **Cambios en la matriz de los actores sociales**

En las últimas dos décadas se han producido cambios en la matriz de los actores sociales, especialmente de los movimientos sociales. Los llamados movimientos clásicos, obreros y campesinos, que desempeñaron en los años setenta y ochenta papeles importantes en las intermediaciones frente al Estado, ahora se encuentran fuera del escenario político nacional. No es el objetivo de este trabajo profundizar en este tema, sólo señalaremos que lo anterior se debe tanto a cambios estructurales en el modelo económico como a las debilidades propias de las organizaciones populares obreras y campesinas. La pérdida de peso de estos sujetos en el escenario político nacional quedó demostrada en el movimiento social de resistencia, en el cual durante dos años del movimiento no se produjo una tan sola huelga sindical en las empresas del sector privado.

Lo anterior, es reflejo de los cambios en la matriz de los actores sociales en la sociedad hondureña. Hoy tenemos actores sociales mucho más diversos y amplios; y por lo tanto, más complejos. En el movimiento de resistencia contra el golpe de Estado se expresó esta diversidad social,

convergiendo movimientos territoriales comunitarios, municipales, departamentales y regionales, movimientos ambientalistas, de mujeres, organizaciones de la diversidad sexual, “ciudadanos de a pie” simpatizantes y militantes de partidos políticos, un verdadero “arco iris” social y político. Estos son los nuevos sujetos de la Honduras del siglo XXI.

Como muy bien lo grafica uno de los entrevistados, “el escenario político era algo que nunca habíamos visto [...] salieron personas que no se encontraban inmersas en una dinámica social, que nunca habían salido a las calles a protestar por alguna situación [...] era necesario trabajar por la restauración del Estado de derecho, por revertir el golpe (Entrevista con Ubaldo Herrera, julio de 2011).

En las últimas dos décadas, pero en especial después del Mitch, las demandas de participación ciudadana han irrumpido con fuerza. A partir del Mitch se produce un eslabonamiento de momentos y procesos de participación, el Mitch marcó una diferencia significativa en materia de participación desde los gobiernos locales y la sociedad civil en torno a la agenda de reconstrucción, luego viene un proceso de negociación, demanda y propuesta en torno a la condonación de la deuda externa y la ERP; es así como surgen con fuerza las identidades territoriales. Hoy hay demandas de oportunidades, de ingresos, de educación, de salud, pero sobre todo en materia de participación, como la Asamblea Nacional Constituyente, “que aunque para mucha gente es como una ‘caja oscura’, se vuelve portadora de un símbolo de cambio, o un símbolo de espacios de participación” (Entrevista con Rocío Tábora, julio de 2011).

Se está produciendo un proceso de politización de lo social. Las demandas sociales se cargan con demandas de carácter político. La gente está regresando a los espacios y reuniones, “pero con una agenda más cargada políticamente, no solamente pide el tramo de carretera, sino también tiene algo que decir en torno al tema de participación, ya sea si está a favor o no de un proceso constituyente” (Ídem).

Este proceso de politización de lo social no es completamente nuevo, sino que es parte de un nuevo ciclo de conflictividad social que se abre en la primera década del siglo XXI, después de cierto grado de desmovilización en los primeros años del decenio de los años noventa. Así, cuando ocurre el golpe de Estado, los sectores sociales vienen con un proceso de acumulación en la movilización social, que arranca, de

manera más clara, el año 2003, con la Coordinadora Nacional de Resistencia Popular (CNRP), que fue fundamental para dar sentido a toda la adhesión de la ciudadanía que se produce contra el derrocamiento del presidente José Manuel Zelaya Rosales, y la constitución de lo que hoy es el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP).

El mayor impacto del golpe en términos de actores sociales y políticos, es la posibilidad de la creación de una nueva fuerza política con capacidad de competencia real con el bipartidismo. El tema es muy complejo por la diversidad social, política e ideológica, pero parece que se están encontrando los ejes articuladores y se está construyendo una propuesta política reformista, cuyo reto es articular el movimiento social junto al movimiento político (Entrevista con Ramón Salgado, julio de 2011). En general, Honduras es una sociedad que está en movimiento, hay debate, poco a poco van surgiendo y se van articulando propuestas.

### **A manera de conclusiones: Los desafíos sociales de la democracia**

A continuación se presentan algunos desafíos en el campo social para la profundización de la democracia hondureña.

- Diseñar y ejecutar políticas públicas sociales, integrales y coherentes, orientadas a dar coherencia a la inversión e intervención social del Estado, para terminar con los “archipiélagos” o “feudos” de intereses políticos particulares que se promueven desde las diferentes instituciones estatales. Lo anterior implica que el Estado se salga de la lógica de la “bonificación social”, que se desarrolla de forma dispersa y fragmentada. Los “bonos” muchas veces generan la ficción de que se sale de la pobreza, pero en una situación de vulnerabilidad tal, que ante la primera amenaza, los hogares regresan o caen de nuevo en la pobreza extrema.
- De la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) se debe retomar la lección de desarrollar políticas con grados importantes de consenso social entre los diferentes sectores de la sociedad hondureña. Así como la creación de instancias multi-actores para dar seguimiento y ejercer control ciudadano sobre las políticas sociales.

- Impulsar políticas de generación de empleo de calidad, con las garantías y protecciones sociales. La situación de empleo precario, “cuenta propia” y el empleo informal, constituye mecanismos que dificultan a los hogares la posibilidad de salir de la pobreza y extrema pobreza de manera sostenible. Lo anterior implica, en alguna medida, revisar el modelo económico y poner atención a la generación de empleos en el agro.
- Las dinámicas ciudadanas y de la sociedad civil crecientes, demandando mayor participación e inclusión, requieren la ampliación y consolidación de los espacios de participación ciudadana. En esta lógica, la descentralización es un instrumento político importante para potenciar la ciudadanía y los actores locales y regionales. Pero, el desafío más importante es la construcción de espacios y mecanismos de participación ciudadana que tengan efectos vinculantes. La consolidación de los procesos de descentralización y de participación ciudadana con mayores grados de vinculación en las decisiones, fortalecería la lógica institucionalizada de la participación y reduciría los márgenes para el desarrollo de iniciativas de carácter clientelar.
- Expandir los límites de la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en los espacios locales y proponer mecanismos de ampliación y profundización de la participación en los espacios sub-regionales, regionales y nacionales.
- Impulsar procesos de diálogo, deliberación y articulación territorial entre sectores autoidentificados como sociedad civil con actores que se identifican como movimientos sociales y organizaciones populares.
- Hacer una reforma profunda de la legislación electoral y de las organizaciones políticas. Es una condición sin la cual difícilmente se va a asegurar participación real de todos los sectores de la sociedad. Es necesario que se garanticen las candidaturas independientes, la constitución de partidos políticos y todo tipo de instrumentos que permitan la participación de los diversos sectores de la sociedad en la vida política del país.

www.cedoh.org

## Bibliografía

- CEPAL (2007). Panorama Social y Económico de América Latina, 2007.
- \_\_\_\_ (2008). Panorama Social y Económico de América Latina, 2008.
- \_\_\_\_ (2009). Panorama Social y Económico de América Latina, 2009.
- \_\_\_\_ (2010). Panorama Social y Económico de América Latina, 2010.
- CESPAD (2010). Informe de Análisis Político Prospectivo. Crisis política en Honduras. Escenarios posibles a diciembre 2011, Tegucigalpa, Honduras.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panficho (coordinadores) (2006). La disputa por la construcción democrática en América Latina. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- García, Fernando (2010). Sistematización de logros y resultados de la Oficina del Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza. 01 de marzo 2006 al 28 de junio de 2009. Versión digital, PDF.
- Gobierno de Honduras y PNUD (2010). Objetivos de Desarrollo del Milenio Honduras 2010. Tercer Informe de País.
- ISS (2003). Aprendiendo Sobre la Marcha: La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Honduras. La Haya: Institute of Social Studies.
- PNUD (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Buenos Aires, 2004.
- \_\_\_\_ (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.
- Saravia, Francisco (2011). Valoraciones del gasto público destinado a la reducción de la pobreza. Lecciones aprendidas para la incidencia en políticas públicas pro-pobres. Grupo de Sociedad Civil, Tegucigalpa, marzo de 2011.

La edición de este libro consta de 1,000 ejemplares  
impresos en el mes de octubre de 2011  
en LITHOPRESS INDUSTRIAL.

[www.cedoh.org](http://www.cedoh.org)

[www.cedoh.org](http://www.cedoh.org)