

**EDICIÓN
ESPECIAL**

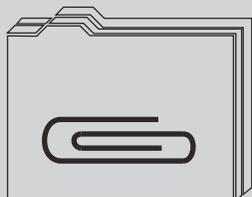
No. 100

**BAJO EL SIGNO DEL HURACÁN:
ELECCIONES, SISTEMA DE PARTIDOS, DEMOCRACIA
Y CIUDADANÍA EN HONDURAS (1948-2013)**

Noviembre 2014

Salvador Romero Ballivián

CEDOH
Centro de Documentación de Honduras



Documentos de Análisis

Boletín Especial
Noviembre 2014 **No.100**

CONTENIDO

<i>Presentación CEDOH</i>	3
Introducción	4
A. 1948: Una elección ilustrativa	5
B. Militares y civiles, golpes de Estado y elecciones: tres décadas turbulentas (1948-1980)	7
C. Logros y límites de la democratización (1980-2013)	12
- El retorno a la democracia y las características políticas de las elecciones	12
- Las reformas, los progresos y los límites de las elecciones en Honduras	18
- La pérdida de la capacidad inclusiva de las elecciones y el descenso de la participación.....	21
D. Ciudadanía, partidos y elecciones	29
E. Conclusión: la transición histórica del sistema de partidos y la reconfiguración de las elecciones	34

BAJO EL SIGNO DEL HURACÁN

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

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:

Centro de Documentación de Honduras, CEDOH

Impresión:

*Impresos Cerrato, noviembre 2014
Tegucigalpa, Honduras*

*P*resentación

El trabajo que hoy presentamos en el formato de Documento de Análisis, una serie de publicaciones del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), que con esta edición alcanza ya el número cien, ha sido escrito por Salvador Romero, académico boliviano que hasta este año 2014 se desempeñó como Director en Honduras del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés).

Como fruto de su estadía en nuestro país, el autor nos deja, entre otros logros y aportes importantes para la política y la construcción democrática en Honduras, este valioso ensayo sobre los procesos electorales realizados en el periodo que arranca en 1948, año que marca el final de la dictadura de Tiburcio Carías, y se extiende hasta el año 2013. Un importante periodo de nuestra historia política contemporánea, signado por avances y retrocesos, por largos momentos de inmovilismo y parálisis así como un prolongado impasse de militarismo cerril y oligárquico.

Haciendo un minucioso análisis de los diferentes procesos electorales celebrados en esos 65 años, el autor nos va mostrando cuán difícil y azaroso ha sido el camino recorrido para pasar de las llamadas “elecciones estilo Honduras” hasta llegar a procesos electorales más creíbles y transparentes. Por supuesto, ese paso cualitativo desde aquellas elecciones hasta la más reciente, celebrada en noviembre del año pasado, no ha sido nada fácil. Por momentos, la opacidad del proceso y la creciente deslegitimación de los organismos encargados de gestionarlo, han introducido la duda y las fun-

dadas sospechas de fraude y falsificación. En ocasiones, como en la elección celebrada en el año 2009, la tensa situación política provocada por el golpe de Estado del 28 J no permitió un torneo libre y aceptado por todos.

Pero, en esencia, el recorrido de estos años nos indica que, poco a poco, gradualmente, el país ha ido avanzando en el proceso de construcción de una cultura electoral más sólida y arraigada en el imaginario colectivo. Aunque los índices de ausentismo electoral son todavía muy altos y muestran un preocupante ascenso (excepción hecha en 2013 cuando la participación de los votantes fue mayor que la observada en la elección del año 2009), los nuevos cambios producidos en el escenario político —la agonía del bipartidismo y el surgimiento de dos nuevas fuerzas políticas de mucho peso— son señales de que renace un nuevo interés por la actividad política y la participación activa en los procesos de elección general. El descreimiento y la desafección, dos amenazas concretas y reales para la vida de los partidos políticos, parecen haber quedado más concentradas en los dos grandes partidos políticos tradicionales, el Liberal y el Nacional.

Este Documento de Análisis será de mucha utilidad para todos los observadores y estudiosos de nuestra realidad nacional. Convencido de ello, el CEDOH pone en manos de sus lectores este valioso trabajo y confía en que el mismo vendrá a enriquecer el debate teórico y elevar los niveles de análisis e interpretación de nuestra historia política.

Centro de Documentación de Honduras

BAJO EL SIGNO DEL HURACÁN: ELECCIONES, SISTEMA DE PARTIDOS, DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA EN HONDURAS (1948-2013)

Salvador Romero Ballivián

Introducción

Como en el resto de América Latina, las elecciones en Honduras siguieron un azaroso curso¹. Fundamentales para una República que sólo concebía la legitimidad otorgada por la ciudadanía, secundarias porque hasta mediados del siglo XX quizá apenas tres se adecuaron a parámetros mínimos de respeto de la voluntad de los electores². Ellas se celebraron en los intervalos dejados por los golpes de Estado, los enfrentamientos fratricidas de las facciones políticas y cuando se organizaron, distaron de ser siempre sinónimo de voluntad popular aceptada o de competencia mínimamente libre.

Más allá de las caricaturas y las frases lapidarias, sobre la “*República bananera*” o las “*elecciones*

estilo Honduras” que aún forman parte de las referencias corrientes de la vida política³, la historia electoral y partidaria de Honduras es interesante y revela profundas dinámicas sociopolíticas. En efecto, muestra la evolución política y social de una sociedad, a la vez típica de la región y singular por ser la única que a principios del siglo XXI continuaba estructurada por un bipartidismo de raíz decimonónica; pone en evidencia los procesos de modernización política e institucional así como los límites de esos cambios; ilustra la tensión entre las influencias y presiones externas y los movimientos endógenos; y, como a menudo con las elecciones, termina diciendo mucho sobre los modos de funcionamiento de la política, de la estructura social y de las pautas culturales⁴. Cubriendo un tiempo amplio, de más de sesenta años, se pretende esbozar las líneas gruesas de esos juegos, para percibir mejor las permanencias y las transformaciones de las elecciones, proponer pistas explicativas y dibujar consecuencias e implicaciones. Antes que un análisis detallado de cada uno de los comicios, destaca las tendencias centrales de cada período y ofrece hipótesis, algunas puestas a prueba, otras únicamente señaladas para investigaciones ulteriores.

Constituye el punto de partida la presidencial de 1948, ganada por el candidato oficialista Juan Manuel Gálvez, que fungió en la práctica de candidato único. Sin dar paso a un régimen completamente democrático, la elección cerró el extenso ciclo autoritario del general Tiburcio Carías Andino. Ese régimen se inició con su legítimo triunfo electoral en 1932, que siguió a una de las fases más violentas de la historia hondureña (1919–1932)⁵, y finalmente devino en una dictadura prolongada con artilugios legales cada cuatro años, en paralelo a las dictaduras de Jorge Ubico en Guatemala (1931–1944), Maximiliano Hernández en El Salvador (1931–1944) y Anastasio Somoza García en Nicaragua (1937–1956). El texto prosigue con un análisis de las esporádicas elecciones de los años cincuenta y setenta del siglo XX, cuando comicios y golpes de Estado se alternaron para definir la titularidad del poder. Después, aborda la fase iniciada en 1980 y que marca el retorno a la democracia y abre una

¹ Esta investigación es tributaria de fuentes bibliográficas, como se estila en un trabajo académico. Sin embargo, se enriqueció de manera sustancial gracias a mis labores como director del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Honduras, que entre 2011 - 2014 me permitieron dar decenas de talleres a todos los partidos en varias ciudades, participar en conversatorios y seminarios multipartidarios, tener encuentros informales con actores clave de la política, las instituciones, la sociedad civil y la comunidad internacional, colaborar con la observación electoral de Hagamos Democracia. El texto fue publicado por primera vez en el libro *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, 2014. Los comentarios, sugerencias y críticas han enriquecido, y confiemos que también mejorado, esta nueva versión. Agradezco a Víctor Meza y al equipo del Centro de Documentación de Honduras por la publicación del texto.

² Según Petra Bendel, las únicas que calificarían como “relativamente correctas” serían las de 1924, 1928 y 1932. Petra Bendel, “Honduras” en Dieter Nohlen (coordinador), *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, p. 393.

³ Cf. las declaraciones de Mauricio Villeda a propósito de las internas de 2012: “Una veeduría de las elecciones (...) para evitar que vuelvan a haber elecciones “estilo Honduras” en “El principal problema de este gobierno es el desorden” en *El Herald*, 17 de septiembre de 2012.

⁴ Para aproximaciones teóricas a este enfoque, cf. Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848 – 2000)*. París: Seuil, 2002; Yves Deloye, Olivier Ihl, *L'acte du vote*. París: Presses de Sciences Po., 2008.

⁵ Mario Argueta, *Tres caudillos, tres destinos*. Tegucigalpa: Subirana, 2012.

inédita experiencia de procesos electorales periódicos y competitivos, aunque rara vez exentos de reproches y de sospechas. A continuación, aborda los dilemas que plantea el retroceso de la participación y analiza las relaciones entre ciudadanía y partidos. Por último, la conclusión explora facetas de la transición histórica del sistema de partidos y de elecciones comenzada con la crisis política de 2009 y prolongada en la presidencial de 2013.

A. 1948: una elección ilustrativa

Tras un período autoritario (1932–1948), iniciado bajo los rigores de la grave crisis económica de 1929 y prolongado en el complejo escenario de la II Guerra Mundial, el general Carías se resolvió a llamar a la elección de 1948. Fue una concesión al aire de la época, al impulso democrático que marcó el final de la II Guerra Mundial y aportó aires frescos, en especial en la “*primavera democrática*” de Guatemala. Se trató empero de un gesto vacío.

El resultado fue elocuente: el oficialista Gálvez, dirigente del Partido Nacional (PN) se impuso con 99.8%, en tanto que los votos válidos sumaron 98.8% y la participación electoral, 86%. Presentados de otra manera, casi 4/5 del cuerpo electoral se habría manifestado por Gálvez. Antes que una abrumadora popularidad, los datos reflejaron la decisión de Ángel Zúñiga, candidato del opositor Partido Liberal (PL), de convocar a la abstención, llamado que hizo, por cierto, desde el exilio... Indicaron, igualmente, un fraude que apuntó sobre todo a inflar la participación para generar la ilusión de una marea azul, el color del PN.

Un resultado de esas características no ofrece, en superficie, material de análisis; en cambio, la elección sí sirve como punto de estudio de la realidad electoral y política hondureña a mediados de siglo XX.

La elección se convocó con sufragio universal masculino (hombres mayores de 21 años y de 18 años bajo ciertas condiciones) y secreto. Si para el final de la II Guerra Mundial, la mayoría de los países latinoamericanos ya había adoptado la universalidad del sufragio, en Honduras, éste fue incorporado constitucionalmente en 1895, una fecha precoz en el mundo, donde la extensión del voto a todos los adultos hombres se dio sobre todo al término de la I Guerra Mundial.

Esta apertura temprana no respondió a una presión desde la base de la sociedad, como ocurrió en Europa, al impulso de revoluciones como en Francia en 1848 o de reformas exigidas por los sectores populares organizados, como en Inglaterra. Proviene de una decisión de las elites, animadas por un espíritu liberal y modernizador; más allá de la ideología y los valores, también ayudó la configuración social y étnica del país. A diferencia de países latinoamericanos profundamente divididos por la huella colonial y con una densa presencia indígena, Honduras figura como país relativamente homogéneo desde el punto de vista demográfico. Ese rasgo pudo influir para que las elites extendiesen el derecho al voto sin temer las consecuencias de un desborde indígena, lo que quizá explica, en parte, el retraso andino en la materia. La decisión reflejaba también, probablemente, la confianza de los sectores dominantes en la capacidad para incluir a los grupos populares en sus esquemas de acción política, tanto más que los comicios solían ser escasamente competitivos y el sistema político permanecía restringido. Incluso, el sufragio universal, acompañado de estructuras socioeconómicas muy desiguales, en especial en la propiedad de la tierra, el bien máspreciado en sociedades agrarias, se acomoda al control político de las elites⁶ y al clientelismo, dotado de cierta base cultural y algún grado de legitimidad. En efecto, une al gran propietario –padrino–compadre con el campesino: en palabras de Guy Hermet, el primero puede ser el amo del rebaño clientelista, “*aquel por el cual el voto gregario deja de derivarse de los artificios del fraude y de la coacción*”⁷.

El segundo rasgo distintivo de la presidencial de 1948 es la competencia limitada a dos organizaciones: el PN y el PL. Este bipartidismo nació a principios del siglo XX. El liberalismo se organizó partidariamente en 1891, aunque esa sensibilidad política y filosófica desempeñó un papel relevante durante la segunda mitad del siglo XIX en la organización del Estado, en especial con las presidencias de Marco Aurelio Soto (1876–1883) y Policarpo Bonilla (1894–1899). Sus opositores defendían ideas más conservadoras pero el PN no fue únicamente un reagrupamiento conservador sino que se alimentó de una escisión del liberalismo, provocada por rivalidades personales antes que por divergencias ideológicas. De hecho, Manuel Bonilla, reconocido como el fundador del nacionalismo, fungió como vicepresidente de Policarpo Bonilla (no existía paren-

⁶ James Malloy, *La revolución inconclusa*. Cochabamba: CERES, 1989, p. 221.

⁷ Guy Hermet, *En las fronteras de la democracia*. México: Fondo de cultura económica, 1996, p. 87 – 88.

tesco próximo entre ambos y los dos encarnaron estilos distintos: el primero, militar de formación, tenía un contacto más fácil con las masas que el segundo, más intelectual y elitista).

Por lo tanto, ambos partidos compartían una matriz filosófica común y sólo en el ejercicio del poder y en el transcurso del siglo XX se afianzaron los rasgos de identidad de ambas organizaciones. Sin duda, el período de Carías jugó en la cristalización de esas identidades⁸. Durante su régimen, el PN estableció un proyecto de corte autoritario, asociado con el capital extranjero representado por las emblemáticas compañías bananeras, y con las Fuerzas Armadas. Organizó un gobierno enfocado en el “orden”, socialmente conservador, adversario de los movimientos sociales, políticamente represivo. En la memoria popular, Carías permanece como un símbolo y referente del nacionalismo⁹, e influyó sobre la organización hasta casi dos décadas después de la finalización de su gobierno. Por su parte, el PL definió su oposición enarbolando la bandera de las elecciones y de la democracia junto con el apoyo a las reivindicaciones populares y la apertura a las inquietudes de nuevos actores, como los universitarios, los sindicatos, las emergentes clases medias urbanas.

Ese bipartidismo ya perfilaba rasgos atípicos en América Latina. Señalaba la resistencia a la ruptura de las “repúblicas oligárquicas”, del bipartidismo liberal-conservador, que se produjo en numerosos países de América Latina entre los años veinte y treinta, ante el empuje combinado de los primeros movimientos obreros, el impulso reformador de los universitarios, el surgimiento de las clases medias urbanas, la modernización de las Fuerzas Armadas, la difusión de las ideas marxistas¹⁰. La diversificación del juego partidario no cuajó en Honduras.

⁸ Es probable que hasta el inicio de la década de los treinta, las fronteras fuesen más porosas, pues el nacionalismo tardó en adquirir su forma partidaria y los liberales se dividieron en formaciones rivales. El mismo Carías debutó su carrera en el PL.

⁹ Solicitados de identificarse con un ex presidente, en 2012, el precandidato Ricardo Álvarez eligió a Carías, Miguel Pastor y Fernando Anduray se inclinaron por Juan M. Gálvez. Elegido presidente, Juan O. Hernández reivindicó el vínculo familiar de su esposa con Carías. Por su parte, Boris Zelaya, columnista de La Tribuna, escribió: “Todavía quedan herederos de los que “sufrieron” el prolongado mandato del general Tiburcio Carías Andino o la dictadura, como les gusta que se llame a los adversarios de aquel tiempo. Otros lo reconocen como el fundador de la paz en Honduras”. Boris Zelaya, “Masoquistas políticos hablan de continuismo” en La Tribuna, 20 de mayo de 2014.

¹⁰ Cf. Alain Rouquié, *Amérique Latine*. París : Seuil, 1987.

Pesó la represión del gobierno de Carías, particularmente severa contra la izquierda, el sindicalismo y el embrionario movimiento comunista¹¹, que desbarató el inicial ensayo de sectores populares por pelear espacios institucionales: en la elección presidencial de 1932 compitió un candidato por el Bloque de obreros y campesinos, integrado entre otros por el Partido Socialista Revolucionario y el Partido Comunista de Honduras. Tampoco el gobierno de Carías buscó una movilización de grupos populares desde arriba, la creación de nuevos movimientos políticos o sociales, como en las experiencias de Domingo Perón o Getulio Vargas en Argentina y Brasil respectivamente¹². En una sociedad rural, se apejó a un libreto autoritario clásico.

Para la permanencia del bipartidismo, corresponde considerar explicaciones adicionales, complementarias más que alternativas a la esbozada. Sometido a restricciones, confinado a una prolongada oposición, el PL pudo aglutinar sectores populares, ofrecerles perspectivas de mejoría social y política, estrechar lazos con grupos dinámicos de la sociedad como los universitarios, que a su vez mezclaron reivindicaciones sectoriales, acercamientos al mundo obrero y simpatías por el liberalismo¹³. Entonces, el liberalismo canalizó las aspiraciones de cambio y dejó apenas un margen estrecho para una izquierda autónoma, en tanto que las reivindicaciones sindicales pasaron a segundo plano¹⁴. Asimismo, la rivalidad entre liberales y nacionalistas fue lo suficientemente fuerte y polarizadora como para arrimar familias a un partido y otro en todas las capas sociales: “hasta mediados del siglo pasado los hondureños nacimos en hogares liberales o nacionalistas”¹⁵. La afiliación partidista se convirtió en un elemento de la identidad de las familias y constituía más un rasgo colectivo que individual, como se desprende de la afirmación de uno de los fundadores del PDC. “En 1970, con mi esposa nos retiramos del Partido Liberal donde han militando

¹¹ Edgardo Rodríguez, “El Partido Comunista de Honduras” en La Tribuna, 23 de junio de 2013.

¹² Torcuato di Tella, *Historia de los partidos políticos en América Latina siglo XX*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 1993, p. 151 – 168.

¹³ Entre los dirigentes universitarios, destacaron, en los años veinte, el futuro presidente liberal Ramón Villeda, y en los años cincuenta, Jorge Arturo Reina y Elvin Santos (padre), que ocuparon la jefatura partidaria. Rolando Zelaya y Ferrera, “Movimiento estudiantil” en La Tribuna, 17 de junio de 2012.

¹⁴ Longino Becerra, *Evolución histórica de Honduras*. Tegucigalpa: Baktun, 1983, p. 154.

¹⁵ Dagoberto Espinoza, “Fragmentos de nuestra política vernácula” en La Tribuna, 9 de septiembre de 2012.

nuestras familias”¹⁶. La socialización política en la familia, de por sí básica¹⁷, jugó un papel relevante en Honduras. El abandono de los colores tenía sanción moral y el transfuguismo hacia el otro partido, una crítica aún más severa. La identificación fue facilitada por el sufragio universal y los conatos de enfrentamientos civiles. De manera progresiva, se construyeron dos sociedades paralelas. Los partidos desbordaron del campo estrictamente político para copar las organizaciones de la sociedad, partiéndolas o creando dos corrientes internas: frentes de estudiantes, gremios profesionales, sindicatos, de orientación nacionalista o liberal.

La elección de 1948 puso en evidencia el absoluto control del Poder Ejecutivo sobre las instituciones, las condiciones de la contienda, de la campaña y de la jornada electoral. Todos los andamiajes del proceso electoral dependían del gobierno que lejos de actuar como un garante de la imparcialidad, usó sus mecanismos para garantizar el triunfo del oficialismo, restó a la elección su sentido de construcción ciudadana, de definición de las políticas públicas y de la titularidad del poder, privándola de cualquier incertidumbre. Las urnas fueron doblemente rellenas. En el sentido más obvio, con boletas para el candidato oficialista, y en el otro, menos visible, con niveles muy altos de participación. Los opositores quedaron doblemente reprimidos y humillados: acudir a votar implicaba riesgos pero su ausencia tampoco se reflejó en las estadísticas electorales.

El gobierno suprimió cualquier competitividad a la campaña y denegó garantías y derechos, al extremo que el candidato opositor terminó la contienda en el exilio. En un lenguaje llano pero directo y explícito, Plutarco Muñoz, presidente del Congreso en el tiempo de Carías resumió el cuadro: “*La Constitución es una babosada*”¹⁸. El trabajo de los escasos medios de comunicación tampoco se realizaba al amparo de condiciones de libertad y las restricciones al derecho a la libre expresión eran manifiestas. Un sumiso Poder Judicial tampoco ofrecía garantías a los contestatarios del régimen. “*Encierro, destierro, entierro*” como trilogía definidora de la política gubernamental contra la oposición no constituyó un invento hondureño pero el régimen de Carías no se incomodó en aplicarla.

¹⁶ Benjamín Santos, “La Democracia Cristiana y yo” en *La Tribuna*, 18 de mayo de 2013.

¹⁷ Cf. Annick Percheron, *La socialisation politique*. París: Colin, 1993.

¹⁸ Matías Funes, *Los deliberantes: el poder militar en Honduras*. Tegucigalpa: Guaymurás, 2000, p. 139.

B. Militares y civiles, golpes de Estado y elecciones: tres décadas turbulentas (1948-1980)

El período que se extiende entre los años cincuenta y setenta del siglo XX se caracteriza por su turbulencia, la alternancia desordenada en el poder entre militares y civiles, entre golpes de Estado y elecciones, y cuando estas se celebraron, se dividieron entre comicios con condiciones básicas para el respeto del electorado y otros manipulados. En las tres décadas, apenas se celebraron dos presidenciales (1954, 1971) aunque hubo tres elecciones de Asamblea Constituyente (1956, 1957, 1965).

La transmisión de mando de Carías a Gálvez se acompañó del control del nacionalismo sobre las instituciones, en especial el Poder Legislativo, el Judicial, las Fuerzas Armadas, los municipios. El nuevo presidente prolongó la línea de su predecesor, proclive a la inversión extranjera, colocó un énfasis en la modernización de la infraestructura y la diversificación económica. Sin embargo, liberalizó el régimen y generó espacios para el pluralismo. Su gestión, con la del liberal Ramón Villeda Morales, suele considerarse la más progresista del siglo XX. En su gobierno, estalló la huelga de los trabajadores de las compañías bananeras, que quebró la paz social impuesta por la férrea mano estatal (1954). Gálvez optó por una respuesta conciliadora y se abrió a la negociación ante la más importante movilización de trabajadores de la historia del país.

El movimiento laboral estrechó lazos con el opositor PL, que así afianzó su implantación popular en la zona norte y caribeña. Cuando finalmente el liberalismo accedió al gobierno (1957), consolidó la aprobación de leyes favorables para el mundo laboral. Este posicionamiento limitó de manera prolongada las perspectivas de crecimiento de la izquierda. A la vez, el liberalismo evitó desafiar a los intereses norteamericanos. Esa vía ayuda a explicar la singularidad de la trayectoria hondureña frente a Guatemala, donde Jacob Árbenz fue derrocado por el Ejército con apoyo norteamericano, en una operación para la cual Honduras sirvió de base (1954).

En las elecciones presidenciales de 1954, venció el opositor Villeda, el nuevo líder del PL. Aprovechó la división del oficialismo, escindido entre Carías, que ocupó el segundo puesto, y el ala agrupada en el Movimiento Nacional Reformista (MNR), fundado por dirigentes afines a Gálvez, y que postuló al ex vicepresidente de Carías, Abraham Williams. La

fractura se produjo por enconos personales y la voluntad de ofrecer un rostro renovado del nacionalismo, más que por divergencias ideológicas o de principios. Si el triunfo opositor constituiría una señal de limpieza, los comicios quedaron bajo un manto de sospecha pues el PL no llegó a la mayoría absoluta y para alcanzar la presidencia requería pasar por una especie de segunda vuelta, con una elección en el Congreso, donde carecía de mayoría. De hecho, ante la ausencia de los congresistas de las dos alas del nacionalismo, el Parlamento nunca se reunió por falta de quórum y por lo tanto no eligió presidente. El vacío del poder pudo servir para que Gálvez se prorrogase, pero el mandatario prefirió dejar el país y el vicepresidente Julio Lozano asumió la presidencia.

Lozano explotó la situación para prorrogarse, mostrándose conciliador, actitud que luego abandonó para organizar una Asamblea Constituyente a su servicio. Como en reiteradas oportunidades en América Latina, la Asamblea Constituyente no sirvió para la redacción de una Constitución conceptualmente distinta, el replanteamiento de las bases del Estado o de la sociedad, la suscripción de un pacto social renovado o la ampliación de la democracia sino como un cómodo mecanismo del presidente de facto de turno para recubrir su permanencia en el poder con un manto de legalidad.

Como el objetivo era confirmarse como gobernante, Lozano necesitaba una holgada mayoría de constituyentes oficialistas. En 1956, montó un burdo proceso electoral, semejante en muchos aspectos al de 1948. Fundó el Partido de Unidad Nacional (PUN), con numerosos cuadros del MNR, y fue más allá de una competencia inequitativa. Persiguió a los opositores, exilió a Villeda, reprimió a militantes liberales el mismo día de la elección, movilizó los recursos del Estado y facilitó el clientelismo típico con acarreo de votantes rurales. Apabulló con un fraude que le permitió obtener 89.4% de los sufragios y la totalidad de los escaños. Ese comportamiento testimonió el menosprecio de las elecciones limpias por una parte de la elite política de mediados del siglo XX.

En tan adversas condiciones, debutaron las mujeres en las elecciones, con urnas reservadas para ellas. Procurando una base de apoyo más consistente, Lozano amplió el sufragio a las mujeres, concretando el carácter verdaderamente universal del sufragio (1955) aunque distorsionándolo por completo en la práctica. La disposición gubernamental debe asimismo comprenderse en un contexto extenso: a diferencia de lo que sucedió con el sufragio masculino, en el cual Honduras llevó delantera, el

voto femenino se enmarcó en la gran ola latinoamericana. Tras el final de la II Guerra Mundial, los países europeos suprimieron las últimas restricciones para el voto de la mujer y ese impulso repercutió en América Latina. Entre 1945–1955, diez países latinoamericanos incluyeron a las mujeres en las elecciones.

La comparación entre la presidencial de 1954 y la Constituyente de 1956 ofrece una mirada gruesa sobre la presencia de las mujeres. Entre ambas fechas, el censo electoral pasó de 411.354 a 512.649 personas, en otros términos un incremento de 24%. Aumento importante pero que estuvo lejos de cubrir el potencial de participación femenina pues las listas electorales podrían duplicarse, partiendo del supuesto de una repartición equilibrada de géneros en la población. En realidad, las mujeres formaron el 41.4% de los censados.

La inscripción femenina mostró un rezago en las primeras experiencias y se necesitarían décadas para invertir la situación. Dato con escasa sorpresa: igual retraso exhibieron los países norteamericanos y europeos cuando ampliaron el sufragio a las mujeres y la brecha se cerró progresivamente; en Honduras, ocurrió en los tiempos democráticos, con un fuerte voluntarismo de las instituciones públicas, las organizaciones de mujeres, la cooperación internacional. En su inicio, la innovación legal quedó frenada por la distribución tradicional de roles, confinando a la mujer a un espacio privado reducido, en tanto que el hombre asumía la representación familiar en el ambiente público, así como por las limitaciones en el acceso a la documentación. Excepcional fue la participación femenina en las instancias de dirección partidaria y en las planillas de candidatos, área en la cual los progresos fueron más lentos y con el apoyo de cuotas desde finales del siglo XX (el Congreso con mayor presencia femenina fue el elegido en 2013, con 25.7% de parlamentarias, un porcentaje ligeramente superior a la media latinoamericana de ese momento. El porcentaje de alcaldesas no superó 10% en ninguna elección, e incluso retrocedió o se estancó. En 2013 quedó en 6.3%).

El propósito continuista de Lozano quedó abortado por un golpe de Estado de naturaleza “correctora”. Antes que un propósito político propio, los militares depusieron a Lozano para encarrilar el régimen democrático, asumieron una titularidad corta del poder y convocaron a otra Asamblea Constituyente, en 1957. Con todo, marcó el retorno del Ejército a la primera línea de la vida política, como actor autónomo, con intereses propios y prerrogativas: allí permanecería durante un cuarto de siglo, estable-

ciendo una relación compleja con los partidos. En efecto, a diferencia de lo que sucedió en El Salvador o Guatemala, donde los militares organizaron comicios no competitivos, a veces de candidatura única, ganados por generales, en Honduras, debieron trazar con el liderazgo civil partidario –y viceversa-. Este rasgo probablemente se explica por la profunda implantación de los partidos en la sociedad, una realidad que las Fuerzas Armadas no podían ni ignorar ni desmontar. Si bien Carías se respaldó en el Ejército y le otorgó privilegios, recortó a los militares cualquier ambición política y su régimen tuvo un real sostén partidario. Cuando los militares asumieron directamente el poder y encararon una estadía larga, procuraron ampliar su legitimidad vinculándose con el PN que tenía, igual que el liberalismo, estructura hasta en los confines remotos y presencia en múltiples redes sociales. De hecho, hasta el retorno a la democracia, en los altos mandos, la alineación política era con el nacionalismo. Por lo tanto, la unión se produjo contra el PL o, en el contexto de la caliente Guerra Fría centroamericana, contra la izquierda, por más que fuese partidariamente débil.

La elección de la Asamblea Constituyente en 1957 se distinguió del ejercicio del año precedente pues el Ejército permitió una competencia más libre, sin la presión ostensible del gobierno y con libertades básicas para una competencia plural. Los partidos se rearticulaban, a pesar del corto tiempo que separó el derrocamiento de Lozano de la convocatoria a la Constituyente, y se midieron en condiciones equilibradas.

El PL alcanzó la mayoría absoluta en la Constituyente. Lo benefició su permanencia en la trinchera opositora durante casi un cuarto de siglo y la legitimidad de su truncado triunfo en la presidencial de 1954 para encarnar una aspiración de cambio político y social luego del extenso período nacionalista, a menudo en una vertiente autoritaria y cerrada a los grupos populares. Esta dinámica se repitió cuando Honduras recuperó la democracia a principios de los años ochenta. El PN acudió todavía arrastrando la división del MNR y los costos de la gestión de Lozano, de la cual le costó desprenderse, porque aunque el mandatario formó su propia organización, el PUN, sus cuadros y militancia provenían sobre todo del PN.

Como ocurrió en las Asambleas Constituyentes de 1965 y 1980, los constituyentes actuaron como instancia de elección presidencial y designaron como presidente de la República al jefe liberal Villeda. La primavera democrática hondureña contrastó con la situación regional. El final de los años

cincuenta lució desalentador, con dictaduras personales o familiares. Los Somoza gobernaban en Nicaragua, los Duvalier en Haití, Trujillo en República Dominicana, Batista en Cuba, en tanto que en El Salvador y Guatemala, el poder pertenecía a los militares, a veces bajo fachadas de comicios periódicos. La nueva Constitución y las medidas del gobierno ampliaron el juego político y social. Ese gobierno se convirtió en el principal referente del liberalismo en la segunda mitad del siglo XX y, en ecos nostálgicos, se prolongó hasta la centuria siguiente.

En efecto, la Constitución procuró una garantía más eficaz de los derechos ciudadanos y marcó el nacimiento tardío del constitucionalismo social hondureño, inspirado por el mexicano de 1917 y el florecimiento democrático guatemalteco de 1945. Fijó el derecho y el deber de votar a los 18 años, para hombres y mujeres, eliminó vestigios de restricción o distinción previas, entre ellas el carácter facultativo del voto femenino, que constituyó la tónica regional (por ejemplo, Guatemala introdujo el voto únicamente para las mujeres que sabían leer y escribir en 1945 y recién homogeneizó los derechos y deberes en 1965). Elevó a rango constitucional el régimen partidario y en una cláusula sibilina sugirió la prohibición de formaciones comunistas (al restringir partidos que *“practiquen doctrinas contrarias al espíritu democrático del pueblo hondureño o que por sus programas o vinculaciones internacionales atenten contra la soberanía del Estado”*, artículo 47). Estableció el Consejo Nacional de Elecciones (CNE) para administrar y calificar las elecciones, con una composición partidaria y gremial, y una fuerte impronta del Poder Ejecutivo. Fijó la elección parlamentaria con un sistema proporcional, sumándose a la ola latinoamericana. Su huella influyó las Constituciones siguientes, incluyendo la elaborada para el retorno a la democracia en 1982.

El gobierno de Villeda reconoció nuevos derechos laborales en el Código de trabajo, creó el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), mejoró los programas de salud, esbozó tímidos pasos hacia una reforma agraria, aceleró el desarrollo de la infraestructura vial. Se aproximó a la dominante experiencia nacional–popular que caracterizó la política latinoamericana durante gran parte del siglo XX pero al liberalismo hondureño le faltaron de manera nítida los componentes de la movilización popular, la ruptura con las élites, la denuncia del imperialismo, la creación de una imbricada superposición del Estado, un partido de masas y el movimiento sindical.

Cierto, el liberalismo era un partido de militancia numerosa, policlasista, con cobertura en todo el territorio –igual que el Nacional- pero uno y otro nacieron como “partidos de cuadros”, vale decir con un papel destacado de las elites, relativamente descentralizados, con juegos de poder horizontales entre sus fracciones dirigentes, poco ideológicos. Ofrecieron los mismos rasgos que los partidos latinoamericanos de fines del siglo XIX o principios del siglo XX. Aunque tuvieron caudillos fuertes y comparten la cultura presidencialista regional, lograron disociar su destino del de un líder carismático y el peso del personalismo se acotó aún más en tiempos democráticos con la prohibición absoluta de la reelección presidencial que forzó a renovar las candidaturas centrales. El efecto inesperado fue consolidar la fuerza de los dirigentes regionales, autorizados a reelegirse como diputados o alcaldes, y con los cuales deben aliarse y negociar los candidatos presidenciales si bien los líderes locales saben que una desalineación abierta frente al presidente acarrea un serio riesgo de debilitamiento.

Ni el liberalismo ni el nacionalismo se convirtieron en organizaciones de masas, centralizadas, disciplinadas, ideológica o doctrinariamente rígidas; incluso, en las últimas décadas del siglo XX, el liberalismo, vivió una recurrente tensión entre un ala progresista y otra conservadora. Tampoco necesitaron mutar a partidos de masas. Para plantearse siquiera esa opción, hubiesen tenido que sentir la presión de un partido con esas características que los empujasen a reconsiderar sus estructuras. Un partido así no se desarrolló. El partido de cuadros y manejado por líderes o caciques regionales con clientelas sirvió eficazmente para competir en la política de mediados del siglo XX, y más allá.

La Constitución de 1957 no estableció un pacto bipartidista que fundase un régimen democrático y civil, ya sea de alternancia, como ocurrió en Venezuela aproximadamente en el mismo momento con el Pacto de Punto Fijo, tampoco de poder compartido, como en Colombia con el Frente Nacional, también por tiempos parecidos. Tal vez la diferencia más significativa con ambos casos es que en Honduras, antes de 1957, el poder no estuvo en manos distintas de los partidos y tampoco planeaba la sombra de una guerra civil. En ausencia de ese pacto, los militares, dirigidos por el general Oswaldo López Arellano, retornaron fácil y pronto a la escena, aunque con un mayor ánimo protagónico, como sucedió en el resto de América Latina, con un dominio de golpes de Estado entre 1963–1965 (Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Panamá entre otros).

En 1963 depusieron a Villeda en el golpe de Estado, con un saldo de centenares de víctimas por la resistencia de los liberales. Lo hicieron poco antes de la celebración de la nueva elección presidencial, en la cual se anticipaba la victoria del liberal Modesto Rodas, de la izquierda del partido. El golpe, a meses de la elección y de la transmisión del mando, se dirigió menos contra el presidente en ejercicio que contra el anticipado vencedor de los comicios. Poco después, en 1965, asociados con el Partido Nacional, los militares convocaron una Asamblea Constituyente, ganada por los nacionalistas que devolvieron el favor ratificando al general López en la presidencia por un mandato de seis años. Para sellar la alianza, López incluyó como vicepresidente a Ricardo Zúñiga, prominente dirigente de ese partido.

El derrocamiento de Villeda confirmó el escaso compromiso de las elites civiles y militares con la institucionalidad democrática y su instrumento emblemático, las elecciones. Probó igualmente el bajo umbral de tolerancia de las elites conservadoras, cerradas a la perspectiva de una gestión más reformista que la de Villeda, y temerosas con las repercusiones de la revolución cubana, pues con ella *“la teoría marxista –hasta entonces sólo conocida en manuales y conspirativos talleres- dejaba de serlo para inequívocamente transformarse en praxis latinoamericana. Una incipiente praxis que por cierto ya no era lejana, en exóticos continentes”*.

En 1971, presionados por una sociedad dolida tras el breve conflicto bélico con El Salvador en 1969 (popularmente conocido como la *“guerra del fútbol”* por la famosa crónica de Ryszard Kapuscinski), que puso al descubierto las fragilidades militares, institucionales y socioeconómicas del país, y agitada por grupos dinámicos que exigían reformas sociales, los militares se allanaron para devolver el gobierno a los civiles. Por su parte, los partidos históricos se animaron a compartir y dividir el poder. Suscribieron el *“Pacto político de unidad nacional”*. Procedieron de manera sui generis. Al término del mandato gubernamental del general López, asistieron a una presidencial en la cual el electorado escogió al presidente, triunfo que consiguió el nacionalista Ramón Ernesto Cruz, en tanto que acordaron ignorar las preferencias ciudadanas para el Congreso, al cual dividieron en número idéntico de parlamentarios (32 para cada partido). Las otras organizaciones que comenzaban a constituirse, a partir de planteamientos progresistas o demócrata-cristianos, permanecieron al margen de un juego reservado para dos.

La alianza formal liberal–nacionalista constituyó una figura excepcional en la historia, favorecida por el clima de unidad nacional que legó el enfrentamiento contra El Salvador. A la vez, reveló elementos profundos de la política de ese período. Evidenció el uso instrumental de los comicios y, en el fondo, una cierta indiferencia con la voluntad ciudadana pues la distribución del poder se decidió antes de la celebración de los comicios. Indicó asimismo que ambos partidos poseían corrientes capaces, por encima de sus diferencias, de unirse para defender el orden establecido. El acuerdo en la cúpula implicó que las elites controlaban suficientes resortes del poder como para dejar de lado cualquier desafío al reparto institucional. También sugirió un bipartidismo poco incluyente y tolerante con posiciones de izquierda más afirmadas. Es probable que el triunfo de la corriente marxista en Cuba y el aire revolucionario que impulsó, aunque en Honduras no cristalizó en un partido relevante, pusiese fin a la violenta polarización liberal–nacionalista y colocase las bases de un bipartidismo moderado, ya ejemplificado en la elección de 1971 y confirmado en el retorno a la democracia. Por último, la vuelta de un civil a la presidencia no indicó el repliegue militar: ya Villeda se vio obligado a compartir parcelas del poder; Cruz debió aceptar que el general López pasase de la presidencia a la clave jefatura de las Fuerzas Armadas, desde donde lo derrocó incruentamente en 1972...

En efecto, Cruz fue depuesto sin enfrentamientos armados. Sin embargo, López se alejó de la orientación conservadora de su primera administración, se abrió a nuevos planteamientos para satisfacer reivindicaciones de las movilizaciones sociales posteriores a la guerra con El Salvador. Su régimen extendido de 1972 a 1975, de corte nacionalista y reformista, próximo a las experiencias de Omar Torrijos en Panamá, Juan Velasco en Perú o Alfredo Ovando en Bolivia, contó con el visto bueno de las fuerzas sociales movilizadas. Hasta las filas del reducido comunismo hondureño adoptaron una actitud proselitista con el “*reformismo militar-burgués*”. El impulso modernizador y de cierta justicia social no provino de los partidos históricos ni encontró un canal a través de las urnas: lo asumió el Ejército mediante un golpe de Estado. Pudo socavar las bases del bipartidismo pero ninguna fuerza política consiguió apropiarse de esa agenda y los militares se desacreditaron por escándalos de corrupción y desavenencias internas que tradujeron la tensión entre alas progresistas y conservadoras, así como el peso de presiones externas. Finalmente las Fuerzas Armadas cerraron el paréntesis reformista para alinearse con posiciones próximas a la “*doctrina de la seguridad nacional*”, en boga en

América Latina. En 1975, depusieron a López y encaramaron al general Juan Alberto Melgar (1975–1978).

En lugar de crisparse en la lucha antsubversiva, los militares se mostraron predispuestos para atender demandas del sindicalismo urbano y reivindicaciones campesinas, facilitando una reforma agraria que redistribuyó tierras, disminuyó las desigualdades y apaciguó las tensiones sociales generadas por la pobreza. Quizá contribuyeron a evitar que el país conociese una guerrilla importante o una guerra civil como las que sacudieron Nicaragua, El Salvador o Guatemala en ese período. Con todo, el proceso estuvo lejos de ser armonioso o pacífico. Los militares decidieron controlarlo y evitar desbordes desde el campo popular, ya sea de los mismos campesinos o de sus aliados y a la vez rivales civiles, como el movimiento demócrata–cristiano, que a veces actuaba de manera desvinculada incluso de los sectores progresistas de la Iglesia. Reprimieron actividades sociales o políticas del campesinado, en especial durante el gobierno de Melgar, como sucedió en la “*masacre de los Horcones*” en Olancho, cuando militares y hacendados se juntaron para liquidar brotes contestatarios (1975).

El período desde fines de los sesenta y los setenta corresponde a un intento de organización del movimiento campesino, en especial en el sur del país, promovido desde las corrientes demócrata–cristianas, forjadas al calor del impacto del Concilio Vaticano II y de la opción de la Iglesia latinoamericana por los pobres y la justicia social. Se trató de un proceso frecuente en América Latina, que permitió una renovación del posicionamiento de la juventud católica, a veces exitosa en el plano electoral como en Guatemala y El Salvador, que eligieron presidentes demócrata–cristianos en sus aperturas democráticas; en otras, de impacto limitado, como en Honduras. Es probable que la menor polarización sociopolítica en Honduras y la permanencia en la oposición de un partido de extensas raíces como el Liberal, restringiesen las perspectivas de fuerzas emergentes que, en otros contextos, se presentarían como la voz civil y reformista.

C. Logros y límites de la democratización (1980-2013)

El retorno a la democracia y las características políticas de las elecciones

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Honduras se integró en la tercera ola de la democracia¹⁹ de finales de los años setenta e inicios de los ochenta y la inauguró en América Central. Sin embargo, su ruta clásica resultó singular en un área convulsionada por la violencia. En efecto, no conoció ni guerrillas que ganaron el poder o al menos hicieron tablas con el Estado (Nicaragua, El Salvador) ni la represión en una escala devastadora (Guatemala). Se produjo, entonces, una transición más clásica, de un Ejército que suprimió las libertades políticas y practicó un “pluralismo limitado”²⁰, mostrándose tolerante con empresarios, iglesias, fracciones conservadoras de los partidos y organizó el escenario para el traspaso del poder a los civiles. La limitada violencia política debe subrayarse por su carácter atípico en la región. Contribuyó la apertura militar a demandas sociales que logró incluso un soporte sindical y de movimientos sociales así como la convivencia del Ejército con los partidos mayoritarios, en especial el PN, que atenuó la persecución partidaria.

El guion del retorno a la democracia tuvo dos etapas: la Asamblea Constituyente de 1980 y la presidencial de 1981. La primera se inscribió en una tradición nacional pues se trató de la cuarta en la segunda mitad del siglo XX. Las Constituyentes sirvieron para legitimar un gobierno de facto, como procuraron Díaz Lozano (1956) y López Arellano (1965), o marcar una fase nueva, de corte más democrático, como la convocada por los militares en 1957. El general Melgar coqueteó con la idea de utilizarla para reafirmar su poder, lo que provocó su destitución y al asumir el poder el general Policarpo Paz (1978 – 1980), la Asamblea Constituyente de 1980 terminó en la segunda categoría. Ese propósito, junto con el interés norteamericano por los derechos humanos y la democracia auspiciado por el

gobierno de Jimmy Carter, le aseguró varias condiciones competitivas.

Los militares liberalizaron el ambiente político con cautela y encuadraron el proceso. Cerraron el paso al Partido Demócrata Cristiano (PDC) y a los marxistas, que juntos terminaron convocando a la abstención. Aceptaron una campaña plural reservada sólo a los tradicionales PN y PL y al Partido de Innovación y Unidad (PINU), creado por intelectuales y profesionales urbanos poco después del final de la breve guerra entre Honduras y El Salvador. Los resultados de las urnas fueron respetados. Bajo ese marco tutelado, Honduras inició la ruta hacia la democracia.

En un desenlace que recuerda lo acontecido en 1957, los liberales triunfaron en la Constituyente de 1980. Se colocaron como la alternativa democrática luego de un período autoritario asociado con el nacionalismo. En el medio siglo precedente, los roles políticos parecieron distribuirse entre un nacionalismo gobernante, regímenes militares relativamente próximos a esa corriente, y un liberalismo con cortos intervalos de gobierno, que aprovechó los tiempos de oposición para acumular fuerzas y emerger victorioso en las aperturas democráticas.

El liberalismo carecía de mayoría absoluta y de propuestas de cambios fuertes, tanto más que su ala progresista perdió fuelle. A meses del triunfo de la guerrilla sandinista y del pico de la guerra civil salvadoreña, el liberalismo se desvinculó de cualquier propuesta nítida de izquierda. En realidad, ninguno de los dos partidos llegó con un texto base elaborado y la nueva Constitución fue ampliamente un trabajo bipartidista²¹, inevitable pues el PL y el PN empataron en el número de constituyentes y el escaño restante lo ocupó el PINU. La Constituyente adoptó un perfil político modesto y conciliador. Se apresuró a ratificar al general Paz como presidente de la República, que a su vez distribuyó portafolios en el gabinete con un criterio multipartidista, incluyendo a líderes nacionalistas y liberales. La Constitución reconoció las prerrogativas de los militares que aún controlaban el Ejecutivo y gozaban de la simpatía nacionalista. Los civiles necesitaron hacer más concesiones a las Fuerzas Armadas que varios de sus pares del sur del Continente, que sucedieron a militares acorralados, aislados, desacreditados y sin función estratégica en la Guerra Fría. En ese sentido, la transición a la democracia reflejó un

¹⁹ Samuel P. Huntington, “La tercera ola de la democracia” en Larry Diamond, Marc Plattner, El resurgimiento global de la democracia. México: UNAM, 1996, p. 3 – 23.

²⁰ Expresión de Juan Linz, La quiebre de las democracias. México: Alianza, 1990.

²¹ Oswaldo Ramos, “Evolución del Estado de derecho en Honduras en las últimas tres décadas” en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto (coordinadores), Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica. México: UNAM – IDEA, 2009, p. 391.

consenso de elites civiles y militares que disipó temores y previno tensiones políticas. En América Central, incluso cuando devolvieron la Presidencia, los militares mantuvieron una influencia relevante durante los años ochenta, facilitada por la perduración de las guerras civiles. Ello se aplicó también a Honduras, base de retaguardia para la “*Contra*” nicaragüense, y donde ejecutaron una represión de baja intensidad contra la izquierda²². Recién en la última década del siglo XX se acotaron los espacios de decisión reservados a los militares, entre los acuerdos de paz, el achicamiento liberal del Estado y el impulso de corrientes institucionalistas.

La Constitución de 1980 ha resultado la más longeva de la historia hondureña. Se enmarcó en los principios de los textos previos y en los preceptos acostumbrados del constitucionalismo latinoamericano. Aportó pocas innovaciones aunque extendió y preservó mejor los derechos ciudadanos. Conservó los fundamentos del sistema presidencialista, con un presidente elegido por cuatro años en unos comicios de una sola vuelta, acompañado de la elección proporcional de los congresistas fijada por la Constitución de 1957. En la línea de los países latinoamericanos que volvían a la democracia, prohibió la reelección presidencial, aunque le fijó un carácter absoluto, señal de la viveza del recuerdo de la época de Carías y de la voluntad explícita de evitar derivas autoritarias. Incluso, ese artículo, junto con la forma de gobierno, el territorio o el período presidencial, hace parte de las disposiciones “*pétreas*” de la Constitución pues no existe posibilidad, dentro de la misma Constitución, de reformarlos o suprimirlos (artículo 347 de la Constitución). Empero, el bemol entre la norma y la práctica se sintió pronto: el primer presidente del flamante período democrático, el liberal Roberto Suazo Córdova acarició el proyecto de extender su permanencia en el poder. Abrió la primera crisis de consideración de la democracia. Forzó una mediación militar, que a pesar de ser discreta demostró que el poder civil no pudo resolver por sí mismo el conflicto y requirió un árbitro externo; confirmó el predominio de las visiones instrumentales de la democracia y obligó a una inconstitucional y alambicada salida jurídica en la presidencial de 1985, conocida popularmente como “*opción B*”, una especie de ley de lemas uruguayo, que permitió múltiples candidaturas presidenciales por partido en la elección y de la cual emergió un gobierno frágil²³.

La segunda etapa en la transición democrática fue la presidencial de 1981. Con el empuje del triunfo en la Constituyente, el PL llevó a Suazo, a la Presidencia, ganador con 53.9%. Esa elección tuvo al menos tres características que marcaron la pauta de los comicios siguientes. Inauguró una fase sin precedentes: la sucesión de escrutinios periódicos en el tiempo, pluralistas, correctos en su desarrollo, en los cuales la voluntad popular fue el criterio para designar la titularidad del poder. Se desarrolló de manera bipartidista, reservando la disputa presidencial a los partidos Liberal y Nacional, relegando a las otras fuerzas a un papel secundario. Por último, estableció el papel preponderante del liberalismo en el sistema político en las dos últimas décadas del siglo XX. Cada uno de estos tres aspectos merece un análisis.

En una perspectiva histórica, la fase democrática que se abre en 1982 constituye una inflexión. Ningún militar se apropió del gobierno mediante un golpe de Estado; desaparecieron los burdos fraudes del oficialismo para conservar el poder; la alternancia pacífica con la oposición se inscribió en el horizonte habitual, produciéndose cinco traspasos de la Presidencia de un partido al otro desde la gestión de Suazo. En síntesis, la elección cuatrienal se convirtió en el momento privilegiado de la política.

En consideración de la turbia historia electoral, la puntual organización de elecciones fundadas en el respeto de la voluntad del ciudadano, constituye un progreso significativo. Algunas de las causas de la evolución excedieron el marco local para ligarse con profundas evoluciones internacionales. Honduras se inscribió en una de las tendencias relevantes de Centroamérica y de América Latina en general, un continente en el cual los criterios básicos de elecciones limpias, libres y principal medio de acceso a cargos públicos mejoraron de manera sostenida, rompiendo con una tradición de elecciones poco o nada competitivas. Aproximadamente dos tercios de los comicios centroamericanos entre 1900 y 1980 no fueron competitivos, de 1980 a 2000, las elecciones competitivas bordearon los cuatro quintos²⁴. El índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado en América Lati-

²² Cf. la novela de Longino Becerra, *Cuando las tarántulas atacan*. Tegucigalpa: Batkun, 1987.

²³ El Partido Liberal obtuvo la mayoría de los votos pero su candidato más votado y presidente electo, José Azcona, fue ampliamente superado por el candidato nacionalista más votado. Guillermo Molina, “Honduras: ¿elección

sin ganador” en *Nueva Sociedad* (82), marzo – abril de 1986.

²⁴ Fabrice Lehoucq, « Elections, droit de suffrage et participation électorale en Amérique Centrale 1900 – 2000 » en *Problèmes d’Amérique Latine* (54), otoño de 2004, p. 18.

na de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación²⁵.

Los actores políticos facilitaron esta transición, ensanchando el campo para una participación amplia de las distintas fuerzas políticas y sociales. A diferencia del proceso tutelado de la Constituyente de 1980, la presidencial de 1981 tuvo un carácter más plural pues el PDC obtuvo el reconocimiento de su personalidad jurídica e ingresó en la carrera. En 1994, lo obtuvo Unificación Democrática (UD), fusión de varias organizaciones, el primer partido que compitió en las elecciones reivindicando una etiqueta de izquierda, gracias a la extensión de las fronteras democráticas que trajo los acuerdos de paz centroamericanos. Más tarde, la elección de 2013 se celebró con el inédito número de nueve partidos.

Los avances no eximieron que en las primeras tres décadas democráticas se presentasen crisis de consideración, como la de 1985 y sobre todo la de 2009. La primera la desató el ánimo prorroguista de Suazo. Al final, los partidos aplicaron la “*opción B*”. En la segunda, luego de una álgida disputa en torno a la iniciativa del presidente Manuel Zelaya de organizar, al margen del TSE, un referéndum para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, se defenestró al presidente con la participación del Ejército, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y otras instituciones. El conflicto reveló disfunciones graves de la sociedad, las instituciones y la clase política²⁶, y colocó al país en la picota de la comunidad internacional. La elección de 2009 se celebró en un ambiente de libertades restringidas y competitividad recortada si bien los datos de la jornada electoral correspondieron a las preferencias del electorado y generaron una alternancia partidaria en el poder²⁷. El denominador común fue la pretensión, real o supuesta, del presidente de encontrar un mecanismo para permanecer en el poder y en ambas ocasiones, la resistencia provino de la oposición y de fracciones relevantes de la misma organización del mandatario. Amén de esas crisis, han sido recurrentes los conflictos entre Poderes y el Judicial lleva la peor parte: magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) fueron removidos antes del cumplimiento de sus mandatos, a menudo con procedimientos de endeble legalidad y larvados

conflictos políticos, en los gobiernos de Suazo, Callejas y Lobo.

La segunda característica de la elección de 1981 y de las que la siguieron hasta 2009, fue el bipartidismo arraigado en la historia, pero ya excepcional en el contexto latinoamericano. Si al despuntar el siglo XXI, menos del 15% de los partidos relevantes en América Latina fueron fundados antes de 1925, Honduras inscribía sus dos partidos principales en esa fase y carecía de organizaciones significativas creadas luego de esa fecha (un rasgo compartido sólo con Colombia y Paraguay)²⁸. En la elección de la apertura, los candidatos liberal y nacionalista acapararon 95.5% del voto, quedando apenas 2.5% para el candidato del PINU, y 1.6% para el del PDC. Razones para esa preferencia ya fueron anotadas y se aplicaban tanto a los intervalos democráticos previos como a la etapa abierta en 1982. La adscripción a uno de los dos partidos constituía un elemento vigoroso de la identidad familiar y los mecanismos de transmisión y de socialización jugaban de manera exitosa.

Como antes, cuando se abrieron ventanas democráticas, los electores confiaron en los partidos históricos. Empero, desde el retorno a la democracia, la rivalidad se alejó de la polarización, incluso violenta, que caracterizó al país hasta entrado el siglo XX. Se instaló un bipartidismo moderado, de escasa volatilidad, poco ideológico, centripeto y de anclaje conservador. En las legislaturas de 1994, 1997, 2001 y 2005, en un autoposicionamiento ideológico entre 0–izquierda y 10–derecha, el promedio parlamentario en Honduras fue de 5.4; 6.1; 5.8 y 5.7 respectivamente, con un pico de 8.6 para los legisladores del PN y de 5.8 para los del PL²⁹. Esta sensibilidad de derecha es compartida con el cuerpo electoral. En 2013, sobre esa misma escala, los simpatizantes del PN, UD, PL y PAC se colocaban entre 7.1 y 5.7; únicamente los de Libre se situaban en el margen izquierdo y aun así, en una postura bastante centrista (4.2)³⁰. De hecho, Honduras es uno de las naciones latinoamericanas con mayor porcentaje de autoidentificación con la derecha y a la inversa, menor adhesión a la izquierda. En 2013, 39% de los encuestados se ubicó en la derecha (segundo porcentaje, sólo superado en

²⁵ Programa de las Naciones para el Desarrollo – Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*. México: PNUD – OEA, 2011, p. 65.

²⁶ Comisión de la Verdad y la Reconciliación, *Para que los hechos no se repitan*. San José: Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011. p. 391

²⁷ Michelle Taylor – Robinson, “The Honduran General Election of 2009” en *Electoral Studies* (30), 2011, p. 370.

²⁸ Manuel Alcántara, *Partidos políticos latinoamericanos: ¿instituciones o máquinas ideológicas?* México: Gernika, 2006, p. 90 – 94.

²⁹ Universidad de Salamanca, *Elites parlamentarias latinoamericanas: Honduras 1994 – 2005*, p. 17.

³⁰ Carlos Meléndez, *Honduras, elecciones 2013: compra de votos y democracia*. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014, p. 13.

República Dominicana), 12% en la izquierda (penúltima posición, por delante de Paraguay)³¹.

La renovación de la oferta partidaria tampoco tuvo oportunidades para cristalizar en el período militar que colocó cortapisas a las nuevas organizaciones, a la par que satisfacía algunas ambiciones de cambio social y, en ciertas fases, hasta gozó de la simpatía de corrientes minoritarias, como la demócrata – cristiana o la comunista. En cierto sentido, el ciclo militar ralentizó cualquier evolución del sistema partidario. Las fuerzas emergentes que debutaron en la presidencial de 1981, el PINU y el PDC, estaban lejos de contar con estructuras nacionales, liderazgos conocidos o recursos importantes para encarar una campaña electoral. Además, la apuesta del electorado por los partidos o los candidatos con larga trayectoria, previa a los paréntesis militares, fue la tónica en América Latina: se produjo en las primeras elecciones democráticas de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Uruguay...

Por lo tanto, tal vez lo sorprendente fuese menos la abrumadora hegemonía liberal – nacionalista en el retorno a la democracia sino su permanencia sin erosión durante tres décadas. El predominio no se desmintió y en los comicios siguientes se acostumbraron a sumar porcentajes vecinos a 95%. Cifras próximas se encontraron en las alcaldías y en la composición del Parlamento, hasta 2009, cuando por primera vez el bipartidismo contó con menos del 90% de los diputados. Los votos restantes se los distribuyeron el PINU, el PDC, UD y los escasos candidatos independientes que se animaron a competir para alcaldías o diputaciones.

A los motivos ya señalados para el enraizamiento de los partidos mayoritarios, se requiere añadir consideraciones sobre las políticas públicas. Aún desde la época militar, aunque su peso en la economía ha sido históricamente limitado, el Estado mostró una sensibilidad mayor que otros países de la región (con excepción de Costa Rica), para invertir recursos en áreas sociales y generar algunas políticas redistributivas, lo que sugiere una cierta receptividad de las elites partidarias frente a las demandas de la población³². Porque Honduras resistió mejor que muchos países latinoamericanos la crisis económica de los años ochenta, el neoliberalismo de los noventa llegó con un paso más discreto, durante la primera administración nacionalista encabezada por Rafael Callejas. Se ahorraron

así tanto los efectos más severos de la crisis como de los ajustes estructurales que desmoronaron partidos históricos de América Latina. La mayoría del electorado se desplazó entre azules y rojos con mínima volatilidad, tanto más necesaria de subrayarse que el bipartidismo no reposó en mecanismos de mayoría simple, que incentivan sistemas de esa naturaleza, sino que se produjo en el esquema proporcional característico de América Latina³³. De hecho, hasta en exigentes perspectivas comparadas, el sistema partidario hondureño se caracterizó por su elevada institucionalización, baja volatilidad electoral, presencia nacional y fuerte arraigo territorial³⁴.

El tercer rasgo de las elecciones hondureñas fue el inicial tono colorado del bipartidismo. De los nueve gobiernos entre 1982–2014, cinco fueron liberales y cuatro nacionalistas. El PN no conservó el gobierno por dos mandatos consecutivos hasta romper la racha con la elección de Juan Orlando Hernández en 2013, en tanto que el PL se había acostumbrado a ejercer dos periodos antes de ceder el poder (excepción hecha de 2009, cuando la derrota fue precedida por la defenestración de Zelaya y la ruptura de hecho del Partido Liberal). Luego, el cuadro se equilibró incluso con ventaja nacionalista en el siglo XXI, en contraste con el liberalismo que ofrece una imagen declinante desde la victoria de Carlos Flores en 1997, como si flaqueasen las bases sobre las cuales construyó su ventaja (gráfico 2).

El inicial predominio electoral liberal tuvo raíces políticas, sociales y geográficas. En el medio siglo desde la llegada al poder del general Carias hasta el retiro militar del poder, los liberales gobernaron un tiempo corto y asociaron la presidencia de Villeda a una gestión democrática y reformista. El golpe de Estado que frustró la probable victoria de Rodas en 1963 agrandó la leyenda reformista del partido y ahondó el enraizamiento. Opositores a los militares, alimentaron expectativas de libertad, progreso social y honestidad, cubrieron un amplio espectro social y político que iba desde la afinidad con la izquierda a posiciones más bien conservadoras, a las que perteneció el primer candidato, Suazo. Al inicio de la transición democrática, el liberalismo contaba con un panteón extenso de héroes y márti-

³¹ Latinobarómetro, Informe 2013, p. 29. Disponible en:

www.latinobarometro.org

³² Fabrice Lehouq, "La economía política de la desigualdad en Centroamérica" en Anuario de estudios centroamericanos (38), 2012, p. 98 – 99.

³³ Cf. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de cultura económica, 1994.

³⁴ Michelle Taylor–Robinson, "Selección de candidatos al Congreso Nacional de Honduras por los partidos tradicionales" en Flavia Freidenberg, Manuel Alcántara, Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático. México: UNAM–TEDF–Universidad de Salamanca, 2009, p. 329–333.

res³⁵ y con una base social menos acostumbrada que la nacionalista a los límites de la administración de la gestión del Estado. En los años primeros de la democracia, el nacionalismo debió aguardar el desgaste de las gestiones liberales y la emergencia de liderazgos carismáticos para revertir su debilidad. Ejemplares de esa dinámica fueron Callejas y Ricardo Maduro: ambos dominaron las primarias nacionalistas y desarrollaron campañas con el sello de la modernidad, en sintonía con un país más urbano, con nuevos y plurales actores sociales (organizaciones de mujeres, jóvenes, iglesias, etnias, etc.) y con una cultura política un poco más exigente y participativa³⁶. Por su parte, el liberalismo no logró reemplazar en las nuevas generaciones el recuerdo del gobierno de Villeda con otra gestión de iguales logros. La nostálgica evocación del reformismo de Villeda medio siglo después subrayaba, por contraste, esa ausencia³⁷. De hecho, volvió a encarnar el reformismo social en contraposición al neoliberalismo económico implantado en la gestión de Callejas pero las sucesivas administraciones de Carlos Reina y Flores aportaron escasas modificaciones a esas líneas. Al final, se distendió el vínculo más espontáneo entre liberalismo, democracia, progreso social.

En el campo social, si bien ambos partidos cubren transversalmente las distintas categorías, el liberalismo llegó a la transición democrática con alianzas sólidas con los sectores medios y populares organizados, como sindicatos, gremios de pequeños productores, frentes universitarios, etc. que buscaron cobijo en un partido predispuesto a innovaciones sociales, y opositor a los militares y nacionalistas, que mostraban posiciones más cerradas, hasta represivas. Al mismo tiempo, esa mezcla de logros y promesas restó espacio a organizaciones de izquierda. Como en el caso anterior y por razones similares, los lazos con los movimientos sociales se atenuaron y varios sindicatos se desligaron del bipartidismo. Este posicionamiento del liberalismo no menguó sus entradas en el mundo empresarial ni cuestionó la economía de mercado. Varios diri-

gentes connotados del PL provienen directamente de poderosos núcleos empresariales. Por su lado, el nacionalismo, ya desvinculado del período militar, remozado en sus cuadros dirigentes, incluso sensible a concepciones demócrata cristianas, compite con el liberalismo en el terreno social. La entrega de subsidios condicionados, uno de los rostros principales de las políticas sociales latinoamericanas en el inicio del siglo XXI, fue un puntal de la administración de Porfirio Lobo. El “Bono 10.000” fue proseguido en la administración de Juan Orlando Hernández³⁸.

Por último, la geografía de las primeras elecciones lució colorada. Como es habitual en la geografía electoral, las pautas de distribución de las preferencias políticas poseen raíces largas y relativa estabilidad en el tiempo. En las primeras elecciones, el PL sentó su supremacía en el corazón del país, cubrió la costa norte (departamentos de Colón, Atlántida, Yoro, Cortés, Santa Bárbara) y el centro (Comayagua, Morazán, La Paz, El Paraíso, Olancho). El PN probó su fuerza en la aislada Mosquitia, en el sur (Choluteca y Valle), en la frontera occidental, rural (Intibucá, Lempira, Copán³⁹). Ilustrativa de esa distribución es el mapa 1, que muestra los vencedores por departamento de la presidencial de 1985.

Esta repartición geográfica favorecía al liberalismo, afincado en la zona demográfica urbana, industrial, con movimientos migratorios positivos, mejor desarrollo humano e infraestructura. Al inicio de la transición democrática, el liberalismo apareció como el portavoz de las ciudades, de las categorías que se sentían creadoras de la sociedad moderna, como los obreros, universitarios, intelectuales. El nacionalismo implantado en el occidente rural, pobre, poco alfabetizado, expresaba el sentir de las comunidades más tradicionales. Sin embargo, en una de las evoluciones más significativas, impulsada al inicio por la candidatura de toques modernizadores de Callejas, arrebató progresivamente Tegucigalpa. Así contrabalanceó el dominio liberal del valle del Sula y generó opciones para disputar la Presidencia. De manera simultánea, mientras el liberalismo ha sufrido tasas altas de abstención en sus bastiones, el nacionalismo aprovecha que sus fortalezas

³⁵ Cf. Carlos Roberto Reina, *Huellas de una lucha*. Tegucigalpa, 1997.

³⁶ Víctor Meza (coordinador), *Proceso electoral 2001: monitoreo desde la sociedad civil*. Tegucigalpa: CEDOH, FFD, 2002, p. 29 – 58.

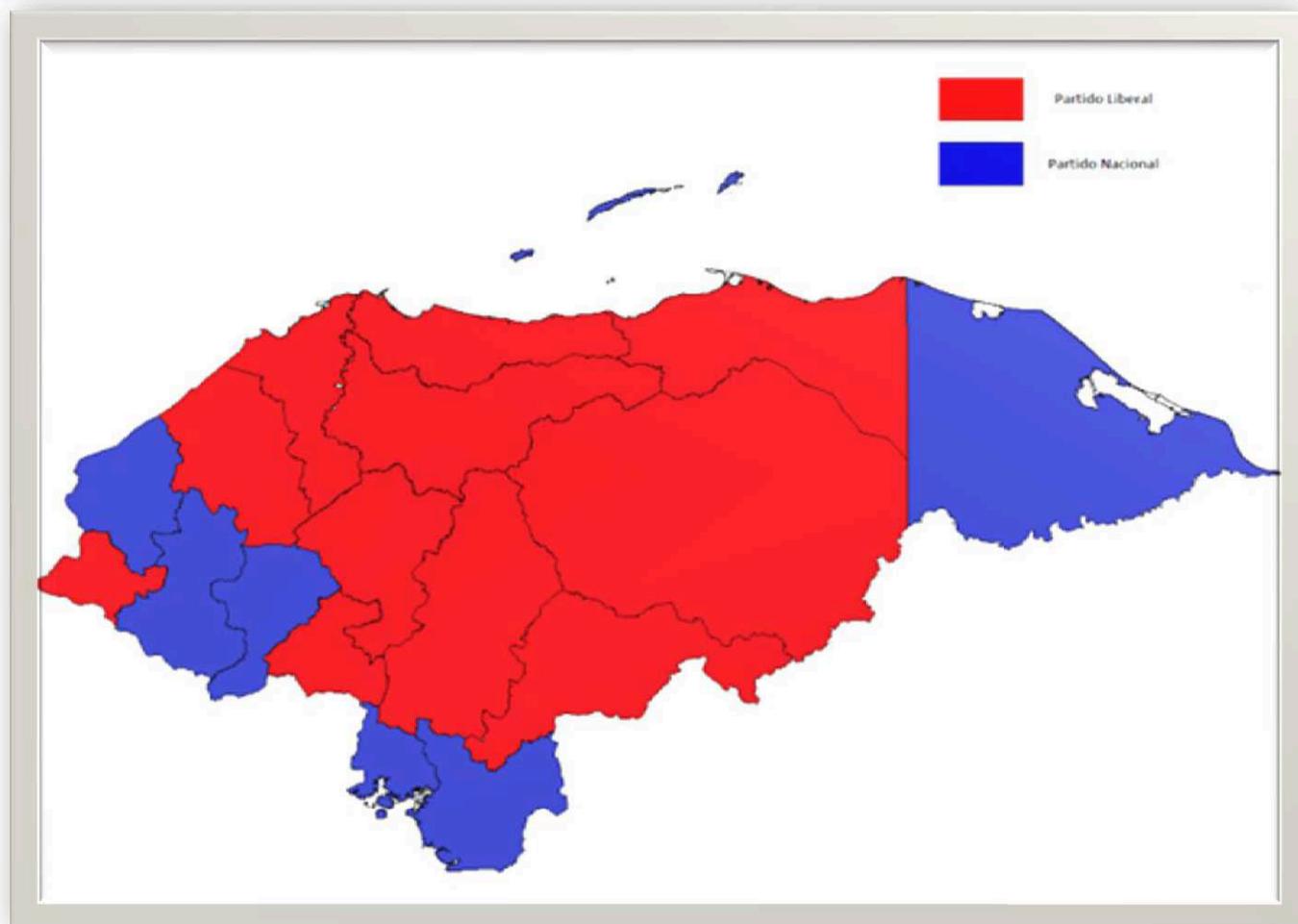
³⁷ A modo de ejemplo, esta descripción: “Fue la época luminosa, siempre añorada. La del Partido Liberal transformador, la de las grandes conquistas sociales, la que señala la historia patria con el nombre de Ramón Villeda Morales. Cuando la admiración la atraía la nobleza, cuando el liderazgo lo construía el idealismo, cuando el respeto lo ganaba la honestidad”. Luz Ernestina Mejía, “Abanderado” en *El Herald*, 8 de septiembre de 2012.

³⁸ El gobierno de Hernández informó que en los primeros cien días de gestión distribuyó el bono a 251.000 hogares. Presidencia de la República, 100 días trabajando, s/d, p.15

³⁹ Willibald Sonnleitner, “Las elecciones en México y Centroamérica: polarización o fragmentación” en Salvador Romero Ballivián (compilador), *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007, p. 209 – 211.

MAPA 1

Presidencial de 1985: ganador por departamento



coinciden con los departamentos participativos (mapa 2).

La geografía electoral pone en evidencia una dinámica nacional en sus evoluciones. En la primera victoria nacionalista, de la mano de Callejas, en 1989, 16 de 18 departamentos la respaldaron, apenas dos a los liberales. En 1993, los liberales recuperaron el gobierno y se impusieron en 13 departamentos; igual que en 1997. En 2001, los nacionalistas volvieron al mando, con victorias en 16 departamentos. En 2005, Zelaya triunfó en 14 departamentos. En 2009, Lobo venció en todos los departamentos y en la mayoría osciló alrededor de su media nacional, igual que Elvin Santos, el derrotado candidato del PL. La desviación estándar departamental fue de 3.7 para el PN y de 3.3 para el PL,

que indican modestas variaciones territoriales. La homogeneización territorial sugiere una nacionalización de la vida política que atenúa las particularidades regionales e implica un *“debilitamiento y fragmentación territorial del bipartidismo tradicional”*⁴⁰. Razones estructurales contribuyen a explicar esa evolución: la extensión de las redes nacionales de medios de comunicación, la mejor integración de las zonas aisladas al juego nacional, el proselitismo partidario fuera de los bastiones, la atenuación de la oposiciones más notorias entre liberales y nacionalistas. Esa tendencia no es irreversible. La ruptu-

⁴⁰ Álvaro Cálix, Willibald Sonnleitner, “La paradoja hondureña” en Willibald Sonnleitner, *Explorando los territorios del voto*. Guatemala: IHEAL, BID, CEMCA, 2006, p. 27.

ra del bipartidismo en 2013 legó una geografía electoral más contrastada.

Las reformas, los progresos y los límites de las elecciones en Honduras

Con la realización periódica de procesos electorales, mejoró la calidad de los comicios, se reforzó la transparencia y se ampliaron las oportunidades de decisión de los ciudadanos. El sistema político procuró brindar mayores garantías para el respeto del sufragio a través de continuas reformas constitucionales y legales, políticas y electorales, con el empuje de la sociedad civil y el respaldo de la comunidad internacional. Pese a los avances técnicos y la extensión de los espacios de decisión, las elecciones continuaron bajo un manto de sospechas que reflejaron la escasa confianza ciudadana en las instituciones y el comportamiento de actores que, a veces, privilegiaron ganancias partidarias sobre el afianzamiento institucional.

En Honduras progresaron las condiciones para un ejercicio más libre y seguro del sufragio, en consonancia con las evoluciones en América Latina y muchas veces con un carácter pionero en el triángulo norte centroamericano. Esa precocidad se explicó probablemente por la ausencia de un conflicto armado interno. Las energías pudieron concentrarse en el mejoramiento de las elecciones con un aprovechamiento de las buenas prácticas experimentadas en otros países latinoamericanos o con políticas innovadoras.

En 1985, se adoptó la papeleta única, impresa por el organismo electoral, y distribuida a cada ciudadano en el momento que acude a la mesa receptora, abandonando la práctica previa, de impresión y distribución de papeletas a cargo de cada organización. Antes, era común que el ciudadano acudiese al centro de votación con su papeleta, lo que facilitaba eventuales presiones sobre los votantes, el clientelismo o la identificación de las preferencias.

Honduras se adelantó a sus vecinos del adoptando en 1997 el voto residencial y de cercanía. La descentralización de los recintos y mesas de votación mejoró las oportunidades para el ejercicio del sufragio en las comunidades rurales y en los barrios periféricos. La centralización en las cabeceras municipales, figura frecuente en Guatemala y El Salvador, durante y después de las guerras civiles, buscaba asegurar un mejor control de los partidos y de los mismos organismos electorales, y reducir los riesgos de organizar los comicios en áreas de conflicto. Empero, esa decisión perjudicaba a los votan-

tes más pobres y preservaba los lazos clientelistas gracias al traslado, en ciertos lugares directamente acarreo, de votantes.

Igualmente vanguardista fue la inscripción automática en el Censo electoral una vez que el ciudadano recibía su documento de identidad del Registro Nacional de las Personas (RNP) y la emisión de cédulas con medidas biométricas de seguridad (1987). Es decir, se ahorró al ciudadano la realización de una actividad específica para inscribirse en las listas electorales, lo que evitaba perder a las franjas más vulnerables o menos interesadas en los asuntos políticos.

Tales avances se desdibujaron con el tiempo. A inicios del ciclo electoral 2012-2013, el RNP indicaba que en sus oficinas tenía aproximadamente un millón de cédulas no reclamadas por los ciudadanos⁴¹, una cifra gigantesca que se explica por la demora de meses entre el inicio del trámite y la recepción del documento. La entrega se vició igualmente por la intervención de activistas políticos, convertidos en muchas oportunidades en los intermediarios entre el RNP y los ciudadanos. Los militantes solicitaban los documentos en nombre de los ciudadanos y recibían decenas, a veces cientos, de cédulas para distribuir las entre los ciudadanos afines a la organización. Si bien distribuían un número significativo, pasadas las elecciones, no se incomodaban en botar las no entregadas, con un pésimo impacto en la imagen del RNP⁴². El esquema suponía además una administración del RNP compartimentada partidariamente y un cuoteo parecido de los oficiales del Registro Civil⁴³. Por último, ante la débil capacidad del RNP para hacer frente a la demanda de los ciudadanos, la vigencia de las cédulas se prolonga de manera automática por disposiciones legales, lo que restringe la actualización del Censo. Para los comicios de 2013, el RNP realizó un significativo esfuerzo para distribuir directamente las cédulas a los ciudadanos a través de brigadas móviles. Su acción constituyó un paliativo que evitó el manejo sesgado de las tarjetas de identidad y ayudó a apaciguar el ambiente. Sin embargo, la situación presenta fragilidades estructurales. La renovación completa de la documentación permanece como un desafío, asumido como un compromiso por los candidatos presidenciales de 2013 en el marco del "*Compromiso de garantías mínimas*".

⁴¹ El Heraldo, "Un millón de cédulas sin reclamar en RNP", 23 de octubre de 2012.

⁴² Registro Nacional de las Personas, Memoria 2013. Tegucigalpa: RNP, 2014, p. 16.

⁴³ La Tribuna, "La mayoría de registradores se los dieron a Libre reclaman liberales", 8 de mayo de 2013.

Con la Constitución del retorno a la democracia, se rompió el control de hecho del Poder Ejecutivo sobre la organización de las elecciones y se creó el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), al margen de los tres Poderes clásicos, adscribiéndose al modelo dominante en América Latina de un organismo autónomo, centralizado, especializado y permanente, iniciado en los años veinte en Uruguay⁴⁴. Como su predecesor el CNE, el TNE recibió el mandato para los asuntos técnicos, administrativos y logísticos de la elección así como la función jurisdiccional. Sus máximos responsables eran designados por los partidos (uno por organización) y uno o dos miembros nombrados por la Corte Suprema de Justicia, para asegurar una instancia de decisión impar. El control cruzado entre representantes de partidos debía prevenir las manipulaciones en las fases previas a la jornada electoral y luego la alteración de los resultados. El dominio partidario sobre el organismo electoral era completo, tanto por la designación de los miembros como y de manera fundamental, por la facultad de remoción sin complicaciones. La probabilidad en América Latina de tener elecciones aceptables crece de 0.48 cuando el organismo electoral está dominado por un partido a 0.85 cuando su composición incluye a varios partidos⁴⁵, modelo adoptado con el TNE.

El TNE organizó elecciones que permitieron la alternancia entre oficialismo y oposición, pero su labor no despejó las susceptibilidades de los mismos partidos. Entonces, respondiendo a un amplio compromiso de los partidos en 2001, en 2004 se aprobó una reforma constitucional y una nueva Ley electoral. En este proceso, como en otros momentos de acuerdo político (o de crisis), la comunidad internacional jugó un papel destacado al generar espacios de diálogo, de acercamiento de actores y de asesoramiento técnico, a menudo considerado de manera favorable. En general, la reforma se saludó como un avance democratizador.

Para reemplazar al TNE, se creó el Tribunal Supremo Electoral (TSE), con competencias ampliadas y conservando sus características esenciales: un organismo electoral unificado, con responsabilidades técnicas, administrativas y logísticas a la par que jurisdiccionales, aunque sus resoluciones pueden ser impugnadas ante la Corte Suprema de

Justicia en casos de presunta inconstitucionalidad⁴⁶. La modificación sustancial pasó por el retiro a cada partido de la posibilidad de designar un magistrado y sobre todo la supresión del cese de la autoridad a simple solicitud del partido⁴⁷. Indicó el deseo de reducir la partidización del organismo para consolidar un árbitro por encima de los jugadores: el TSE debía integrarse con tres magistrados titulares sin ejercicio de responsabilidades partidarias de alto nivel. El paso a una composición apartidista, en principio más independiente y profesional, fue la tendencia latinoamericana al finalizar el siglo XX, con ganancias de legitimidad social y política⁴⁸. México, Bolivia, Perú o Panamá se encaminaron en esa dirección, señalada previamente por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Finalmente, desprendiéndolo del TSE, la reforma constitucional otorgó autonomía institucional al RNP, responsable del servicio de registro civil y de identificación.

Pese a las reformas, las elecciones despiertan escasa confianza. Según el Latinobarómetro, en 2009, apenas 23% de los hondureños creía limpias las elecciones, es decir la mitad de la media latinoamericana (44%), sólo por encima de los mexicanos⁴⁹. Corolario previsible, la confianza en el TSE es frágil. Las dudas son compartidas hasta por los beneficiarios de los cómputos oficiales, los parlamentarios. La mucha o bastante confianza en las autoridades electorales fue manifestada por 36.1% de los congresistas en 2002 y por 28.5% en 2006, el penúltimo guarismo del Continente⁵⁰. En 2011, en una encuesta nacional, 17.3% expresó su total o mucha confianza en el TSE, en un escenario de escepticismo generalizado con las instituciones⁵¹. Las primarias de 2012 fueron juzgadas fraudulentas por 72.7% contra 20% que las catalogó como

⁴⁶ Jesús Orozco, "Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina" en Revista mexicana de derecho electoral (1), enero – junio de 2012, p. 121.

⁴⁷ Edmundo Orellana, "Análisis comparativo de la legislación electoral" en CEDOH, Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras, op. cit., p. 46.

⁴⁸ Daniel Zovatto, Jesús Orozco, "Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007: lectura regional comparada" en Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007. México: IDEA – UNAM, 2008, p. 122 – 123.

⁴⁹ Para los datos del Latinobarómetro citados en el texto, cf. www.latinobarometro.org

⁵⁰ Universidad de Salamanca, Boletín datos de opinión: (des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina, 10 – 09, julio 2009, p. 3.

⁵¹ Instituto Nacional Demócrata, Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011. Tegucigalpa, NDI, 2011, p. 24.

⁴⁴ Juan Jaramillo, "Los órganos electorales supremos" en Dieter Nohlen et al., Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, op. cit., p. 682.

⁴⁵ Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy, Thomas Mustillo, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea" en América Latina Hoy, (51), enero 2008.

transparentes⁵². La elección de 2013 dividió la opinión pública entre quienes creían que los resultados reflejaron la voluntad expresada por los ciudadanos (55.3%) y quienes pensaban que lo hicieron poco o nada (44.7%)⁵³. Los sectores más instruidos, con mejores ingresos, interesados por la política fueron los más descreídos, como si la desconfianza fuese el signo de la perspicacia. Ni la evaluación, en general, positiva de la observación internacional afecta esa percepción. Para esos mismos comicios, la Misión de la Unión Europea concluyó que *“los magistrados del TSE lograron actuar, en general, como una institución neutral y, de manera crucial, adoptaron el principio de transparencia como una prioridad”*⁵⁴.

Cada proceso renueva el temor del retorno del fraude⁵⁵ y prepara un terreno fértil para la denuncia del fraude, antes, durante o después de la elección. En los altos círculos políticos se admite simultáneamente que si el fraude en la papeleta presidencial es difícil tampoco puede darse por sentada la transparencia, y que la manipulación es una práctica común en la elección legislativa, facilitada por el complejo sistema de voto preferente con listas abiertas y sobre todo por la composición partidaria de las mesas, que se presta a la compra y venta de credenciales.

Los actores institucionales y políticos hicieron poco para fomentar la confianza y en varias oportunidades antepusieron la ventaja partidaria a consideraciones institucionales, incluso legales. Contra la prohibición constitucional de designar como magistrados del TSE a autoridades partidarias, en 2004 y 2009, el Parlamento eligió a destacados dirigentes partidarios⁵⁶. En 2005, el presidente del TSE proclamó la victoria de Zelaya prácticamente en ausencia de datos oficialmente tabulados y después

integró el primer gabinete de ese presidente. En una célebre declaración, Manuel Zelaya indicó que para ganar en el sistema se debía contar con un margen de 10% de fraude. En 2009, en la noche de la elección, el TSE proclamó que la participación superó 60%. Al final, las cifras oficiales señalaron una participación menor a 50%, la más baja desde el retorno a la democracia. Ese año, dada la convocatoria a la abstención de la Resistencia, la tasa de participación se convirtió en un dato político sensible⁵⁷. En reacción, círculos cercanos a la Resistencia descalificaron la cifra oficial de participación. En 2014, días después de concluir su mandato, un ex magistrado lanzó su precandidatura presidencial por el partido en el cual militaba. La propuesta del TSE en 2011 para modernizar la legislación electoral incluyendo *“buenas prácticas electorales”* latinoamericanas, fue engavetada sin atisbos de discusión parlamentaria.

En un área política de las reformas electorales, a partir de 1989, se incorporaron las elecciones internas para seleccionar autoridades y primarias para elegir candidatos, mediante una evolución progresiva. Comenzó como una práctica del liberalismo, *“que le permitió insuflarle aires de democratización a sus procesos electorales”*⁵⁸; el nacionalismo se sumó de manera más tardía, porque la elección de 1985 dejó claramente establecido que el liderazgo recaía en Callejas. Pasada esa circunstancia excepcional, se convirtió en un ejercicio de los dos grandes partidos que estructuran corrientes o movimientos internos para disputar los cargos, postulando candidatos presidenciales, parlamentarios y municipales. Los partidos pequeños se acogieron a la posibilidad de designar sus candidatos mediante convenciones. De una elección primaria acotada al nivel presidencial, los ciudadanos recibieron la posibilidad de escoger también a los candidatos legislativos y municipales. La existencia de papeletas distintas por cada nivel electivo, permite el voto cruzado entre corrientes pero no entre partidos (en el momento de votar en la primaria, un ciudadano podría elegir el candidato presidencial de la corriente A, el candidato a alcalde de la B y candidatos a diputados de todas las corrientes inscritas). Por último, de un proceso electoral organizado por el partido se pasó a primarias simultáneas, con padrón abierto, organizadas, financiadas y proclamadas por el TSE. Estas evoluciones convierten a las primarias en un ejercicio político con escaso paran-

⁵² “Hondureños ven fraude en elecciones 24 / N” en El Heraldo, 23 de enero de 2013.

⁵³ Borge y asociados, Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, 2013, pregunta 10 (inédita).

⁵⁴ Misión de observación electoral de la Unión Europea, Informe final. Tegucigalpa: Misión de observación electoral de la Unión Europea, 2014, p. 14.

⁵⁵ A modo de ejemplo, para las primarias de 2012, Boris Zelaya, “El que gane con fraude pierde las generales” (“Algunos políticos por considerar que no van a gozar del voto popular puedan estar preparando algunos trucos a través de los cuales alterar la transparencia electoral, tal como ha sido la norma de actuación en el pasado”) en La Tribuna, 19 de septiembre de 2012; “Preocupa a movimientos fraude informático en el TSE” en El Heraldo, 5 de noviembre de 2012.

⁵⁶ Víctor Fernández, “Democracia e institucionalidad” en CEDOH, Democracia y gobernabilidad: evaluación y perspectivas. Tegucigalpa, CEDOH, 2010, p. 97.

⁵⁷ Willibald Sonnleitner, “Las últimas elecciones en Centroamérica: ¿el quiebre de la tercera ola de las democratizaciones?” p. 21 – 25.

⁵⁸ Leticia Salomón, “La nueva ley electoral y su impacto político y cultural” en CEDOH, Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras, op. cit., p. 2.

gón en América Latina. Después de la presidencial, representan el momento más importante de la política hondureña y los candidatos las encaran con un despliegue de medios y recursos próximo al utilizado en la contienda general. Las tasas de participación son muy elevadas en cualquier comparación. En 2012, participó casi la mitad de los inscritos en el Censo, testimonio de la fortaleza y enraizamiento de los partidos. Honduras presenta una paradoja de talla mundial: como los niveles de participación son próximos en las primarias y en las elecciones generales, tiene un promedio excepcionalmente alto de concurrencia a una selección interna de candidatos y una tasa más bien modesta de participación en elecciones generales.

Asimismo, ya en la elección general, los ciudadanos eligen directa y separadamente al presidente, los parlamentarios y los alcaldes. Las papeletas diferenciadas y el voto preferente personalizado en un sistema de listas abiertas para la elección congresal, fueron considerados como un avance democrático pues ofrecieron amplia libertad a los votantes para confeccionar, en la práctica, su propia nómina a partir de las planillas de todos los partidos⁵⁹. Pese a esa opción, la simultaneidad de la elección presidencial y parlamentaria así como la identificación partidaria provocan que el voto por congresistas esté altamente condicionado por la preferencia en el nivel presidencial. Aún más, la solidez partidaria mitigó algunos de los habituales efectos corrosivos del voto preferente individualizado sobre la cohesión de las estructuras partidarias, más perceptibles en sistemas de partidos menos consolidados⁶⁰.

El férreo control de las cúpulas partidarias sobre las candidaturas parlamentarias se atenuó. El perfil de los congresistas se modificó. Ciertamente, aún es frecuente que sea el de un hombre de 35 a 54 años con educación superior y capital político familiar⁶¹, en un sistema partidario con rasgos dinásticos. Empero, la presencia femenina se extendió y cambios menos perceptibles a primera vista, también modifican la composición parlamentaria. Grupos más populares se abren campo entre las élites tradicionales, profesiones más variadas rompen la

monotonía de los abogados, candidatos con menos recorrido político y sobre todo partidario, despuntan para tratar de reconquistar la confianza: “*periodistas de todo tipo (de noticias, deportivos, de espectáculos), futbolistas (porteros, defensas, volantes y delanteros), comediantes (nuevos y veteranos), empresarios y comerciantes (contestatarios o no)*”⁶². Quizá como sucedió antes en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimice progresivamente el papel de las élites tradicionales a favor de clases medias y populares⁶³.

La pérdida de capacidad inclusiva de las elecciones y el descenso de la participación

El principal desafío para el sistema político y electoral en Honduras es encarar el debilitamiento de su capacidad para generar participación, lograr que la inclusión en los listados se traduzca en asistencia a las urnas. Como se desprende del Cuadro 1, la talla del Censo electoral casi se triplicó entre 1985–2013 (181.5%), estableció la mejor marca regional y probó la efectividad de la inscripción automática. Más del 91% de los hondureños figuran en el Censo, sin distinciones significativas entre áreas urbanas y rurales, hombres y mujeres⁶⁴.

Sin embargo, esa dimensión del Censo no se refleja en las urnas. De 1985 a 2014, la cantidad de votantes sólo se duplicó (aumento en 104%), en tanto que Guatemala la triplicó en un lapso de tiempo parecido. La presidencial de 2009 marcó el peor punto, con una participación por debajo del 50%. Ciertamente, ella se organizó en una coyuntura atípica, a pocos meses de la grave crisis saldada con la defenestración del presidente Zelaya, en un ambiente tenso, con un llamado de la Resistencia a la abstención, que convenció a una fracción del electorado, aunque en un porcentaje modesto⁶⁵. Ya antes, la presidencial de 2005 marcó el menor registro histórico de participación. Por lo tanto, más que un accidente, la abstención de 2009 se inscribió en una tendencia declinante, al punto de convertirse en una pieza clave de las elecciones. La presidencial de 2013 revirtió el declive, con un repunte hasta

⁵⁹ Ernesto Paz, “La reforma política electoral en Honduras” en Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007*, op. cit., p. 641 – 642.

⁶⁰ Cf. Fernando Tuesta, “Un voto letal: el voto preferente y los partidos políticos en el Perú” en *Revista de derecho electoral* (15), enero – julio de 2013, p. 251 – 270.

⁶¹ Programa de las Naciones para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano – Honduras 2011*. Tegucigalpa, PNUD, 2012, p. 132.

⁶² Miguel Cálix, “¿En quién confiar?” en *El Herald*, 22 de julio de 2012.

⁶³ Cf. Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France*, op. cit., p. 283 – 297.

⁶⁴ Instituto Nacional Demócrata, *Diagnóstico al Censo electoral*. Tegucigalpa: NDI – Hagamos Democracia, 2012, p. 23 – 28.

⁶⁵ Mitchell Seligson (coordinador), *Cultura política de la democracia en Honduras 2010*. Tegucigalpa: Vanderbilt University, Hagamos Democracia, FOPRIDEH, 2011, p. 165.

CUADRO 1
Evolución del número de inscritos y de votantes en América Central 1985–2014

País (primera y última elección considerada)	Inscritos (elección presidencial, primera y última elección considerada)		Votantes (elección presidencial, primera y última elección considerada)		Incremento de inscritos y de votantes entre la primera y la última elección (en porcentaje)	
Costa Rica (1986 - 2014)	1.486.474	3.078.321	1.261.300	2.099.219	107	66.4
Panamá (1994 - 2014)	1.499.848	2.411.754	1.105.388	1.886.208	60.7	70.6
El Salvador (1994 -2014)	3.442.330	4.955.197	2.317.981	2.741.074	43.9	18.2
Honduras (1985 – 2013)	1.901.757	5.355.112	1.597.841	3.275.346	181.5	104.9
Nicaragua (1990 – 2011)	1.752.088	4.328.094	1.419.384	2.631.087	147	85.3
Guatemala (1985 – 2011)	2.753.572	7.340.841	1.657.823	5.022.064	166.5	202.9

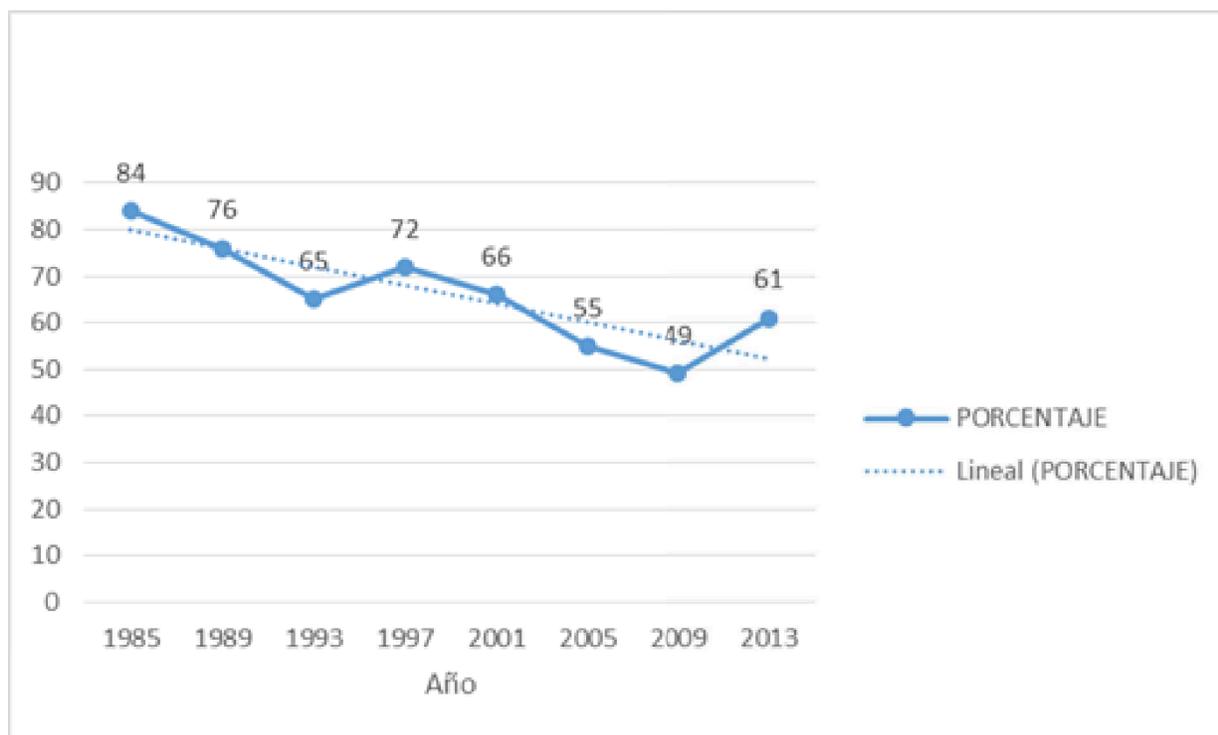
61.1%. Es pronto para indicar si se trata de una inflexión, de una pausa en una ruta descendente o de la estabilización de una pauta de asistencia que fluctuaría alrededor de 50%-60%.

Para continuar con la perspectiva comparada, la participación hondureña en elecciones presidenciales en el siglo XXI es la más baja de América Central, con 57.4%. El país más cercano es El Salvador (61.4%) y Panamá encabeza la lista (76%). Esa posición es tanto más preocupante que el promedio de la participación centroamericano es menor que el sudamericano. En tres décadas, Honduras ha perdido aproximadamente 25 puntos de participación, una de las evoluciones más dramáticas de la región, como ilustra el gráfico 1.

El descenso de la participación responde a múltiples causas. Se vincula con cuestiones técnicas, relacionadas con la lenta actualización del censo electoral, y la excede. Se explica también por un distanciamiento de los ciudadanos con la estructura institucional, una pérdida de confianza en las elecciones como eje ordenador de la vida colectiva, la insatisfacción con los resultados de la democracia, el desengaño con los partidos y el balance de los gobiernos, y por la extensión de la violencia.

Parte de la caída estadística de la participación corresponde a una "abstención artificial", en la medida que el Censo adolece de una deficiente depuración de fallecidos, fruto de la escasa cultura registral de fallecimientos. Ese inconveniente tampoco pudo ser subsanado por la vía de la renovación de la tarjeta de identidad que debía darse a partir de

GRÁFICO 1
Evolución de la participación electoral en Honduras (1985-2013)



2006, cuando vencían los documentos emitidos en 1996⁶⁶; hasta la presidencial de 2013, en cada oportunidad, se prorrogó la vigencia electoral de las tarjetas. Según una investigación de terreno, más de 300.000 nombres de personas muertas figurarían en el padrón⁶⁷. Cualquier sea la cifra exacta, no se mantiene estable, y con el paso del tiempo lastrada cada vez de manera más fuerte (en una situación extrema, el censo podría contar con más inscritos que personas en edad de votar, como sucede en El Salvador). Algo similar puede señalarse con respecto a los emigrantes a Estados Unidos, Canadá, España y México, los principales puntos de destino. Sólo los que viven en Estados Unidos tienen la oportunidad de votar pero las cifras son mínimas, por razones políticas, técnicas y logísticas. En 2013, de 46331 inscritos, apenas sufragaron 3096. Existe una tendencia en el liderazgo político e institucional a detener el análisis en este punto⁶⁸. Es un tópico convenido entre los dirigentes políticos y las

autoridades electorales achacar tan elevada abstención a la limitada actualización del Censo, al “millón” de hondureños en Estados Unidos, e incluso se asume esa posición en círculos sociales ajenos a los partidos⁶⁹. El argumento minimiza el problema de la erosionada capacidad de integración y movilización de los procesos electorales.

Los hondureños han perdido confianza en algunas de las funciones democráticas y ciudadanas de las elecciones. A las dudas sobre la limpieza de los procesos, se añade la pérdida de confianza en la utilidad del voto. Según el Latinobarómetro de 2008 y 2009, la convicción que lo más efectivo para cambiar las cosas es el voto la compartía el 45% de los hondureños, relegados al último lugar en América Latina, lejos de la media (59%) y la idea que el voto puede cambiar las cosas en el futuro era una creencia de 58%, por debajo de la media latinoamericana (64%). Esas creencias son sólo una dimensión del escepticismo con la democracia. Para el período 2005–2013, el apoyo a la democracia en Honduras fue de 53.5% para una media continental de 57% y la satisfacción de apenas 28.4% frente al

⁶⁶ Mirador electoral, Informe elecciones primarias en Honduras 2008. Tegucigalpa: Mirador electoral, 2009, p. 25.

⁶⁷ Instituto Nacional Demócrata, Diagnóstico al Censo electoral, op. cit., p. 20.

⁶⁸ Michelle Taylor – Robinson, “The Honduran General Election of 2009”, op. cit., p. 370;

⁶⁹ Cf. Cáritas, Hacia procesos electorales más democráticos y transparentes. Tegucigalpa: Cáritas – Impactos, 2014, p. 17.

promedio latinoamericano de 38.6%. La calidad de la democracia permanece en estándares bajos. De acuerdo a los parámetros de Polilat–Fundación Konrad Adenauer, en ningún año del siglo XXI, el Índice de desarrollo democrático de Honduras alcanzó el promedio latinoamericano. Con un puntaje de 3.7 / 10 en el período 2002-2013, figuró en el onceavo puesto sobre 18⁷⁰.

Esos datos impiden interpretar la elevada abstención como un signo de conformidad con el sistema. Esa pista podría derivarse de corrientes que en los años setenta interpretaron la abstención en algunos países desarrollados como un indicio de satisfacción con el funcionamiento del sistema político, de aprobación implícita de las políticas gubernamentales o de indiferencia ante el relevo de partidos que todas maneras conservarían las orientaciones. En esa óptica, se consideraba que altas tasas de participación podrían aumentar la presión sobre los gobernantes y generar crisis de gobernabilidad⁷¹. El malestar incrementaría la participación con una exigencia de resultados inmediatos a las autoridades elegidas. Sin embargo, en Honduras, abstención y comodidad democrática no van aparejadas.

Sectores crecientes se distanciaron del bipartidismo, de manera discreta a través de la abstención, luego de manera explícita, buscando otras opciones en los comicios de 2013, como ilustra el gráfico 2.

El predominio del bipartidismo, inalterado entre 1981–2009, concentrando alrededor del 95% de los sufragios válidos, ocultó el peso creciente de la abstención, del alejamiento silencioso de franjas cada vez más importantes del electorado. Apenas había crujidos leves en el campo parlamentario, en el cual los partidos minoritarios lograron algún avance: en 2009, el PDC, PINU y UD lograron la inédita cifra de 12 escaños, casi un 10%. O señales del lado de los votos blancos y nulos, que tuvieron sus puntos más altos en 2005 y 2009. Progresivamente, los votantes del PN y del PL representan fracciones cada vez más exiguas del conjunto de inscritos: en el inicio de la democracia, ambos, por separado, superaban a los abstencionistas; en 1993, por separado fueron superados por los abstencionistas; en 2009, juntos pesaban menos que los ausentes.

⁷⁰ Polilat – Fundación Konrad Adenauer, Índice de desarrollo democrático de América Latina 2013. Montevideo: Polilat – Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 13.

⁷¹ Para una presentación de esas tesis y sus críticas, cf. C. B. MacPherson, *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza, 1997, p. 115 -116.

Retomando la célebre distinción de Albert Hirschmann⁷², hasta la presidencial de 2013, grupos significativos optaron por la “salida”, es decir la abstención, e incluso, esa “salida” puede interpretarse en términos más literales, con la emigración, convertida en un “escape a la situación de violencia, inseguridad e incertidumbre”⁷³. Se mostraron poco dispuestos a la “lealtad” con los dos partidos históricos. Tampoco alzaron la “voz”, ya sea respaldando a alguno de los partidos minoritarios, percibidos como funcionales al sistema, o integrando formas más activas de movilización o protesta. La movilización política en las calles que provocó la crisis de 2009 se apaciguó después del Acuerdo de Cartagena que permitió el retorno de Zelaya y la transformación de la Resistencia en un partido (2011). Se confirmó la frágil capacidad de acción pública de la sociedad hondureña. Por su parte, el conflicto social tiende a estar focalizado. Desde el punto de vista social, se centra en empleados públicos como el magisterio o el personal de salud; desde el punto de vista geográfico, en el conflicto de tierras en el Bajo Aguán, en el departamento de Colón⁷⁴, con decenas de muertos⁷⁵, víctimas del enfrentamiento larvado entre grandes propietarios y movimientos campesinos, con un alto costo en derechos humanos⁷⁶.

Esa “salida” durante un cuarto de siglo se alimentó por motivos políticos. La aplicación de la línea económica liberal condujo al retraimiento de electores nacionalistas luego del gobierno de Callejas y el mantenimiento de esas orientaciones desencantó a la base liberal después de las administraciones de Reina y Flores. En general, en América Latina, participación electoral y reformas económicas liberales tendieron a ir en sentidos opuestos⁷⁷. La economía

⁷² Albert Hirschmann, *Exit, Voice, Loyalty*. Harvard U. P., 1971.

⁷³ Antonella Spada, “Honduras: de la zona de riesgo al golpe de Estado” en PNUD – PAPEP, *Honduras: el desafío de construir una salida a la crisis*. Tegucigalpa: PNUD– PAPEP, 2012, p. 57.

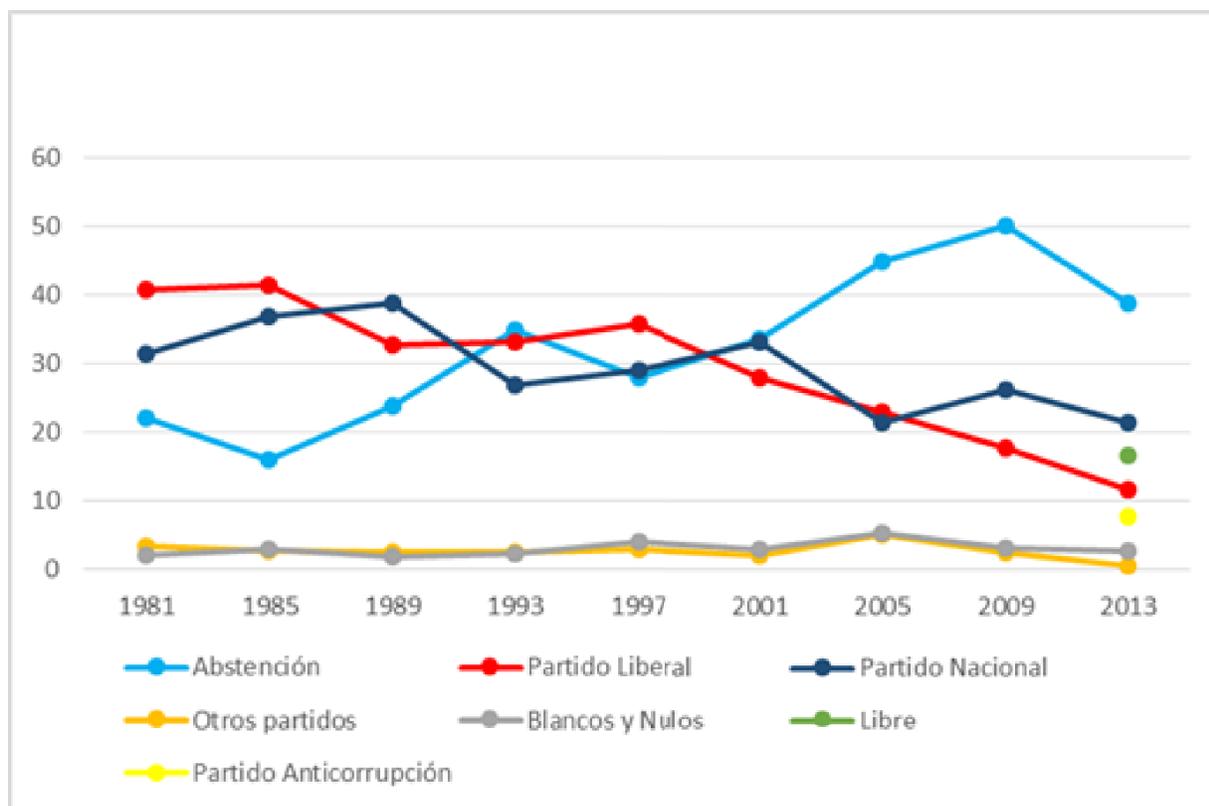
⁷⁴ Eugenio Sosa, “La conflictividad social: encuentros y desencuentros entre actores políticos y sociales y el Estado” en CEDOH, *Conflictividad, Estado y sociedad*. Tegucigalpa: CEDOH, 2013, p. 68 – 71.

⁷⁵ Observatorio de derechos humanos del Aguán, *Informe estadístico de muertes violentas relacionadas al conflicto de tierras en el Bajo Aguán 2008 – 2013*. Tegucigalpa: Observatorio de derechos humanos del Aguán, 2014, 13 p.

⁷⁶ Human Rights Watch, *Aquí no hay investigaciones*. Estados Unidos, Human Rights Watch, 2014, 80 p.

⁷⁷ Sebastián Lavezzolo, “Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980 – 2000” ponencia presentada en el XII Encuentro de latinoamericanistas españoles, Santander – 2006.

Gráfico 2
Distribución de los inscritos en el censo
Elecciones presidenciales de Honduras 1981-2013



creció modestamente (el ingreso per cápita anual disminuyó 1.2% entre 1980–1990 y creció 1.1% entre 1990–2008, sólo por encima de Nicaragua), se volvió dependiente de las remesas, que incluso pasaron a ser la principal fuente de divisas, y desencantó a la población⁷⁸. La tranquila alternancia de gobiernos liberales y nacionalistas limó las diferencias entre ambos y restó dramatismo a las contiendas electorales que esbozaban menos proyectos ideológicos o programas de gobierno contrapuestos que enfrentamientos entre las personalidades de los candidatos. Las políticas públicas mostraron continuidades que restaron nitidez a las distinciones partidarias, lo que permeó al conjunto de la sociedad, al punto que uno de los datos más sorprendentes fuese la similitud en las escalas de valores, expectativas y prioridades de los electores

liberales y nacionalistas⁷⁹. El liderazgo político también exhibió su vulnerabilidad a la hora de responder desafíos imprevistos. El huracán Mitch (1998) activó a la sociedad civil, generó más demanda de inclusión y transparencia, pero a los partidos les costó entender la nueva dinámica y se debilitó “su calidad de intérpretes, gestores y procesadores de las demandas sociales”⁸⁰. Los gobiernos se hallaron igualmente desarmados ante la vertiginosa espiral de violencia, cuyo indicador central, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, trepó de alrededor de 50 a más de 80 entre 2000-2010⁸¹.

⁷⁸ Cf. Fabrice Lehoucq, “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades” en *Revista de derecho electoral* (16), julio – diciembre de 2013, p. 29 – 32.

⁷⁹ Instituto Nacional Demócrata, *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*, op. cit., p. 38.

⁸⁰ Víctor Meza, *Honduras: crisis política y solución democrática* (documento de análisis 97). Tegucigalpa: CEDOH, 2012, p. 9.

⁸¹ Programa estado de la nación, *Resumen estado de la región*. San José, Programa estado de la nación, 2011, p. 27.

Honduras se convirtió en uno de los países más violentos del mundo.

Asimismo, existe el sentimiento que la corrupción en la administración pública es extendida, crónica e impune. Según la percepción de corrupción medida por Transparencia de 2013, en una escala de 0 a 10, el país obtenía una nota de 2.6, ocupando el lugar 140 sobre 175 países o territorios⁸². La percepción daña el juicio ciudadano sobre las instituciones, actores, dirigentes y lo aleja del juego político: investigaciones han establecido un vínculo entre ser víctima de la corrupción y la pérdida de confianza en las instituciones.

De manera más reciente, la participación electoral está afectada por la violencia. Se contraponen el norte abstencionista, una de las zonas más peligrosas de América Central⁸³, y por ende del mundo, y la franja occidental-sureña, más participativa y con mejores indicadores de seguridad. A diferencia de los estudios sobre los impactos de la violencia política, las consecuencias de la violencia ligada al crimen organizado y la delincuencia común han sido menos consideradas en los análisis sobre la participación política. Parte de la explicación de la brecha en las tasas de participación entre la América del sur y la Central, puede radicar en los disímiles niveles de violencia, pasados y presentes de ambas zonas. En América Latina, la participación electoral de las presidenciales 2011-2014 y la tasa de homicidios presentan una alta correlación inversa, de -0.71 . En Honduras, la correlación departamental fue de -0.52 para los comicios de 2009 y de -0.42 para los de 2013. Suficiente como para abrir un expediente sino un debate.

Hoy, la violencia emerge con nuevo rostro, no desde el Estado o contra el Estado, tampoco con contenidos políticos o ideológicos, como sucedió en las guerras civiles centroamericanas. Sin embargo, sus efectos limitan el acceso a la participación política y al ejercicio libre del sufragio. Por un lado, el narcotráfico se implantó en la región centroamericana, en particular en las costas y áreas rurales de escasa presencia estatal, utilizadas como lugar de tránsito de la droga llevada desde el sur hacia el norte del Continente; asimismo, recicló parte de sus ganancias con el lavado de activos. Cuando el narcotráfico se instala en un territorio para controlarlo, socava las bases de la comunidad, impone el miedo o la complicidad, recorta la competitividad y el

pluralismo de la vida política, distorsiona por completo las campañas electorales. Candidatos ajenos a esas estructuras son eliminados o suficientemente acosados como para retirarse de la carrera; si hay algún grado de pluralismo, el desequilibrio de los recursos inclina la balanza del lado de los candidatos coludidos con el crimen organizado. Regiones periféricas de Guatemala y Honduras, convertidas en corredores de la droga, sufren hoy estos escenarios⁸⁴. Este fenómeno tiene más visibilidad a nivel local que presidencial, y afecta igual a varios Estados de México. En esas condiciones, asistir a votar pierde sentido para amplias franjas del electorado o, por el contrario, hacerlo se convierte en una pesada obligación sin auténtica opción de elegir.

En 2013, en El Paraíso (Copán), un municipio con una reputación ensombrecida, miembros de mesa de varios partidos debieron fugar, la presencia de observadores y testigos imparciales quedó vetada⁸⁵. La participación reportada alcanzó 84.5%, casi 25 puntos por encima del promedio nacional y una quincena arriba del porcentaje departamental, y el candidato a alcalde superó el 90%. Sin el dramatismo de esas cifras, probablemente por las características más urbanas, en el municipio de Yoro, Arnaldo Urbina, alcalde reelegido en 2013 y detenido al año siguiente bajo cargos de asociación con el narcotráfico, reunió una docena de puntos adicionales con respecto al candidato presidencial de su partido y acumuló 63.6% de los sufragios. Según Marvin Ponce, ex diputado y asesor del presidente Hernández, unos 35 alcaldes y vicealcaldes estarían ligados con el narcotráfico⁸⁶. El estudio de los resultados atípicos en la participación y en la distribución de las preferencias, se convierte ya en una necesidad para detectar indicios de situaciones anómalas.

Por otro lado, la violencia del crimen organizado y la común con su rostro más duro, incluyendo secuestros, extorsiones, asesinatos, ejecutados por las maras, mina igualmente la participación. La violencia descontrolada no sólo conduce al *“hombre a actuar como un lobo para el hombre”*, destruye el tejido de la vida colectiva, rompe la confianza en los otros y genera un repliegue inmediato sobre las esferas más íntimas. Allá donde ella impera, pronto se contraen todas las formas de participación e

⁸² Los datos de Transparencia Internacional se encuentran en: www.transparencia.org

⁸³ Programa estado de la nación, Resumen estado de la región, op. cit., p. 35.

⁸⁴ Konrad Adenauer Stiftung, La Red, Seguridad y crimen organizado transnacional. Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, La Red, 2011, p. 49.

⁸⁵ Víctor Meza (coordinador), Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia. Tegucigalpa: CEDOH - NDI, 2014, p. 108 - 109.

⁸⁶ “Marvin Ponce dijo que hay unos 35 narco – alcaldes” en Honduprensa, 8 de octubre de 2014.

intervención en los espacios colectivos, así sea por algo tan elemental y básico como el temor de la gente a circular por las calles, a atravesar un área controlada por una mara que no lo identifica como residente, a ser víctima de fuego cruzado o simplemente ser asaltado en el transporte público⁸⁷. Con el paso del tiempo, la gente teme o se desinteresa de comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, colaborar con una asociación o un patronato, expresar sus opciones, elegir la opción de su preferencia. A la larga, hasta se pierde la voluntad de votar, que implica hacerse miembro de la comunidad de ciudadanos y definir el destino colectivo. Como en cualquier entorno altamente agresivo, el objetivo es pasar discreto, disminuir los riesgos, exponerse lo menos posible.

En otras palabras, la imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política en democracia de sectores más o menos amplios de la población: áreas golpeadas por el narcotráfico y barrios secuestrados por la delincuencia ordinaria se encuentran en la primera línea. Este escenario presente en Tegucigalpa o San Pedro Sula es igualmente visible en ciudad de Guatemala o San Salvador. En los barrios peligrosos, el organismo electoral se somete al pago de un “impuesto de guerra” para realizar las pruebas de transmisión de datos, la policía se mantiene a distancia, los partidos realizan, en el mejor de los casos, visitas fugaces durante la campaña, la observación electoral local sufre para encontrar voluntarios para cubrir los recintos⁸⁸, la observación internacional evita exponer a sus integrantes.

La geografía de la participación muestra una fuerte continuidad. La correlación de la participación entre los comicios de 1985 y 2009, en la escala departamental, es de 0.79. Los datos de la presidencial de 2005 distinguen tres áreas. La primera, de abstención acentuada, cubre la costa atlántica, incluyendo las Islas de la Bahía, y tiene como pivote las ciudades de San Pedro Sula, Choloma, La Ceiba, que resaltan por su baja participación. La apatía se extiende a los departamentos próximos de Gracias a Dios y Yoro. En una situación intermedia, se ubica

en el corazón central del país, alrededor de Tegucigalpa, con extensiones hacia Comayagua y Olancho. El área más participativa cubre la franja sud – occidental, desde Copán y Ocotepeque hasta Choluteca (mapa 2).

En claro, las regiones atrasadas y rurales participan más, y desde este punto de vista, la geografía de la participación ofrece una paradoja. De manera opuesta a la vinculación habitual entre progreso socioeconómico y participación, frecuente en América Latina y postulada por la teoría de la modernización política, en Honduras se asocia menor desarrollo humano, en especial bajos desempeños educativos, y alta asistencia electoral⁸⁹. Para los comicios de 2013, la correlación departamental entre el Índice de desarrollo humano (IDH) y la participación tuvo un valor de -0.76 .

Las pistas explicativas, acumulativas antes que alternativas, apuntan a una mayor efectividad de las relaciones clientelistas en regiones con alta concentración de electores en condición de pobreza y baja densidad estatal⁹⁰; a una mejor resistencia de las identidades y lealtades partidarias en ambientes donde los cambios socioeconómicos y culturales son lentos; a la percepción del voto como una obligación colectiva en espacios de convivencia tradicional que facilitan la socialización, la confianza interpersonal y las relaciones comunitarias⁹¹. En cambio, en el norte, urbano, industrial, comerciante, exportador, próspero y tierra de inmigrantes, el clientelismo rendiría menos, los ciudadanos tendrían más independencia con respecto a la política⁹², las elecciones se inscribirían menos en una dinámica tradicional de socialización comunitaria.

La brecha entre zonas participativas y abstencionistas se amplió. En 1985, la separación entre los dos departamentos extremos fue de 12.3 puntos a pesar que el promedio nacional rebasaba 85%; en 2013, de 25.6 puntos entre Lempira y Atlántida (de 24.7 puntos en 2009, para los departamentos extremos). La caída general de la participación se convirtió en un desplome en la costa atlántica, lo que acentúa la correlación entre abstención y ma-

⁸⁷ Según los datos de una investigación con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica, ¡100% de los pasajeros del transporte público de Tegucigalpa fue asaltado en el transcurso del último año! “100% de pasajeros han sido asaltados” en El Heraldo, 28 de septiembre de 2012.

⁸⁸ En los comicios de 2012 y 2013, el consorcio Hagamos Democracia no consiguió cubrir ciertos puntos de la muestra en Tegucigalpa y San Pedro Sula por la negativa de los voluntarios de ir a los barrios más peligrosos y la complicación de reclutamiento en la misma colonia.

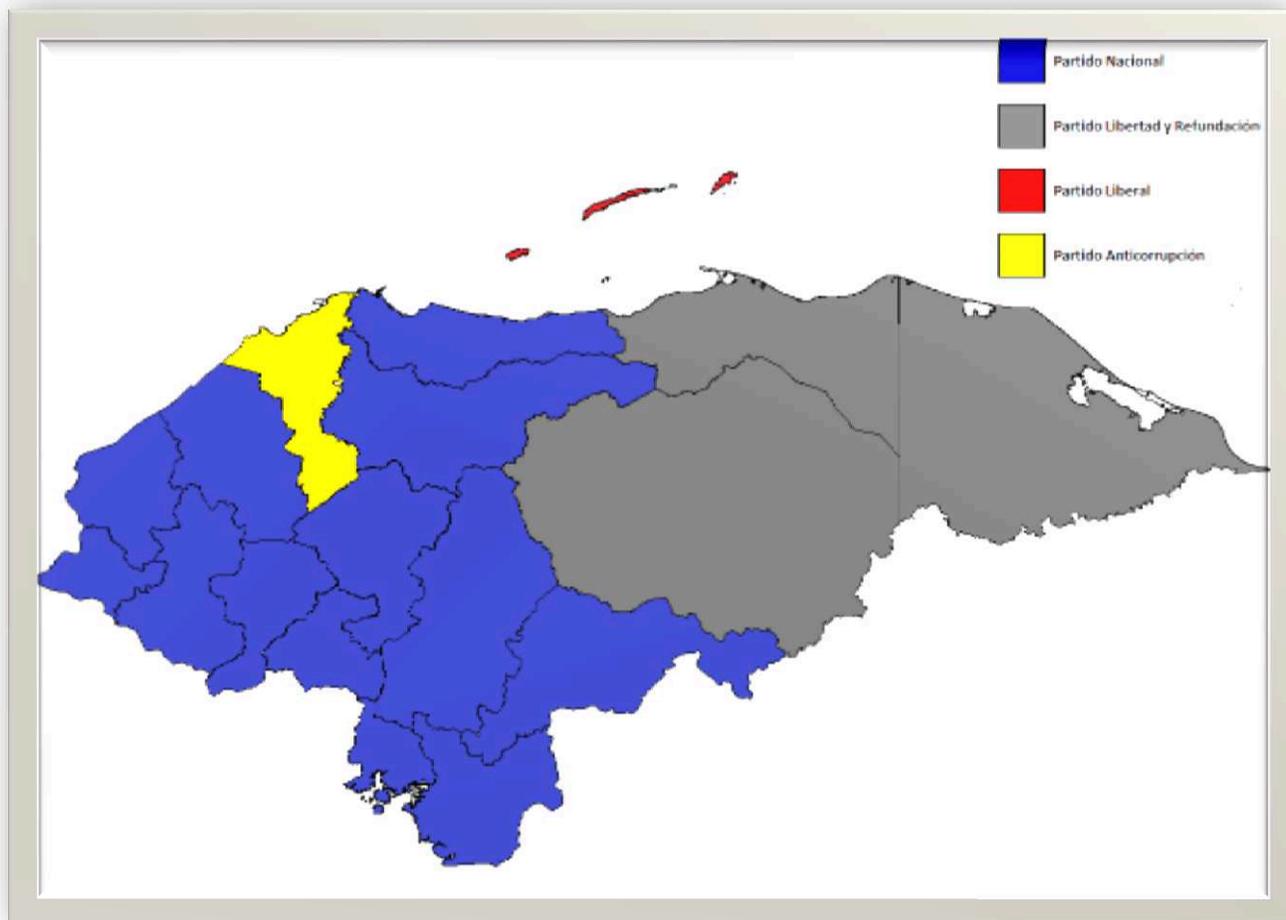
⁸⁹ Álvaro Cáliz, Willibald Sonnleitner, “La paradoja hondureña” en Willibald Sonnleitner, Explorando los territorios del voto, op. cit., p. 22 – 25.

⁹⁰ Carlos Meléndez, Honduras elecciones 2013: compra de votos y democracia. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014, p. 18 – 19.

⁹¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Resumen del Informe de desarrollo humano Honduras 2006. Tegucigalpa: PNUD, 2006, p. 14.

⁹² Es conocida la expresión: “Tegucigalpa hace política, San Pedro Sula trabaja y La Ceiba baila”.

MAPA 2
Presidencial de 2013: ganador por departamento



yor índice de desarrollo humano. Los departamentos dinámicos parecen esperar cada vez menos de los partidos, las elecciones y la política, y concentran sus energías en su propio desarrollo o en lidiar con el drama de la inseguridad. Sin duda excede la casualidad que en 2013 el abstencionista departamento de Cortés fuese también el bastión del flamante Partido Anti Corrupción (PAC). Esa geografía tiene asimismo resonancias políticas: el liberalismo se implanta en las zonas abstencionistas, el nacionalismo en las participativas. La caída más pronunciada del liberalismo desde principios del siglo XXI no es ajena al retroceso de la participación en sus bastiones.

En las principales ciudades, se verifica mejor el lazo habitual entre prosperidad y participación. Los barrios de clase media y más acomodados tienen niveles superiores de votación. Por ejemplo, en 2013, para una media de asistencia electoral de 63.4% en Tegucigalpa, en los barrios privilegiados,

la participación bordeó 68% (recintos de votación de la Universidad Nacional Autónoma, Instituto San Miguel, Complejo Simón Azcona, etc.). Los grupos con alto nivel educativo y de ingreso están familiarizados con el juego político, al cual ofrecen numerosos cuadros, cuando no presidentes. Por el contrario, en los barrios populares, enfrentados a difíciles condiciones de vida, de acceso a servicios públicos, de seguridad, con una importante presencia de inmigrantes rurales o de pequeñas ciudades, se reduce la asistencia a las urnas. Sirve la comparación entre las colonias populares de la capital, poco participativas, y los departamentos occidentales, altamente participativos. Unos y otros comparten malas condiciones de vida. Probablemente las diferencias de participación estriban en las redes de los partidos, bien afincadas en los departamentos rurales, poco sometidas a la presión de novedades que alteren los comportamientos tradicionales, mientras que les cuesta organizarse y llegar a los barrios nuevos, en los cuales recién procuran establecerse

y probablemente hacen frente a un ánimo menos predispuesto de los nuevos ciudadanos, que sufren el desencanto entre sus expectativas de instalación y la realidad y la visibilidad de las desigualdades.

Por último, desde el punto de vista sociodemográfico, la participación mezcla perfiles habituales y atípicos. En la presidencial de 2009, en base a los datos completos de los listados⁹³, la participación creció progresivamente con la edad, alcanzó el pico alrededor de los 60 años y bajó en la población joven, dejando de lado a los debutantes, bastante entusiastas. Las mujeres aventajaron ligeramente a los hombres, como ocurre cada vez con mayor frecuencia en América Latina, en especial entre las jóvenes y adultas pues en el segmento de mayores de 60 años prevalecen pautas más tradicionales de comportamiento y la asistencia femenina declina más rápido que la de los hombres. De acuerdo al relevamiento de una encuesta postelectoral de 2013⁹⁴, a contramano de los comportamientos aguardados por la teoría, las personas sin o con pocos ingresos sufragaron más que las de recursos (el dato es compatible con la verificación de una relación inversa en las ciudades pues es la alta asistencia de electores rurales de regiones pobres que, a nivel nacional, coloca la mayor participación del lado de los ciudadanos con ingresos limitados). Aquellas sin identificación partidaria sufragaron en una proporción bastante menor que quienes si se sentían próximos a un partido. Si ese aspecto es común en sí mismo, contrariamente a lo que sucede en numerosos países la ausencia de identificación con una camiseta partidaria crece en los sectores que reivindican el rostro de la modernidad: favorecidos, educados y jóvenes. Desconfiados de los partidos y escépticos con la limpieza de los procesos electorales, navegan insatisfechos en la democracia y su principal símbolo, las elecciones.

D. Ciudadanía, partidos y elecciones

El recorrido por dos tercios de un siglo de elecciones, de 1948 hasta 2013, ilustra la modernización y la democratización de la sociedad, las instituciones y el sistema político hondureño. Los comicios reflejan una sociedad más abierta, integrada y democrática que la de media-

dos del siglo XX. De ser un universo monopolizado por los hombres, hoy, el censo tiene un componente femenino mayoritario y las mujeres acuden en mayor proporción a sufragar. El Estado realiza esfuerzos por documentar poblaciones históricamente marginadas e incorporarlas en la vida política institucionalizada. El Censo acoge a más de 90% de la población en edad de inscribirse. El perfil de los representantes, todavía mayoritariamente hombres de clases favorecidas, se diversifica, aunque más lentamente, como en un eco débil y atrasado del perfil de los inscritos.

Las elecciones ayer dominadas por el gobierno, destinadas a asegurar la reelección oficialista frente a una oposición amenazada, tienen una regularidad temporal y unos grados de pluralismo y transparencia sin precedentes, capaces de colocar la alternancia en el poder como una evidencia para todos los ciudadanos. La libertad en las campañas es muy amplia para todas las fuerzas políticas, si bien quedan desafíos en materia de equidad en la competencia y en el respeto a las frágiles disposiciones que reglamentan el financiamiento de la política. En cierto sentido, la equidad se encontraba asegurada entre los dos partidos históricos, capaces de recurrir a importantes y probablemente equivalentes recursos privados e incluso, aun contraviniendo las normas, también públicos (el uso de los bienes del Estado, como vehículos, en las campañas es moneda corriente y socialmente tolerada). Fuera de ese espacio, el desequilibrio es manifiesto en desmedro de los otros partidos o candidatos.

El organismo electoral dejó de subordinarse al Poder Ejecutivo para transitar hacia un esquema de control de los partidos, que buscaron en la vigilancia recíproca la garantía de la limpieza de los comicios. Luego se dieron pasos hacia la conformación de un Tribunal más independiente, garante de una jornada electoral honesta, abierto a los controles, la transparencia, la rendición de cuentas, pero aún persiste un bemol entre las disposiciones apartidistas y las prácticas de los partidos que se resisten a perder el control del órgano electoral. Asimismo, los progresos en la profesionalización han sido más frágiles que los alcanzados por otros tribunales centroamericanos y la faceta jurisdiccional se halla en una fase embrionaria por la fragilidad de las líneas jurisprudenciales o la demora en la resolución de los casos planteados.

Esos cambios, fundamentales en una perspectiva histórica, han encontrado sus límites y la democracia, las elecciones y el sistema partidario de Honduras parecen encontrarse con una savia empobrecida. Sin reiterar los argumentos y los datos ya ano-

⁹³ Francois Gélinau, José Ángel Garzón, "Participación electoral en América Central". Investigación preparada para la Organización de Estados Americanos.

⁹⁴ Borge y asociados, Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, 2013, op. cit.

tados, resulta necesario interrogarse sobre el vínculo de los partidos con la ciudadanía y el electorado.

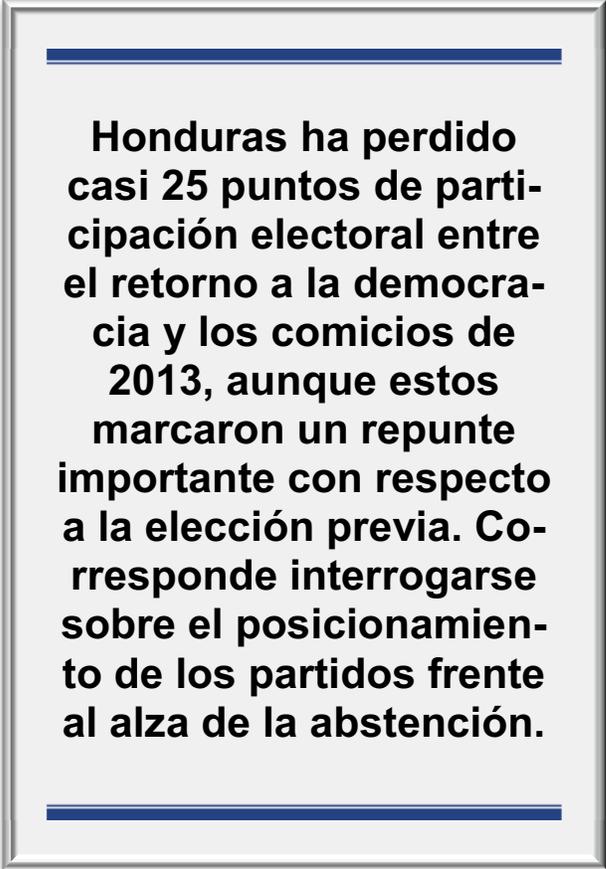
Honduras ha perdido casi 25 puntos de participación electoral entre el retorno a la democracia y los comicios de 2013, aunque estos marcaron un repunte importante con respecto a la elección previa. Corresponde interrogarse sobre el posicionamiento de los partidos frente al alza de la abstención.

Aún después de la presidencial de 2009, la abstención inquietaba poco y tuvo efectos limitados sobre las organizaciones. La inadecuada depuración de fallecidos y el “millón” de hondureños en Estados Unidos se citaban como principal explicación de la abstención. Por fundada que sea, ella no agota el problema. También se repetía que la presidencial de 2009 fue la más votada, cierto en términos absolutos pero falaz en porcentaje, que es sin duda, para estos casos, el parámetro idóneo de evaluación. Esta minimización se vinculaba probablemente con el hecho que la subida de la abstención no alteraba las pautas de distribución de votos. Tampoco la presidencial de 2013 ahondó la reflexión, sin duda por el mejoramiento de la participación y por la continuidad del PN en el poder.

Se produjo una progresiva desalineación frente a los partidos tradicionales⁹⁵, pero como el retiro de los ciudadanos no favorecía o perjudicaba de manera evidente a ninguna de las dos grandes fuerzas ni alteraba el cuadro general del bipartidismo, nacionalistas y liberales tendieron a desentenderse del asunto, tanto más que esa abstención es probablemente funcional con las bases de la vida política en Honduras. O, como señala Giovanni Sartori, el desencanto y la desilusión de los ciudadanos llevaron a la apatía y “el ciudadano apático hizo muy fácil la política”⁹⁶.

El Estado hondureño funciona con una marcada lógica partidista, “un elemento constitutivo de la secular cultura administrativa que ha dominado el imaginario de los líderes de los partidos”⁹⁷. El partido ganador copa de la manera más amplia posible el aparato público dependiente del Poder Ejecutivo: ministerios, empresas públicas, entidades de servicio público, con una renovación extensa de los funcionarios. A veces, la lógica incluso se acota y el

reparto ni siquiera es partidista sino dominado por las corrientes internas vinculadas con las escuderías de los candidatos presidenciales. Los beneficiarios de los puestos son militantes y activistas del nuevo oficialismo. La exigencia para que ellos ocupen cargos es abierta, públicamente defendida desde los más altos puestos partidistas: el proselitismo es carta para acceder a funciones públicas⁹⁸. Incluso, la administración acoge no sólo a los nuevos funcionarios que ejercerán labores sino a los



Honduras ha perdido casi 25 puntos de participación electoral entre el retorno a la democracia y los comicios de 2013, aunque estos marcaron un repunte importante con respecto a la elección previa. Corresponde interrogarse sobre el posicionamiento de los partidos frente al alza de la abstención.

“paracaidistas”, personas que ingresan en planillas, cobran mensualmente su sueldo sin trabajar en la institución, pues están dedicadas a funciones partidistas o simplemente actividades privadas pero que obtienen ese privilegio por servicios prestados o por prestar. Los “paracaidistas” pueden sumar centenares de personas, gravando seriamente los presupuestos institucionales. Esa práctica es comúnmen-

⁹⁵ Vanderbilt University, Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2012. Tegucigalpa: Vanderbilt University, 2012, p. 173 – 175.

⁹⁶ Giovanni Sartori, Ingeniería constitucional comparada. México: Fondo de cultura económica, 2010.

⁹⁷ Mario Posas, “Cambio y continuidad en la Honduras de hoy” en FOPRIDEH, Las ideas políticas en Honduras, op. cit., p. 118.

⁹⁸ A modo de ejemplo, el alcalde de Tegucigalpa y presidente del Partido Nacional Ricardo Álvarez lamentaba: “Varios líderes, lideresas, dirigentes activistas siguen esperando su espacio. Se ganaron con el duro trabajo de dos elecciones y muchos ministros siguen sin abrir las puertas” en Hondudiaro, 11 de mayo de 2011.

te aceptada como una costumbre, aunque estigmatizada en público⁹⁹.

La obtención de los puestos se vincula con labores proselitistas o, cuando menos, con la evidente adhesión al partido al haber sufragado en los comicios internos de la organización. En efecto, las primarias organizadas por el TSE se efectúan con padrón abierto y simultáneamente para los partidos Nacional y Liberal (en 2012, por primera vez, las primarias contaron con tres partidos, pues se añadió Libertad y Refundación, Libre), pero en mesas separadas. Esto implica que si un ciudadano acude a votar, queda inmediatamente registrado en las listas manejadas por el partido y muchas veces revisadas antes de asignar cargos públicos. En contrapartida, los empleados públicos son sometidos a un régimen de aportes, en teoría voluntario, obligatorio en la práctica, y la negativa al aporte puede concluir en el despido¹⁰⁰. En ese esquema, una elección en la cual se achica el número de votantes, no plantea inconvenientes sino que simplifica el complejo reparto de los espacios en la administración pública nacional y local.

Al margen del Poder Ejecutivo, en los estamentos más altos del Estado, como el Poder Judicial, la pauta de distribución es bipartidista: los cargos se dividen entre nacionalistas y liberales, con una ligera ventaja para el partido gobernante de turno, y los partidos minoritarios consiguen eventualmente butacas marginales, a veces decisivas para inclinar la balanza. En ciertas oportunidades, los acuerdos se realizan menos entre los partidos que entre fracciones de los partidos que juntas alcanzan las mayorías necesarias. Esa pauta de comportamiento para designaciones judiciales o en instituciones en principio apartidistas —como el TSE o el RNP— fue perceptible desde el inicio de la democracia, como ilustró el acuerdo entre las bancadas afines al presidente liberal José Azcona y al líder de la oposición, el nacionalista Callejas¹⁰¹. Las normas destinadas a evitar las cuotas partidarias en la Corte Suprema de Justicia, como el involucramiento de la sociedad civil, aprobadas con el mismo ánimo que la reforma en la composición del TSE, carecieron

de resultados efectivos. “Al igual que en 2001, de 15 magistrados que conforman la Corte [elegida en 2008], 7 responden a un partido y 8 a otro”¹⁰².

Se trata de una situación paradójica: los partidos aprueban las disposiciones que limitarían su intervención pero rápido se desdichan en los hechos. Este comportamiento se explica probablemente por el deseo de complacer a grupos dinámicos de la sociedad civil o de la cooperación internacional que ejercen una presión moral pero sin voluntad real que esa concesión se traduzca en actos tangibles. También puede provenir de la mutua desconfianza entre partidos y el escepticismo que en una sociedad tan teñida por el bipartidismo existan personalidades auténticamente independientes, así sea porque un individuo proviene de una familia más identificada con uno u otro partido.

Las campañas tienen un sello personalista y de prebendas. De arriba hacia abajo, los candidatos son la llave de acceso a los cargos y beneficios públicos. Las candidaturas son ante todo proyectos personales o de clanes, rara vez se diferencian las unas de las otras por razones de doctrina o matices ideológicos. Hasta los nombres de los movimientos indican la raíz personal. Por ejemplo, en 2004, en las internas liberales compitieron, entre otros, el “*Movimiento Esperanza Liberal*” de Manuel Zelaya (la sigla MEL correspondía exactamente al diminutivo con el cual es conocido Zelaya), el “*Movimiento jaimista*” de Jaime Rosenthal (en 2012, su hijo Yani creó el “*movimiento yanista*”), el “*Movimiento Marlon Lara*” de Marlon Lara... Evidentemente, esa tendencia no es exclusiva del liberalismo ni de esa elección.

Los gastos de la campaña y las prebendas provienen de los recursos propios de los candidatos, lo que requiere un sólido capital familiar o personal; de aportes privados, lo que implica buenos vínculos con el empresariado que suele organizar poderosos conglomerados que abarcan y articulan numerosos sectores; de fondos públicos, entre los cuales destacan los subsidios que manejan los parlamentarios, con pocas reglas y bastante opacidad, y refuerzan la posición de los elegidos; de los bienes públicos, además del uso del tiempo de funcionarios, lo que favorece a quienes pueden dar instrucciones en este sentido; del financiamiento estatal, que sirve prioritariamente a las direcciones nacionales; eventualmente de contribuciones de grupos ilegales. El manejo de las prebendas requiere así-

⁹⁹ Cf. “No habrá paracaidistas en este gobierno: JOH” en El Heraldo, 18 de mayo de 2014 (JOH es la sigla de Juan Orlando Hernández).

¹⁰⁰ “Gobierno cobra “impuesto de guerra” en El Heraldo, 15 de abril de 2013. En 2013, en la circular remitida por el PN citada en la noticia, el porcentaje de aportes se escalonaba entre 3.5% (para salarios menores a 750 dólares, aproximadamente) hasta 11%, para salarios superiores a aproximadamente 2.500 dólares.

¹⁰¹ Guillermo Molina, “Honduras: ¿elección sin ganador?”, art. cit.

¹⁰² Comisión Internacional de Juristas, La independencia del Poder Judicial en Honduras (2004 – 2013). Tegucigalpa: Comisión Internacional de Juristas, 2014, p. 27.

mismo conexiones con las estructuras medias y bajas del partido, vinculadas con las redes locales. Los alcaldes, el eslabón más pequeño de la cadena, reciben recursos de candidatos presidenciales o legislativos con la promesa de movilizar las bases, lo que también puede implicar entregar o compartir recursos con los patronatos de los barrios y colonias.

El juego económico tiene poca claridad. Las normas sobre el financiamiento político son frágiles, con escasas rendiciones de cuenta, mínimos controles, sanciones esporádicas o ausentes, y desinterés ciudadano por el tema¹⁰³. Este cuadro tiene rasgos aún más críticos en las elecciones primarias. En ellas, rivalizan movimientos o corrientes que jurídicamente apenas sí existen pues se conforman para esos comicios con escasas reglas, pueden manejar importantes recursos en lapsos muy breves con mínimos controles, y desaparecen poco después de la jornada electoral –con excepción del movimiento del candidato ganador que se convierte en la columna vertebral del partido para la elección presidencial.

Los elegidos mantienen el mismo estilo de acción. En efecto, hasta la legislatura cerrada en 2014, cada diputado titular recibía aproximadamente 50.000 dólares por año (un millón de lempiras), en tanto que los suplentes alrededor de 20.000 dólares, como parte del Fondo social de planificación departamental, que podía usarse con bastante discrecionalidad. Los congresistas los utilizaban, entre otros fines, para efectuar dotación de insumos y accesorios agrícolas para productores, meriendas y útiles escolares para familias con hijos en la escuela, donación de cemento para familias pobres, reparación de calles¹⁰⁴. O mantienen vivos los lazos con sus bases a través de festejos para el día de la Madre, entrega de ataúdes o brigadas médicas...¹⁰⁵ El manejo de recursos públicos bajo esta modalidad es una figura excepcional en el ámbito parlamentario mundial y en términos prácticos implica que los diputados asumen funciones habituales de los alcaldes o reemplazan a los precarios servicios públicos. El voto preferente en listas abiertas, la orien-

tación clientelista de las campañas y la disponibilidad de recursos públicos terminan orientando a los diputados hacia una visión y un comportamiento localistas en comparación con otros parlamentarios de la región¹⁰⁶.

Los candidatos, en cualquier nivel aunque con mayor visibilidad en los ámbitos locales, buscan el apoyo popular con regalos. Es frecuente que ofrezcan “*despensas*” (es decir paquetes de alimentos básicos) en actos a los cuales se busca darles notoriedad, publicidad y difusión para mostrar el estilo solidario del candidato. La lista de obsequios es tan extensa como la imaginación de los aspirantes: fogones para preparar tortillas¹⁰⁷, sillas de ruedas, bolsas de agua para niños en los desfiles, entrega de piñatas el día del niño, envío de carros cisternas con agua a barrios marginales, fardos de ropa, organización de torneos deportivos infantiles¹⁰⁸, atención en consultorios médicos o campañas de fumigación¹⁰⁹, etc. No se trata de un movimiento unilateral. Los ciudadanos aguardan las campañas para solicitar o exigir esos regalos que pueden ayudar a resolver una necesidad atrasada, a alcanzar bienes poco comunes en su vida cotidiana, a pasar un buen momento. Si recibir esas ayudas o bienes no garantiza el voto, es evidente que la negativa de un candidato a prestarse al juego le resta posibilidades de manera significativa, a menos que dispusiese de cualidades carismáticas o de notoriedad excepcionales.

El recurso a las prebendas y la constitución de pequeñas clientelas es alentado por el voto preferente en listas abiertas que pone a un candidato a parlamentario en feroz disputa por asegurarse un campo en el corazón o la memoria de los votantes. A manera de ejemplo, en 2012, para 23 cupos disponibles, un candidato a diputado en las elecciones internas del PN por el departamento de Francisco Morazán disputó su puesto de manera directa con-

¹⁰³ Guillermo Casco “El financiamiento político en Honduras” en Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto (coordinadores), Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA, OEA, UNAM, 2011, p. 321 – 348.

¹⁰⁴ Fundación Democracia sin fronteras, Informe de producción legislativa y manejo de recursos públicos. Tegucigalpa, Fundación Democracia sin fronteras, 2012, p. 32–83.

¹⁰⁵ “Diputados pagarán, pero piden cuentas al CCEPL” en El Heraldo, 23 de mayo de 2014 (declaración del diputado liberal Marco Antonio Andino).

¹⁰⁶ Mar Martínez, La carrera política de los parlamentarios costarricenses, salvadoreños, hondureños: selección y ambición (tesis de doctorado en la Universidad de Salamanca).

¹⁰⁷ Cf. la reivindicación del apodo “Juan Fogón” por parte de Juan Orlando Hernández que durante la campaña de primarias y generales, regaló esos fogones.

¹⁰⁸ Cf. “El Mundial de Lizzy” organizado por Lizzy Flores desde 2006. “Mary Lizzy Flores Flake – curriculum vitae” (separata).

¹⁰⁹ Cf. La propaganda de Marcia Villeda para la municipal de 2013 en Tegucigalpa informaba: “más de 46492 capitalinos atendidos en las clínicas médicas, capacitación y creación de 300 nuevas microempresas con 2.1 millones de capital semilla, 822 barrios y colonias fumigadas” en El Heraldo, Propuestas electorales, 12 de noviembre de 2012.

tra otros 160 aspirantes de la misma organización. Si logró figurar en la lista de los elegidos para los comicios generales de 2013, tuvo que repetir el proselitismo para lograr la preferencia frente a más de 200 candidatos, de su partido y de los otros, nuevamente para llevarse uno de los 23 curules departamentales. En otras palabras, cualquiera de los 8 diputados del PN de Morazán elegidos en 2013 dejó en el camino a aproximadamente 350 rivales entre 2012 y 2013. Y si para distinguirse en esa multitud, no alcanza una propuesta innovadora o una idea de impacto, siempre queda el recurso de la ofensiva de la sonrisa. Durante la elección de 2013, algunos candidatos a diputados en el departamento gastaron más en propaganda que los candidatos presidenciales de los partidos pequeños...

La dinámica de campañas personalistas, prebendas y clientelas se acomoda bien con un achicamiento del cuerpo electoral efectivo. Por un lado, si la población a la cual se necesita llegar es menos extensa, se limitan los de por sí elevados costos de una campaña, que además de la propagada, comprenden visitas a colonias y localidades con regalos de una naturaleza u otra, impresión de afiches y volantes, activación de redes de militantes y costos de la jornada electoral. En efecto, para ese día, los candidatos requieren una logística precisa para asegurar que los integrantes de la mesa —representantes de las corrientes en las primarias y de los partidos en las elecciones generales— y los fiscales del partido se desplacen a cumplir sus funciones, reciban un refrigerio y muchas veces un estipendio para garantizar la lealtad. Pequeño extra, es útil ofrecer transporte a los votantes. Por otro lado, en un contexto de abstención fuerte, el valor y la importancia de una clientela electoral dispuesta a movilizarse, pesa e influye más. En el contexto hondureño, marcado por fuertes niveles de identificación partidaria y bajos índices de participación, la “*compra de votos*” en 2009 se orientó a los electores más fieles, simplemente para asegurar que asistan a sufragar¹¹⁰. En ese sentido, muchas veces, esta “*compra*” busca menos un intercambio inmediato, preciso entre un bien entregado y una marca en la papeleta que la creación o más a menudo el fortalecimiento de una identificación partidaria capaz de generar una preferencia de largo plazo¹¹¹.

¹¹⁰ Ezequiel González Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge, Carlos Meléndez, Javier Osorio, David Nickerson “Compra de votos en América Central: un estudio preliminar” en Salvador Romero Ballivián (coordinador) *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, 2014, p. 165.

¹¹¹ Carlos Meléndez, *Honduras, elecciones 2013: compra de votos y democracia*. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014, p. 20.

La combinación de una abstención elevada con una movilización, muchas veces, por mecanismos de prebenda y clientelas logradas con recursos del sector privado, repercute sobre la independencia de la política y la orientación de las políticas públicas. En efecto, el financiamiento de la política pasa por poderosos y limitados conglomerados, que controlan campos clave de la economía, y reparten sus simpatías y gastos de campaña entre los dos partidos históricos¹¹². En 2013, desconfiaron de Libre y le retacearon su respaldo. Estos poderes fácticos pueden recibir, a cambio, accesos privilegiados a las decisiones del Estado, adquisiciones directas de bienes o servicios sin procesos de licitación o procesos amañados, exenciones y perdones tributarios en un contexto de modesta presión fiscal (como en el resto de América Central) y facilidades para conservar oligopolios en varios campos¹¹³. Este “*capitalismo de compadres*” funciona por una imbricación entre lo económico y lo político¹¹⁴. Existen reducidos incentivos para corregir desigualdades a través de instrumentos impositivos o dar fluidez a los mecanismos de la libre competencia. No constituye una paradoja menor que Honduras, un país bien predispuesto hacia el capitalismo, posea numerosos mercados con un funcionamiento sesgado.

Por su parte, sectores de las clases populares y medias, comprendidos o no en el juego de prebendas y clientelas, miran los resultados de la política con creciente escepticismo. De acuerdo al *Latino-barómetro*, en 2008, la sensación que se gobierna para los poderosos llegó a 80% en Honduras contra 70% en América Latina, la impresión que las desigualdades permanecen en democracia fue de 55% contra 48% para el promedio. Sensaciones y fríos indicadores convergen y señalan a Honduras como uno de los países más desiguales en una de las regiones ya más inequitativas del planeta. En América Latina, ocupa el tercer lugar, después de Haití y Colombia¹¹⁵.

¹¹² Manuel Torres, *Honduras: la transición inconclusa hacia una democracia*. Tegucigalpa, Caritas – Subirana, 2012, p. 86 – 96.

¹¹³ Thelma Mejía, “Political Reform and Civil Society’s Participation” en Hemisphere Initiatives, *Deciphering Honduras*. Cambridge – Massachusetts, Hemisphere Initiatives, 2002, p. 24.

¹¹⁴ Juan Ramón Martínez, “El capitalismo de compadres” en *La Tribuna*, 23 de mayo de 2014.

¹¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2011*. Tegucigalpa: PNUD, 2012, p. 48.

E. Conclusión: la transición histórica del sistema de partidos y la reconfiguración de las elecciones

La elección presidencial de 2013 marcó una etapa clave de la transición política que ha mostrado cuáles rasgos del sistema partidario, político y electoral tuvieron una fisura o desaparecieron, sin que los alcances de la reconfiguración se encuentren ya establecidos. Honduras se encuentra en una transición histórica que replantea la configuración bipartidista, el lugar de las elecciones y el signo de la participación. La crisis de 2009, la más grave desde la instauración de la democracia, constituyó la puerta de entrada.

El centenario bipartidismo ha desaparecido, sin implicar que el PN y el PL hayan dejado de ser relevantes: permanecen en la primera línea solo que ya no son los únicos en el escenario. El resquebrajamiento era tanto más probable que no lo protegía un mecanismo de corte mayoritario, sólo el hábito de los electores. Su permanencia con un sistema proporcional constituía, más bien, una singularidad en América Latina. Las reglas facilitaron que la llegada de nuevos partidos, con fuerte convocatoria electoral, trastocase el bipartidismo en un multipartidismo en apenas una elección.

El impacto mayor de la crisis de 2009 para el sistema partidario fue el quiebre del PL. Una fracción permaneció alrededor de la sigla histórica, súbitamente desplazada hacia posiciones conservadoras, porque la caída de Zelaya fue orquestada por dirigentes liberales, destiñendo las credenciales antigolpistas del partido (el reemplazante de Zelaya fue Roberto Micheletti, dirigente liberal, hasta ese momento presidente del Congreso) y sobre todo por la escisión de las alas progresistas que terminaron de desvincular al PL de un proyecto de cambio sociopolítico. La otra fracción, compuesta por dirigentes, cuadros y militantes seguidores del ex presidente Zelaya, aliados con sectores de izquierda hasta entonces dispersos o activos en círculos sociales más que políticos, fundó Libre. En otros términos, uno de los dos partidos tradicionales se dividió y no se trata de una ruptura minoritaria. De hecho, Libre superó al PL en la presidencial de 2013.

La primaria de 2012 había perfilado el nuevo escenario. Por primera vez, acudieron tres partidos. Los nacionalistas emergieron vencedores, conservando aproximadamente la mitad del cuerpo electoral (46.5%). El resto de los votantes partió sus prefe-

rencias entre el PL (29.2%) y Libre (24.1%), cuya candidata, Xiomara Castro, esposa de Zelaya, resultó individualmente la candidata más votada, aprovechando la candidatura de consenso presentada por el partido, en tanto que el sufragio nacionalista y liberal se dispersó entre los distintos postulantes. La primaria confirmó la debilidad electoral de la izquierda, cuyo movimiento interno quedó relegado en Libre frente a las corrientes dirigidas por ex liberales, más experimentados en los usos y costumbres electorales. Desde el inicio, Libre demostró sus raíces liberales, con votaciones significativas en la mayoría de los departamentos, gracias a estructuras que no necesitó crear sino apenas activar a partir de antiguas redes partidarias, y se superpuso a una geografía colorada. Sus bastiones se afincaron en el norte, con una presencia más rural que urbana, y sus debilidades se manifestaron en las áreas tradicionalmente nacionalistas.

El nacimiento de Libre impactó en el sistema partidario. La división del PL sería un hecho clave por sí mismo. Como ocurrió cada vez que uno de los dos partidos mayoritarios sufrió una escisión significativa, perdió frente al partido que conservó la cohesión. En 1923, Carías triunfó contra dos candidatos liberales; en 1954, Villeda ganó frente a los dos candidatos nacionalistas. Adicionalmente, por más que sus dirigentes centrales provengan del liberalismo y sus prácticas prolonguen los estilos precedentes, Libre introdujo un componente ideológico poco frecuente en las últimas décadas. Trajo consigo una plataforma de reformas políticas, sociales, económicas, cristalizadas alrededor de la Asamblea Constituyente¹¹⁶, que en el principio del siglo XXI latinoamericano, por la fuerte experiencia andina, implica la apuesta por una reformulación de las bases del poder alrededor de un liderazgo fuerte con una amplia movilización social¹¹⁷. Por eso, el planteamiento de Libre se afiliaba poco a la tradición de Constituyentes hondureñas de la segunda mitad del siglo XX y desafiaba los límites en los cuales se movían liberales y nacionalistas. No obstante, en la campaña, el énfasis en asuntos ideológicos fue limitado y en sus primeros pasos, Libre exhibió su dependencia del liderazgo de Zelaya, elegido jefe del partido, en tanto que su esposa fue postulada para la Presidencia, versión local de la *“reeleccionismo conyugal”*, una tendencia visible en

¹¹⁶ Libre, Planteamiento político de las bases del plan de gobierno para una Honduras libre. Tegucigalpa: Libre, 2013, p. 13 – 17.

¹¹⁷ Cf. Salvador Romero Ballivián, “Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia 1990 – 2009” en *Diálogo Político*, 2010, p. 85 – 108.

La campaña presagió el final del bipartidismo por la presencia de la renovada y ampliada oferta política. Los nuevos partidos, en especial Libre y PAC, compitieron contra los dos partidos históricos.

América Latina a principios del siglo XXI¹¹⁸. Junto con el Partido Anti Corrupción (PAC) de Salvador Nasralla, Libre es el partido que tiene el cariz más personalista.

De manera paralela, el sistema de partidos, que funcionó con dos grandes partidos y tres pequeños desde los años noventa, se transformó desde 2012, cuando el TSE reconoció cuatro nuevas organizaciones. Al citado Libre, se añadió Alianza Patriótica, con una visible presencia de ex militares, encabezado por el ex general Romeo Vásquez, uno de los actores de la crisis de 2009 en calidad de comandante de las Fuerzas Armadas. También obtuvo la personalidad jurídica el Frente Amplio Popular en Resistencia (FAPER) del activista de los derechos humanos Andrés Pavón. Estos partidos confirmaron la importancia de los eventos de 2009 en la reconfiguración del juego político y la persistencia de la polarización que estalló ese año pero, al final, sus resultados electorales fueron mínimos. Por último, el popular comentarista deportivo Nasralla creó el PAC, con un perfil de “outsider”, cabalgó sobre la denuncia de la corrupción y la descalificación del sistema político tradicional en una época en la cual los hondureños expresaron su hartazgo con el estado político, económico, social y de seguridad del

¹¹⁸ Daniel Zovatto, El estado de las democracias en América Latina. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2014, p. 45.

país. Prometió renovar la política y colocó en las planillas parlamentarias y municipales a personas sin vínculos partidarios.

En este ambiente, llegó la elección general de 2013, conducida por el gobierno de Porfirio Lobo. El mandatario ganó la presidencial de 2009, celebrada con el visto bueno implícito más que el apoyo internacional explícito, en la medida que se entendía la presidencial como el camino más expedito para reencauzar la legitimidad política¹¹⁹. Lobo logró en el Acuerdo de Cartagena (2011) las condiciones para el retorno político y jurídico de Zelaya a Honduras, un paso previo decisivo para la vuelta plena de Honduras a la comunidad internacional, simbolizada por la readmisión del país en la Organización de Estados Americanos (OEA). En otros campos, el balance resultó menos halagador y al final de la gestión, la ciudadanía identificaba como prioritarios los mismos desafíos que al inicio. Primero, la seguridad continuó degradándose, alimentada por la presencia del narcotráfico en la costa norte, las maras y pandillas en las ciudades grandes y una delincuencia ordinaria particularmente violenta. El crecimiento económico resultó corto, y lenta la recuperación de la crisis que en 2008 sufrió los Estados Unidos, socio fundamental para Honduras. La anemia económica impidió mejoras significativas en el empleo, los ingresos y en la reducción de la marcada desigualdad, en tanto que se agudizó el déficit fiscal. Por último, los ciudadanos percibieron como alarmante la corrupción en el Estado.

La campaña de 2013 se realizó con esas inquietudes como telón de fondo. La inseguridad se mantuvo alta. Si bien la campaña se desarrolló en un ambiente de relativa calma entre los partidos, entre enero y diciembre de 2013 se registró el asesinato de seis candidatos: tres para el cargo de alcalde, dos para el de regidor, uno para diputado, además de un alcalde, dos vicealcaldes y dos regidores en ejercicio y al menos seis familiares cercanos de candidatos (ellos se sumaron a los siete candidatos a alcalde y tres candidatos a diputado asesinados en las primarias de 2012)¹²⁰. El móvil político no pudo ser siempre establecido. El aletargamiento de la economía no impidió el mayor flujo de recursos a las campañas proselitistas de la historia, acentuando una espiral de varios procesos electorales. El

¹¹⁹ Instituto Nacional Demócrata, Informe final Misión internacional de estudio y acompañamiento elecciones generales de Honduras 2009. Washington: Instituto Nacional Demócrata, 2010 p. 1

¹²⁰ Instituto Universitario en Democracia, paz y seguridad jurídica, Informe final de la conflictividad y violencia política electoral. Tegucigalpa, Instituto Universitario en Democracia, paz y seguridad jurídica, 2014.

PN fue el más beneficiado y por rubros, el pedazo grande de la torta de gastos correspondió a la televisión¹²¹, como en la mayoría de las democracias latinoamericanas. La rendición de cuentas sobre el origen y el monto total de los recursos recibidos por los candidatos, el destino de los fondos, el monitoreo de los gastos y la imposición de sanciones por infracciones permanecen entre los desafíos de la ley electoral.

La campaña presagió el final del bipartidismo por la presencia de la renovada y ampliada oferta política. Los nuevos partidos, en especial Libre y PAC, compitieron contra los dos partidos históricos. Estos eligieron sus candidatos en 2012, en las internas más reñidas de la historia, al punto que los dos ganadores quedaron por debajo del 50% y asegurar la cohesión representó uno de los desafíos para los ganadores. El PN presentó a Juan Orlando Hernández, presidente del Congreso. Sin desmarcarse del gobierno, centró su oferta en las ventajas de la recién conformada Policía Militar para entrar en sintonía con la prioritaria demanda de seguridad y en la ampliación del “Bono 10.000” para familias de mínimos ingresos. El PL llevó a Mauricio Villeda, hijo del más importante presidente liberal del siglo XX, que se colocó como abanderado de la honestidad y cuestionó tanto la administración nacionalista como los principios de Libre. Ambos partidos plantearon propuestas de cambio más acotadas que los restantes.

El cambio y el statu quo polarizaron la campaña, en la cual se contrapusieron dos candidatos y dos agendas. Libre insistió en la necesidad de refundar las bases del Estado y la sociedad, con una Asamblea Constituyente que satisficiera la expectativa de renovación. El PN respondió con un intenso despliegue mediático: planteó ajustes para lograr un Estado más eficiente, aumentar la presencia del Ejército en las calles para reducir la inseguridad, contraponiéndola a la voluntad de Libre de replegar a los militares, y simultáneamente procuró asociar la candidatura de Castro con el chavismo para generar temor. En el escenario polarizado, Villeda y Nasralla tuvieron complicaciones para descollar, e incluso Villeda terminó apelando al sentimiento del liberalismo para recuperar el voto histórico del partido. Después de aventajar en las intenciones de voto durante la mayor parte del año, Castro cedió la iniciativa y permitió que Hernández la empatase a un mes de los comicios¹²².

¹²¹ Víctor Meza (coordinador), Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia, op. cit., p. 72 – 73.

¹²² Borge, Encuesta de opinión pública 85, octubre de 2013 (inédita).

La polarización arrastrada desde 2009, la diversificación de la oferta y un resultado que se anticipaba apretado beneficiaron la participación electoral que remontó hasta 61.1%. Por las mismas causas, los sufragios blancos y nulos (4.8% del total de votos emitidos) permanecieron en un nivel bajo.

Las características novedosas del proceso se reflejaron geográficamente: por primera vez, cuatro partidos distintos se impusieron en al menos un departamento (mapa 3).

La elección probó el éxito de la estrategia de Hernández del PN, ganador con 36.8% de votos válidos. Se impuso en la mayoría de los departamentos, afianzándose sobre todo en el occidente y sur, rural, de menor desarrollo humano y acostumbrada fortaleza partidario. En el quiebre del bipartidismo, el nacionalismo aprovechó su unidad frente a la división de su adversario centenario y a pesar del desgaste de la gestión, traducida en la pérdida de una veintena de puntos, conservó la Presidencia. Con respecto a 2009, retrocedió en todos los departamentos pero mientras contuvo las caídas en su bastión, acusó descensos marcados en las áreas urbanas. La ruralización partidaria se acentuó. La votación por Hernández creció entre la población de más edad, apegada al sistema partidario tradicional; femenina, de menor escolaridad e ingreso¹²³, sectores que buscaron preservar el “bono 10.000”. Su énfasis en la seguridad con una oferta percibida como concreta y clara, fue igualmente clave.

El segundo lugar lo ocupó Castro de Libre con 28.7%. Libre canalizó una parte de la ambición de cambio latente en la sociedad pero no logró despejar completamente el temor de las acciones que podría adoptar, a pesar del tono moderado de la campaña. En el reparto de tierras dejado por la división liberal, se apropió del noroeste rural, de escaso desarrollo, donde juntó el periférico Gracias a Dios, Olancho, departamento de Zelaya, y Colón, área de activos movimientos campesinos enfrentados a empresarios de la tierra en las proximidades del Bajo Aguán. Ciudades y áreas rurales se equilibraron. El votante de Libre tuvo un perfil masculino, juvenil y a la vez mayor de 50 años, con buen nivel educativo.

Villeda del PL reunió 20.2% y se colocó tercero. El partido perdió 17.9 puntos y su caudal casi se dividió por la mitad con relación a la presidencial anterior, que ya había sido el peor desempeño de la

¹²³ Los datos sobre el perfil del electorado provienen de Borge y Asociados, Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, op. cit.

organización. La geográfica clásica se desdibujó por el debilitamiento en el norte, con la excepción de Islas de la Bahía, y una mejor resistencia en el sur. Se trató de una geografía novedosa, sureña, urbana, próspera. Empero, el perfil del electorado retrató una persona de edad avanzada, poco escolarizada, con una crisis de lealtad partidaria: Villeda fue el candidato que menos movilizó entre los simpatizantes de su propia organización, víctima de la polarización entre el PN y Libre. Ese mismo día, los alcaldes liberales reunieron un caudal de votos significativamente mayor que el candidato presidencial y, de hecho, el PL ocupó la segunda plaza en las municipales, por la cantidad de alcaldes y de regidores.

El candidato del PAC Nasralla quedó en la cuarta casilla con 13.5%, con un sonado triunfo en el departamento de Cortés, corazón industrial y urbano de Honduras, con el área metropolitana San Pedro Sula–Choloma–La Lima–Puerto Cortés. El PAC se superpuso a la Honduras urbana y de mayor desarrollo humano. La votación confirmó la importancia en las sociedades contemporáneas de la televisión para proyectar liderazgos sin un aparato partidario vigoroso¹²⁴: esa influencia se sintió en las ciudades, en cambio, cubrir las zonas rurales, menos influidas por los medios de comunicación de masa y las redes sociales virtuales, exigía una estructura que no tenía el PAC. En 6 departamentos quedó por debajo de 4%. Sumó un destacado apoyo juvenil, de sectores escolarizados, de grupos que tendían a permanecer al margen de los procesos políticos y que expresaban desde antes la predisposición a votar por un “partido nuevo”¹²⁵. Encontraron en PAC la oportunidad para manifestar su descontento y exigir un nuevo estilo de hacer política. Por detrás, cuatro candidatos no superaron juntos la barrera del 1%, incluidos los tres partidos hasta entonces denominados “emergentes” (PDC, PINU, UD, en contraposición a los “históricos”) que parecieron amoldados al sistema tradicional.

La elección dejó, al menos, cuatro grandes resultados y lecciones políticas. La elección marcó el final del bipartidismo hondureño. El PL quedó relegado al tercer lugar y con el PN sumaron menos de 60%, lejos del 95% de costumbre. Ambos partidos perdieron casi la misma cantidad de puntos, alrededor de una veintena. Fue, además, de manera individual, su peor desempeño histórico en democracia. Consecuencia de la ruptura del bipartidismo, la

alternancia entre nacionalistas y liberales ya no constituye el horizonte único de la política. En el esquema previo, elección más, elección menos, uno de los dos grandes partidos sabía que accedería a la presidencia y el otro que la perdería para iniciar un ciclo inverso. Con la diversificación de actores, esa seguridad pierde fundamento. El impacto de esta incertidumbre pesa más sobre el liberalismo y junto con la arraigada tradición bipartidista explica un incipiente movimiento desde las bases del PL y de Libre para avanzar hacia una alianza o reunificación, como ilustró un documento suscrito por alcaldes y diputados de Comayagua de ambos partidos en 2014¹²⁶. La multiplicación de partidos puede también impactar en la cohesión de los partidos, antes preservados por el bipartidismo. Ahora, dirigentes medios o altos pueden dejar sus organizaciones sin cruzar la línea hacia el adversario histórico pues pueden hallar oportunidades en las formaciones recientes, cuyas estructuras se encuentran todavía en formación. La onda de repercusiones del quiebre del bipartidismo está aún lejos de haberse agotado. La transformación es evidente en el plano nacional; en el nivel municipal, el bipartidismo resistió mejor, reteniendo casi 90% de las alcaldías. El PN y el PL se apoyaron en el trípode del poder local: rostros conocidos en busca de la reelección, estructura partidaria funcional y redes sociales bien constituidas.

La segunda lección es que la rutina de elecciones periódicas no disipa una recurrente desconfianza en la transparencia de los comicios ni de cuestionamiento a los resultados, pese a los informes positivos de las Misiones de observación electoral de la Unión Europea, de la OEA y del consorcio “*Hagamos Democracia*” (conformado por Caritas, la Confraternidad Evangélica, FOPRIDEH y la Universidad Metropolitana). Castro y Nasralla dudaron del escrutinio oficial. Apelaron a la vía jurisdiccional y sobre todo a la denuncia pública y la presencia mediática desde el día mismo de la elección. Es común que en los procesos electorales hondureños más de un candidato se proclame ganador la noche de los comicios y que luego el vencido tarde días o semanas en conceder la derrota, si alguna vez lo hace de forma explícita. 44.7% de los encuestados señalaron tener poca o ninguna confianza en que los resultados reflejaran las preferencias ciudadanas, grupo en el cual sobresalen simpatizantes de Libre, PAC y personas sin identificación partidaria.

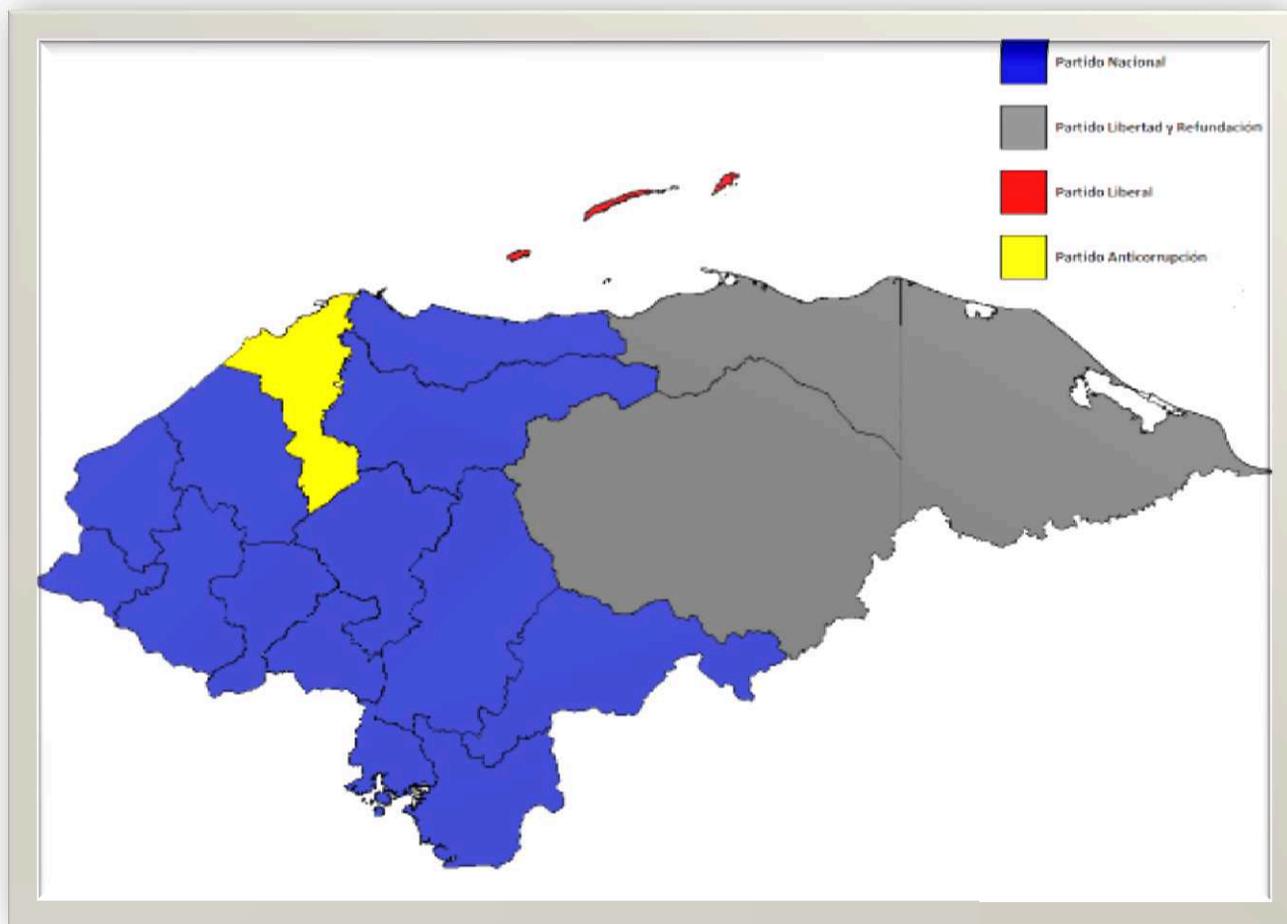
¹²⁴ Cf. Giovanni Sartori, *Homo videns*. Buenos Aires:

Taurus 1999, p. 105 – 116.

¹²⁵ Instituto Nacional Demócrata, *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*, op. cit., p. 53.

¹²⁶ “Alcaldes de Comayagua piden alianza PL – LIBRE” en *La Prensa*, 2 de agosto de 2014.

MAPA 3
Presidencial de 2013: ganador por departamento



En tercer lugar, el presidente Hernández comienza su gestión con el Congreso más fragmentado de la historia hondureña. La bancada oficialista tiene algo más de un tercio de los escaños. Se puede anticipar que los gobiernos monocolors se harán excepcionales: con un parlamento en el cual el partido del presidente diste de la mayoría absoluta para aprobar leyes, la necesidad de formar coaliciones de gobierno entrará en la agenda política, como sucede de manera ordinaria en los regímenes multipartidista de representación proporcional. En la legislatura iniciada en 2014, el PN requiere pactos, estables o ad hoc, para aprobar leyes. Para el inicio, contó con un acuerdo implícito de gobernabilidad con el PL, probablemente reforzando la percepción de un escenario en el cual los actores del bipartidismo forman un polo frente a los nuevos partidos. Además, el gobierno encara una situación fiscal precaria, una inseguridad estabilizada en

niveles muy elevados, un sistema partidario y político en renovación, en una muda que ha tenido en los comicios de 2013, uno de sus hitos más importantes, pero no el único ni el último. La presidencial de 2013 fue sólo la elección de la transición hacia un sistema electoral, partidario y político que continuará rediseñándose en los próximos años.

Por último, si la reconfiguración del centenario sistema de partidos parece segura, la evolución de las elecciones y sobre todo de la participación es menos sencilla de predecir. Es previsible que la calidad técnica y las garantías de transparencia e imparcialidad para los distintos actores de los procesos electorales continúen en alza. El organismo electoral registra mejoras administrativas, técnicas y logísticas en la administración de los procesos, fruto de la combinación del aprendizaje de lecciones, la progresiva profesionalización de su perso-

nal, la asistencia externa brindada por organizaciones como PNUD, OEA e IFES.

Asimismo, como en otros países, los controles internos y externos se vuelven más sistemáticos y efectivos, con la llegada de misiones de observación internacional y el despliegue de la observación local, como la del consorcio Hagamos Democracia. La sociedad se muestra menos dispuesta a aceptar prácticas tradicionales a las cuales se responsabiliza de enturbiar la jornada electoral: distribución en blanco de credenciales de miembros de mesa, que se presta a un comercio de esas tarjetas en beneficio de las corrientes grandes o de los partidos mayores, que por lo tanto ganan un peso adicional en la mesa¹²⁷; composición exclusivamente partidaria de la mesa receptora de votos, que permitiría manipulaciones de las actas, que al TSE sólo le corresponde tabular; ausencia de controles básicos en el financiamiento de la campaña que facilita el clientelismo o genera campañas muy desiguales, por no mencionar la inexistencia de sanciones.

Esos puntos flacos, aunque no eran novedosos, estallaron con claridad en las primarias de 2012, probablemente por las singularidades de esa elección, a la cual acudían tres partidos en un ambiente aún polarizado, y sobre todo que se saldó con los resultados más estrechos de la historia de las primarias, tanto en el PN como en el PL. La presidencial de 2013 arrastró esas dificultades. Muchas de las demandas encontraron eco en un proyecto de una reforma sustantiva de la legislación electoral presentada por el TSE, que proponía el financiamiento permanente a los partidos, controles reforzados sobre los gastos partidarios, el fortalecimiento de las competencias del organismo electoral, los primeros pasos para una presencia apatidista en las mesas de votación¹²⁸. La mayoría de los planteamientos se encuentran alineados con las tendencias dominantes de la reforma política en América Latina¹²⁹. Sin embargo, las fuerzas políticas todavía manifiestan reservas ante la perspectiva de

cambios significativos que recorten sus facultades de intervención y control sobre el proceso electoral.

El futuro de la participación electoral se mantiene bajo un signo de interrogación. En efecto, Honduras ha ingresado a una fase en la cual los sistemas de alarmas se disparan por la manifiesta subida del escepticismo y el desapego ciudadano hacia los actores, las instituciones y las prácticas de la democracia tal y como funciona. Los números están en su punto más bajo, ya sea en la comparación interna, con las mediciones anteriores en Honduras, y externa, en relación a los otros países latinoamericanos. Para 2012, el apoyo al sistema y a la democracia cayeron al punto más bajo en América Latina desde que se realizan la encuesta del Barómetro de las Américas en 2004¹³⁰.

En ese escenario, la presencia de nuevos partidos y candidatos revitalizó la participación electoral. Las primarias de 2012 y las generales de 2013 ofrecen una indicación en ese sentido, ya que la diversificación de la oferta y la pugnacidad de la contienda incrementaron la participación en casi una decena de puntos con respecto a la primaria y la presidencial previas. Sin embargo, sólo futuros comicios mostrarán si se confirma la remontada, si ella fue apenas un sobresalto en una línea descendente o si marca un período de estabilización. Es probable que cualquier de esas evoluciones se produzca en un contexto de democracia de baja calidad, recurrentes crisis institucionales y una mezcla de apatía y descontento crecientes. Las elecciones en Honduras se encuentran bajo la alerta de huracanes.

Nota biográfica del autor

Salvador Romero Ballivián, de nacionalidad boliviana, obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París.

Entre los principales cargos que desempeñó están la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz-sala provincias. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras. En 2014 fue designado director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

¹²⁷ El Tribunal Supremo Electoral admite la existencia del problema y la dificultad de enfrentarlo por la ausencia de denuncias formales. "Venta de credenciales se va a terminar hasta que "enchanchemos un par" en *El Heraldo*, 14 de noviembre de 2012 (declaración del magistrado Enrique Ortez).

¹²⁸ Tribunal Supremo Electoral, Proyecto de ley para la participación política y electoral. Tegucigalpa: Tribunal Supremo Electoral, 2011.

¹²⁹ Salvador Romero Ballivián, "La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI" en Cuadernos de CAPEL (57), 2012, p. 289 - 310.

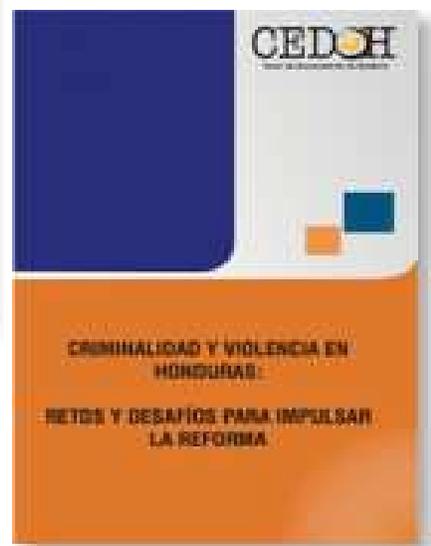
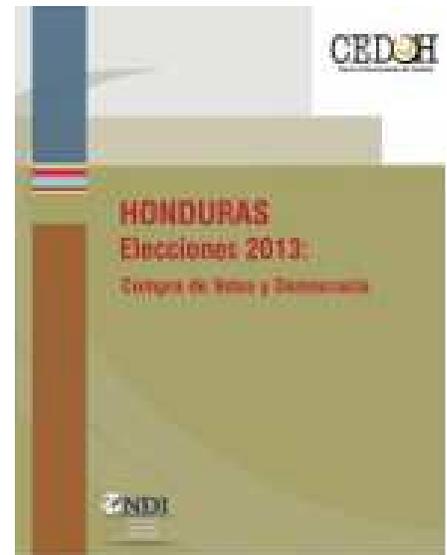
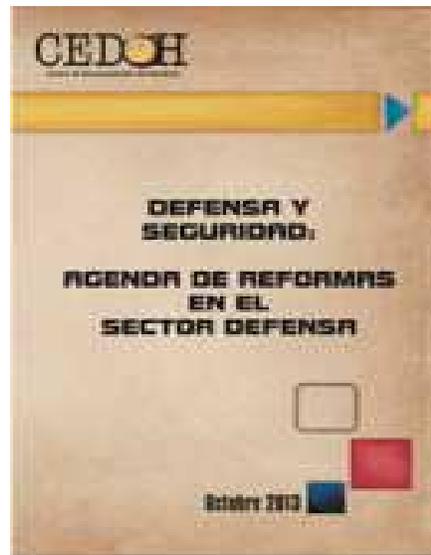
¹³⁰ Vanderbilt University, Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2012. Tegucigalpa: Vanderbilt University, 2012, p. 119 - 140.

Entre sus principales libros figuran: *Mi padre, última tarde y otras crónicas* (2014), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras* (2014, coordinador), *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979–2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial 2005* (2007, dos ediciones), *Geografía electoral de Bolivia* (2003, tres ediciones), *Razón y sentimiento* (2003), *Reformas, conflictos y consensos* (1999).

Ha dictado clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia y realizó numerosas investigaciones para organizaciones internacionales (OEA, IDEA, PNUD, KAS, FES, etc.). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa. Ha dictado conferencias en una veintena de países. Ha participado como observador o asesor de misiones internacionales de observación electoral en una quincena de países de América Latina.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

www.cedoh.org





*Centro de Documentación de Honduras
Apartado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras*

*Teléfono: +504 2232 3265
Fax: +504 2232 3708
correo: info@cedoh.org
www.cedoh.org*