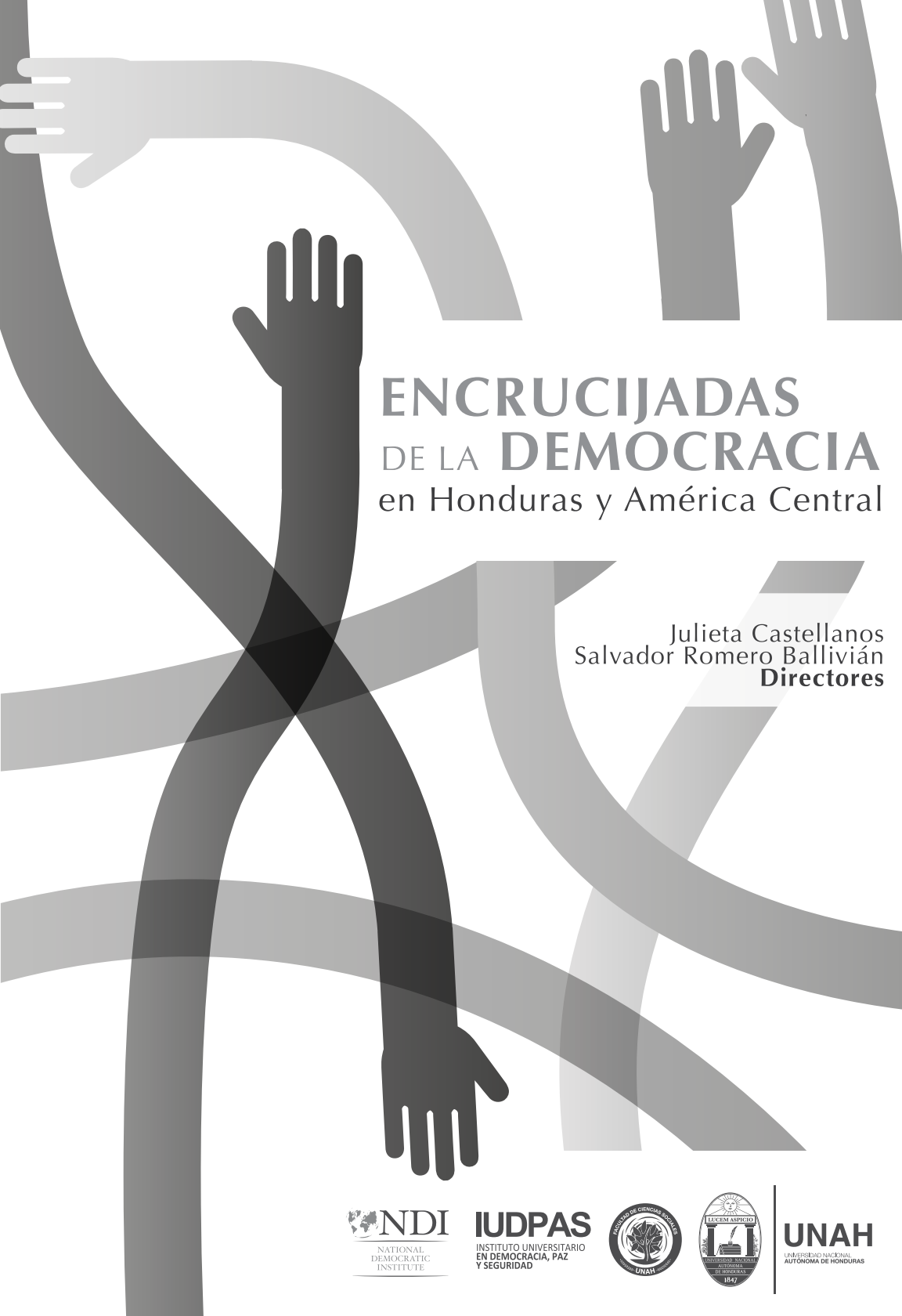


ENCRUCIJADAS DE LA **DEMOCRACIA** en Honduras y América Central

Julieta Castellanos
Salvador Romero Ballivián
Directores



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS



ENCRUCIJADAS DE LA **DEMOCRACIA** en Honduras y América Central

Julieta Castellanos
Salvador Romero Ballivián
Directores



UNAH
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE HONDURAS

320.9 Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. (IUDPAS)
Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central/Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. (IUDPAS);
editor Salvador Romero Ballivián. --1ª ed.--[Tegucigalpa]: [Comunica], Honduras [2019]
410p.

ISBN: 978-99979-846-0-9

1.- DEMOCRACIA. 2.- HONDURAS Y AMÉRICA CENTRAL, POLÍTICA Y GOBIERNOS. 3.- ELECCIONES

**©Instituto Universitario en Democracia,
Paz y Seguridad (IUDPAS)**

Ciudad Universitaria, Edificio IUDPAS, Tegucigalpa, Honduras.

Tel: (504) 2216-3000

Instituto Nacional Demócrata (NDI)

Página web: www.ndi.org

Directores

Julieta Castellanos

Salvador Romero Ballivián

Autores

Gustavo Fernández Saavedra

Dinorah Azpuru

Rotsay Rosales-Valladares

Ilka Treminio Sánchez

Juan Manuel Muñoz-Portillo

Jeannette Aguilar

Máximo Zaldivar Calderón

Luis Mario Rodríguez R.

Salvador Romero Ballivián

Julieta Castellanos

Thelma Mejía

Leticia Salomón

Irma Méndez

Víctor Borge González

Carlos Meléndez

German Cáliz

Corrección de estilo

Bessy K. Vásquez

Diseño y diagramación

Carmen Edenia Reyes

Impresión

Comunica

Tiraje: 1,000 ejemplares

El contenido de este material puede ser reproducido total o parcialmente en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Las ideas y opiniones expuestas en este libro son exclusiva responsabilidad de sus autores, y no refleja necesariamente la visión, ni la opinión del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) y del Instituto Nacional Demócrata (NDI).

Para mayor información sobre esta publicación, puede visitar la página web <https://iudpas.unah.edu.hn> así mismo, IUDPAS agradecerá los comentarios o sugerencias que pueda hacer sobre los trabajos presentados, mediante la dirección de correo electrónico info.iudpas@unah.edu.hn



CONTENIDO

PRESENTACIÓN

pag.5

SECCIÓN I

Las evoluciones democráticas en América Latina

Escenario político y democrático siglo XXI: notas para el diagnóstico

pag.11

Gustavo Fernández Saavedra

Cultura política en América Central

pag.43

Dinorah Azpuru

Los sistemas de partidos políticos en América Central en el siglo XXI

pag.77

Rotsay Rosales-Valladares

La reelección presidencial en Centroamérica: estrategias desesperadas de retención del poder

pag.101

Ilka Treminio Sánchez
Juan Manuel Muñoz-Portillo

El impacto de las maras y pandillas en los procesos electorales en el triángulo norte centroamericano: el caso de El Salvador

pag.123

Jeannette Aguilar

Sistema político y corrupción en México y su incidencia en el triángulo norte centroamericano

pag.155

Máximo Zaldivar Calderón

Política y corrupción en América Latina. Las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica

pag.165

Luis Mario Rodríguez R.

SECCIÓN II

Las evoluciones políticas en Honduras

Democracia bajo tensión, elecciones cuestionadas y quiebre del bipartidismo: Honduras (1980-2019)

pag.205

Salvador Romero Ballivián

Honduras: Partidos y elites políticas, entre reformas y resistencia al cambio

pag.251

Julieta Castellanos

Honduras: Crisis políticas, patrones comunes y aspectos novedosos (1985-2017)

pag.271

Thelma Mejía

Honduras: Reformas políticas y electorales en el siglo XXI

pag.301

Leticia Salomón

SECCIÓN III

Las evoluciones electorales en Honduras

Integridad electoral: América Central en perspectiva

pag.317

Irma Méndez

Honduras: balance y juicio de las elecciones vistas por la ciudadanía (2013-2017)

pag.347

Víctor Borge González

Evolución del clientelismo en Honduras (2009-2017)

pag.367

Carlos Meléndez

Honduras: Los desafíos del proceso de reforma

pag.381

German Cáliz

Presentación

En 2018, América Latina conmemoró cuarenta años del inicio de la transición a la democracia en América Latina, ruta que se abrió con logros y no pocas dificultades en Bolivia, Ecuador y República Dominicana. Progresivamente, con ritmos distintos y características propias, los restantes países se sumaron.

Tras cuatro décadas, las evoluciones se presentan contrastadas. Sin duda, destacan los avances: es el período más largo y con el mayor número de países que se rigen por un régimen democrático, con elecciones periódicas y una amplia gama de libertades. A la vez, se perfilan áreas grises, con estancamientos y retrocesos que han generalizado el desencanto ciudadano con los frutos de la democracia o provocan expectativas mínimas o vagas, como en el caso de significativas franjas de la juventud. En las situaciones más graves, como la venezolana, se ha producido la quiebra de la democracia.

Esas tensiones se expresan de manera aún más viva en América Central, y en Honduras de manera particular. La elección de 2017, la décima celebrada de manera consecutiva envuelve todas las paradojas. Por un lado, establece una marca sin precedentes en la historia del país, acostumbrado a intervalos electorales más cortos, abruptas interrupciones militares, disputas por el poder zanjadas al margen de las reglas constitucionales. Hubo un esfuerzo institucional por abrir el proceso a la observación, tanto internacional como local, se aprobó una ley para regular el financiamiento político, los partidos realizaron sus campañas con pocas trabas.

Sin embargo, los comicios no consiguieron generar una rutina cuatrianual apaciguada. Se produjeron en un ambiente tenso, caldeado por la polémica figura de la reelección presidencial obtenida a través de un fallo judicial. Sobre todo, la fase postelectoral exhibió muchas de las limitaciones de la construcción y de las reformas institucionales. Puso también de manifiesto las dificultades recurrentes del sistema político y del juego social, entre ellas la frágil construcción institucional, el incremento de la violencia, con un papel crecientemente desafiante de las pandillas, las complicaciones de los gobiernos para responder a las expectativas y demandas ciudadanas.

Para comprender esas tensiones en una perspectiva de largo plazo, se organizó el seminario “La democracia en América Latina y Honduras en el siglo XXI entre avances, retrocesos y crisis” en diciembre de 2018 en Tegucigalpa, bajo el doble patrocinio de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras a través del Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS - UNAH) y

el Instituto Nacional Demócrata (NDI), y la iniciativa intelectual de Julieta Castellanos y Salvador Romero Ballivián.

El propósito fue tomar la elección de 2017 como pretexto -en el mejor sentido del concepto- para analizar los elementos estructurales del estado de la democracia en Honduras, situándolos en la dinámica centroamericana, comprendiendo sus rasgos comunes y, al mismo tiempo, sus singularidades. Se estableció un juego de espejos: los mismos asuntos abordados con una mirada amplia, de contexto latino o centroamericano, y luego con un zoom sobre Honduras.

Quince destacados expositores, tanto nacionales como internacionales, con una valiosa combinación de experiencia académica, política, institucional, y un sólido conocimiento de la región, efectuaron una constante ida y vuelta entre la realidad hondureña y la del área, para perfilar el balance de estas décadas y comprender bien los desafíos actuales. La mayoría de ellos continuó la reflexión en el proyecto editorial que plasma el libro colectivo *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*, dirigido nuevamente por Julieta Castellanos y Salvador Romero Ballivián, y publicado con los sellos de IUDPAS - UNAH y el NDI. Se trata de una fecunda vinculación institucional que ha aportado importantes insumos intelectuales y establecido acciones para mejorar la calidad de la democracia en Honduras. Esta obra prolonga la coedición del libro *Democracia, elecciones y violencia en América Latina, presentado en 2017*.

El libro se integra con quince capítulos de autores provenientes de seis países. los textos se distribuyen en tres ejes. El primer bloque se centra en las evoluciones de la democracia en América Latina, o más específicamente en la zona mesoamericana, con siete capítulos.

Lo abre Gustavo Fernández, excanciller y embajador boliviano, con una perspectiva de conjunto, que contrasta los caminos políticos, económicos y diplomáticos recorrido por Sud y Centroamérica desde principios del siglo XXI; ciertamente, resaltan similitudes, pero también los retos adicionales que enfrenta la región central. A continuación, Dinorah Azpuru, doctora y profesora guatemalteca de la Universidad de Wichita, presenta la visión ciudadana sobre la democracia recogida por encuestas serias y periódicas. Las cifras indican, en general, un mayor desencanto y frustración que en el promedio continental. El investigador de la Universidad de Costa Rica Rotsay Rosales estudió la transformación de los sistemas de partidos en América Central e identificó elementos comunes, en especial la desarticulación de las estructurales tradicionales, en particular del bipartidismo allí donde existía, y la dificultad creciente de los partidos para conservar sus estructuras y electorados.

Por su parte, la doctora e investigadora costarricense de FLACSO Ilka Treminio, puso el acento en el efecto perturbador de la reelección presidencial consecutiva

para los equilibrios de poder y la autonomía institucional, con un énfasis en los casos de Nicaragua y Honduras, además del de Costa Rica, que abrió la vía judicial para romper el tabú de la no reelección. La doctora y profesora salvadoreña de la Universidad Centroamericana Jeanette Aguilar puso la mirada en un fenómeno poco aprehendido, reciente e inquietante: el involucramiento de las maras en los procesos electorales, en especial locales, aprovechando el control de facto que ejercen en el territorio. El estudio del caso salvadoreño tiene resonancia en los otros países del triángulo norte. Max Zaldívar, director del Instituto Republicano Internacional (IRI) en México presta atención a la elección presidencial de 2018 en ese país, que provocó una alternancia de fuerte repercusión con la victoria de Andrés M. López Obrador, y perfila el probable derrotero de la nueva administración. Por último, Luis Mario Rodríguez, director de la división política de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), se adentró en las respuestas centroamericanas frente a la corrupción, distinguiendo y comparando los primeros resultados entre los países que han procurado dar respuestas propias de aquellos que han apelado a instancias internacionales.

El primer bloque brinda el primer espejo. Frente a él, se colocan los perfiles de Honduras, con dos bloques: uno, dedicado a las evoluciones políticas, vale decir de la democracia y del sistema de partidos, otro centrado de manera especial en los asuntos electorales. Los textos tienden a complementarse, aunque también ofrecen matices distintos y, a veces, miradas contrastadas sobre los mismos procesos.

El segundo bloque comienza con el capítulo de Salvador Romero Ballivián, expresidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y exdirector del NDI en Honduras. El texto aborda las relaciones entre el régimen democrático, el sistema de partidos y los procesos electorales en Honduras desde 1980, mostrando la crisis de esos vínculos y los esfuerzos de los actores por reacomodarlos. Julieta Castellanos, exrectora de la UNAH y directora de IUDPAS, estudió la actitud de las elites en el periodo democrático: asoció la voluntad de preservar privilegios con una actitud reacia a adoptar reformas de fondo, así como el progresivo agotamiento del esquema político construido en las primeras décadas de la democracia, por el impacto de la corrupción y la violencia. En el mismo sentido, la periodista y coordinadora informativa de Televicentro de Honduras Thelma Mejía analizó los patrones en las mayores crisis políticas de Honduras del periodo democrático, observando la recurrencia de la voluntad real o supuesta de permanecer en el poder como uno de los principales detonantes, en medio de un descontento cada vez más agudo de la población. Cierra la sección el capítulo de la investigadora y exdirectora de Investigación científica y de posgrado de la UNAH Leticia Salomón, que se centra en las reformas políticas y electorales, señalando que, a pesar de ciertos avances, su insuficiencia coloca en una posición delicada a la democracia y la urgencia de encarar cambios de envergadura en las estructuras partidarias y el sistema político.

La tercera sección se enfoca en las cuestiones electorales, cuya crisis, en especial en 2017, supuso una sobrecarga de tensión para la democracia hondureña. Comienza con el capítulo de la doctora Irma Méndez de Hoyos, investigadora de FLACSO en México, que presenta los componentes del índice de integridad electoral en América Central, contrastando los procesos con desempeños satisfactorios y aquellos con retrocesos, entre los cuales se situó el de Honduras en 2017. A continuación, Víctor Borge, director de la compañía encuestadora Borge de Costa Rica, se focaliza en las percepciones ciudadanas sobre las presidenciales de 2013 y 2017, mostrando las evoluciones en aspectos clave como la confianza en las instituciones y los actores, al mismo tiempo que presenta las principales características sociodemográficas e ideológicas de los simpatizantes de los principales partidos. Carlos Meléndez, doctor peruano y profesor en la Universidad Diego Portales de Chile, exploró los datos de encuestas de los procesos de 2009, 2013 y 2017 para estudiar el clientelismo político, en especial la compra de votos, mostrando simultáneamente que es un fenómeno arraigado, pero en constante evolución, adaptándose a la coyuntura de cada elección. Por último, el sacerdote y director de Caritas Germán Cáliz da voz a las demandas ciudadanas de que se consiga una profunda reforma electoral y política como una de las condiciones de base para recuperar la legitimidad del sistema político y democrático.

Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central se inscribe en el ánimo de contribuir al fortalecimiento de la democracia hondureña. Con esta obra, IUDPAS – UNAH y el NDI aportan una reflexión de calidad, plural, ponderada, con una perspectiva de largo aliento sobre los principales desafíos de la región y de Honduras, con la seguridad que se esbozan pistas de reformas para alcanzar la democracia más participativa, incluyente y transparente que exige la ciudadanía.

Julieta Castellanos

Salvador Romero Ballivián

Alejandro Urizar

Sección I

Las evoluciones democráticas en América Latina

Escenario político y democrático siglo XXI: notas para el diagnóstico

Gustavo Fernández Saavedra

Este capítulo intenta ofrecer una mirada panorámica de la situación y perspectivas de América Latina y Centroamérica en el escenario político y democrático del siglo XXI, como una forma de introducir al lector a los otros ensayos del libro que penetrarán en la esencia y el detalle de esos procesos.

I. Contexto global

La afirmación de Fernando Henrique Cardoso –“ésta es más que una crisis, es un cambio civilizatorio, de profundas consecuencias económicas, sociales y políticas” –, resume muy bien esta apertura.

Los datos de la evolución del sistema económico y político global confirman esa apreciación.

La primera globalización –consecuencia de la revolución tecnológica de la máquina de vapor y de la energía eléctrica, que creó mercados continentales, redujo las distancias y el costo de transporte de bienes– industrializó el norte y desindustrializó el sur. India pasó de ser primer productor mundial de textiles a exportador de algodón en bruto. La participación de India y China en el producto global se desplomó del 73% al 7.5% entre 1750 y 1913 al tiempo que la de las potencias del G-7 (US, Alemania, Japón, Francia, UK, Canadá e Italia) saltó del 20% en 1820 al 65% en 1990. El colonialismo –que, entre otras muchas cosas, era un medio para ganar acceso y control de recursos naturales– se justificó en el plano teórico en la teoría de las ventajas comparativas y concretó en el terreno práctico en la división internacional del trabajo entre naciones productoras de manufacturas y naciones exportadoras de materias primas, que abrió la brecha entre las naciones del norte y las de sur y desencadenó el proceso histórico conocido como la Gran Divergencia.

La segunda globalización, cuyo comienzo se puede situar en 1990, tiene su origen en la revolución digital que está transformando el mundo. Algunas de sus múltiples consecuencias son particularmente relevantes a este ejercicio. Una de ellas es el paso de la división internacional del trabajo de los siglos XIX y XX –entre países productores de manufacturas y materias primas– a otra especialización, más dinámica y cambiante, que resulta del lugar que un país ocupa en una cadena de producción global y al predominio del comercio, dentro de las grandes corporaciones transnacionales, de las partes y piezas necesarias para alimentar esas cadenas, en distintos lugares del planeta. En el proceso conocido también

como la revolución de las cadenas de producción, se diluyó la frontera entre la producción de materias primas, la industria manufacturera y los servicios y la dotación de recursos naturales --para cuya explotación se requiere una intensidad tecnológica cada vez mayor-- se colocó en una perspectiva radicalmente distinta de la del pasado. Se redistribuyó el producto y el ingreso global, se redujo la desigualdad entre naciones del centro y la periferia, el eje de poder económico se desplazó del Atlántico al Pacífico y se puso fin a cinco siglos de supremacía de las potencias del Atlántico Norte, en el proceso que se conoce como la Gran Convergencia.

La declinación de la participación relativa del G-7 en el producto global es el rasgo central de ese proceso. Angus Madison¹ apunta que entre 1950 y 2003 la participación de Asia en el producto mundial pasó de 18% a 40.5% y el Estados Unidos y Europa de 53.5% a 39.8%. Entre 1970 y 2010 la cuota parte de los países del G-7 en el producto industrial se contrajo del 60% al 45% y la de seis potencias emergentes --China, Corea, India, Indonesia, Tailandia y Polonia-- se amplió del 3% al 16%. La participación del resto del mundo en la cadena manufacturera -- del orden del 15%-- fue largamente inafectada por esos cambios².

Por cierto, como dato al margen, la irrupción de las cadenas de valor redujo el peso de los temas arancelarios y multiplicó la importancia de las cuestiones no arancelarias, como la facilitación del comercio, la movilidad de las personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productos y servicios, y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, entre otros. Ello explica el fuerte énfasis regulatorio, también denominado de integración profunda, de los mega acuerdos regionales en Asia, Europa y América del Norte.

Fruto de esa mutación, la concentración de la riqueza y el aumento de la desigualdad dentro los países, especialmente los mas avanzados, tuvo severas consecuencias políticas y sociales. En términos absolutos las corporaciones transnacionales, el llamado uno por ciento y en términos relativos los pobres y las clases medias de China y Asia (India, Indonesia, Corea, Tailandia) fueron los principales beneficiarios de la segunda globalización. En cambio, las clases medias bajas de las naciones avanzadas de occidente, asumieron que eran los grandes perdedores y pasaron al contraataque. Las cifras justifican esa rebelión. Los datos de Naciones Unidas señalan que la participación del 1% de la población mundial (más o menos 70 millones de individuos) en el producto mundial creció de 32% en 2000 a 46% en 2011. En cambio la del 99% (siete mil millones de personas) bajó del 68% al 54% en el mismo periodo³. Esa apropiación de la riqueza es todavía más obscena cuando se baja a un detalle mayor. En 2013, los activos de 1.426 personas eran superiores a mil millones de dólares (Forbes). En los datos de OXFAM los activos

1 Angus Madison. *Contours of the world economy*. Oxford University Press. New York. 2007.

2 Milanovic, Branko. *Global Inequality* (p. 147). Harvard University Press. Edición de Kindle.

3 PNUD. *Human Development Report*. 2016.

de los 26 mayores multimillonarios del mundo superan los ingresos de 3.800 millones de personas, que suman la mitad de la población mundial⁴.

No es necesario agregar más, excepto para mencionar que el Informe del Banco Mundial de 2009 dejó sentada por escrito esta afirmación: “la concentración riqueza es una condición del desarrollo. Disparidades en distribución de producción e ingreso son inevitables. Esto es cierto en todas las escalas”⁵.

En el camino se produjo una profunda transformación de la sociedad contemporánea. Aumentó la esperanza de vida y se redujo la pobreza, el analfabetismo, la mortalidad infantil, en especial en las potencias emergentes. Una cifra es particularmente llamativa. La pobreza extrema, medida como la del ingreso inferior a 1.90 us\$/día, bajó del 90% en 1900 a 39% en 1990 y al 9% (2017). De forma simultánea, aumentó la migración del campo a la ciudad y las aglomeraciones urbanas apuntalaron su condición de centros de gravedad del sistema económico, político y cultural en todo el mundo. Cada año 140 millones de personas se suman a estas nuevas clases medias urbanas --las “nuevas mayorías”-- , que ya sumaron la mitad de la población mundial en 2016 (3.200 millones de ciudadanos). Si el lector añade la inclusión creciente de la mujer en el circuito económico y político --otro acontecimiento de importancia capital-- tendrá ante sí la imagen clara de una nueva sociedad, joven y femenina, conectada en la red global, con una computadora en la mano, de otra formación, aspiraciones y demandas. Es un mundo fresco y diferente.

En medio de esa mutación inesperada y vertiginosa, se quebró el eje que ordenaba el sistema económico y político global. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las invasiones de Afganistán e Iraq y la gran recesión financiera y económica de 2009 desnudaron las limitaciones del poder hegemónico de Estados Unidos y pusieron fin al momento unipolar que había comenzado en 1990, con la caída del Muro de Berlín y del “fin de la historia”. En la expresión de Robert Kagan⁶, “el mundo no era de nadie”. Estados Unidos era la primera potencia militar y económica del planeta, pero ya no imponía su voluntad. Para hacerlo requería del concurso de potencias regionales.

El sistema económico y político internacional se regionalizó y los principios de interés nacional, zonas de influencia y primacía regional, retomaron importancia en la agenda, con un marcado tinte geopolítico y una inevitable carga de conflicto. En el gran diseño planetario se puede ver al Asia afirmando su condición de innegable eje de proyección del futuro, en términos demográficos, económicos y tecnológicos; América (incluyendo todo el Hemisferio), como pivote entre el Atlántico y el Pacífico y Europa luchando por mantener un espacio en la mesa

4 OXFAM. Informe 2018 (presentado Davos, World Economic Forum). The Guardian, 21 enero 2019.

5 World Bank. World Development Report. 2009.

6 Robert Kagan. El retorno de la historia y el fin de los sueños. Taurus. Madrid. 2008

del poder. En la contienda entre los actores, Estados Unidos y China se avizoran como los dos grandes centros de poder económico y proyección política, con el Pacífico como el escenario de las grandes confrontaciones del siglo XXI. Alemania en el comando de un poderoso continente afligido por mil problemas, frente a una Rusia que trata de compensar su debilidad económica y tecnológica con el arsenal nuclear que heredó de otro tiempo.

De esa manera, en la confluencia de todos esos factores – revolución digital, convergencia entre el mundo tradicional y emergente, desplazamiento del eje poder económico, transformación de la sociedad global y crepúsculo del poder hegemónico de Estados Unidos-- se crearon las condiciones de la tormenta perfecta y se desencadenó la contrarrevolución de extrema derecha, de movimientos nacionalistas y antiglobalizadores.

Esa colisión recuerda los enfrentamientos del siglo pasado –entre las llamadas democracias occidentales y el totalitarismo nazi y soviético-- pero con escenario y actores distintos. Ahora topan entre sí, de un lado --el “sistema”--, que proclama la apertura comercial y económica, el multilateralismo cosmopolita y la democracia representativa y republicana y, del otro, la contestación, que levanta las banderas del proteccionismo económico, que reivindica un Estado fuerte, de poder concentrado, para defender la identidad étnica y religiosa, amenazada por los flujos migratorios masivos e ilegales. Las discrepancias entre estas dos escuelas de pensamiento cubren virtualmente todo el abanico de posiciones, desde los temas culturales, el alcance y respeto de los derechos humanos, la identidad sexual y religiosa, hasta el cambio climático, las alianzas militares y el sistema de Naciones Unidas.

El retiro del Reino Unido de la Unión Europea, fue la primera señal de ese movimiento subversivo del orden establecido. Afectó severamente la idea fuerza del gran proyecto europeo y de una nueva identidad continental. Produjo reverberaciones globales y una reacción de estupor y sorpresa, pero su alcance real recién tomó forma con la victoria electoral de Donald Trump en Estados Unidos.

El nuevo presidente pretende retroceder en el tiempo. Eso quiere decir “*make America great again*”. Reponer la integración de la cadena de producción en territorio norteamericano. Interrumpir, abortar o controlar el comercio intra-firma, de partes y piezas. Terminar el déficit en la balanza de pagos. Imponer sus condiciones en negociaciones bilaterales, económicas, militares y políticas, ignorando o violando las reglas del sistema multilateral.

En esa lógica, descartó tratados que comprometían la fe del Estado; denigró organismos multilaterales y desafió la autoridad de NNUU. Retiró a Estados Unidos del Trans Pacific Partnership (TPP). Congeló la participación de su país en el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) con Europa y rene-

goció NAFTA, con Canadá y México (aunque en la práctica, en este último caso, no alcanzó mucho más que cambiar el nombre del Tratado). Dio un portazo al Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, firmado y ratificado por 195 países y dejó vacante la silla de su país en UNESCO. Sometió a tensiones graves la Organización Mundial de Comercio y sus disciplinas. Indujo un realineamiento global de las alianzas comerciales. Cuestionó la utilidad de NATO y desordenó sus reuniones, repudió el acuerdo nuclear con Irán y asumió jurisdicción global para sancionar a los que se opusieran a sus medidas. Ignoró los fallos de la CIJ de La Haya. Renegó del Tratado de Armas Nucleares Intermedias con Rusia, salió del Consejo de NNUU sobre derechos humanos y, en explícito y abierto desconocimiento de Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, reconoció a Jerusalén como capital de Israel.

En cualquier caso, ganador o perdedor, Trump alcanzó lo que se propuso: rompió el equilibrio del sistema, sin proponer uno alternativo y sin posibilidad de imponer uno diferente. Provocó la recomposición sustantiva del orden político global, con todas las piezas del tablero en movimiento. América, Rusia, Medio Oriente, Europa, Asia, rutas marítimas de abastecimiento energía, alimentos, minerales. Selló el fin de una época. Ese es el nuevo “normal” del sistema global, desordenado, incierto, volátil, imprevisible y caótico. Como su propia personalidad.

Se puede arriesgar la hipótesis que la contradicción geopolítica principal del siglo XXI será la rivalidad, competencia, confrontación o cooperación de Estados Unidos con China. Todas las opciones estarán abiertas.

En principio, la prioridad china se concentraba claramente en Asia. Allí se orientan sus exportaciones (50%, en comparación con el 20% a Estados Unidos y el 19% a Europa) y sus inversiones (68% en Asia; 13% entre Estados Unidos y Europa; 12% en América Latina; 4% en África y 3% en Oceanía). De esos datos se infiere claramente que Asia era, es, su primera prioridad, en inversiones y comercio exterior. El eje principal de su proyección económica y política. Los mercados de alto poder adquisitivo de Occidente (Estados Unidos y Europa) le siguen en importancia y América Latina se proyecta como foco de sus planes de futuro en el tercer mundo, por el nivel de sus inversiones. Al contrario de lo que se supone habitualmente, África aparece en un lugar relativamente secundario.

En la lógica del “ascenso pacífico” de Deng Xiao Ping, el producto de China (medido en poder de compra) superó al de Estados Unidos en 2013 y lo superará en 2031, en valores constantes. Si se mantienen las tendencias actuales, en 2050, la economía China duplicará la de Estados Unidos y será mayor que la de todas las potencias occidentales juntas⁷. En tres décadas China alcanzará el ingreso promedio per cápita de la Unión Europea.

7 Edward Luce. *The retreat of western liberalism*. Little Brown. 2017. Great Britain.

La “oportunidad estratégica” del Presidente Xi tiene otro alcance. El Belt and Road Initiative (BRI) propuesta en 2013 por el Presidente XI, que comenzó a tomar forma en 2014 es la matriz de esa nueva proyección. Asigna un millón de millones de dólares para inversión en infraestructura, en China, Asia Central, Rusia y Europa. Golfo Pérsico y el Mediterráneo, con prolongaciones al Sudeste asiático y África. Cubre 68 países, que representan el sesenta por ciento de la población mundial y el cuarenta por ciento del producto. Wang Singson, escribe en *Foreign Affairs*⁸ que China está segura que su rol de liderato en este proyecto afirmará su imagen como gran potencia en su vecindario y en otros lugares del mundo”. La Ruta Marítima del Camino de la Seda está diseñada para ir de la costa china a Europa cruzando el Mar de la China del Sur y el Océano Índico, por un lado, y de la costa china al Pacífico Sur, por la otra.

Es, sin duda, un emprendimiento de gran calado, tan significativo como el Plan Marshall al término de la Segunda Guerra Mundial. Creará nuevos mercados para firmas de ingeniería, equipo, materiales. Desde luego hay un claro interés económico. Las empresas chinas que construyan las zonas económicas, los parques industriales, plantas eléctricas, con masivo financiamiento estatal, se beneficiarán sustancialmente con la exportación de equipo e insumos y de los proyectos de construcción de BRI.

Si a ese reto se agrega la creciente confianza y autoridad con la que China descubre su potencial tecnológico con el descenso de un vehículo de exploración en el lado oculto del satélite; la fuerza de su posición en el dominio del big data, de los drones de uso comercial y de las nuevas técnicas de información como el G5 y el atrevimiento con el que despliega su poderío naval en la que califica como su zona de influencia estratégica en el Mar del Sur, se tiene una visión mas completa de la dimensión de su desafío económico, tecnológico y geopolítico.

En todas sus diferencias, Obama y Trump coincidieron en que China es el principal rival económico de Estados Unidos y una prioridad central de su futuro económico y político. Difieren en la manera de enfrentarlo.

En una entrevista a *The Atlantic*⁹, Obama, que hizo del “Giro al Asia” uno de las piezas cruciales de su legado, razonó de la siguiente manera: “en términos de la tradicional relación entre grandes potencias, la relación entre Estados Unidos y China será la más crítica. Si China continúa en la línea de ascenso pacífico entonces tendremos un socio de capacidad creciente, que comparta con nosotros el peso y la responsabilidad de mantener el orden internacional. Si China falla y no logra mantener una trayectoria que satisfaga a su población y escoge el camino del nacionalismo como principio organizador; si se siente tan abrumado que no puede asumir las responsabilidades de un país de su tamaño para mantener el

8 Wang Singson. One Belt, One road, Governance deficit problema. *Foreign Affairs*. Noviembre 2017

9 Obama. *The Atlantic*. Abril, 2016

sistema internacional; si ve el mundo solo en términos de esferas regionales de influencia –, entonces no solo veo el potencial conflicto con China, sino que también nos encontraremos con mayores dificultades para enfrentar los otros retos que sobrevendrán”.

Trump, en cambio, escogió el camino de la confrontación. Decidió gravar con un arancel de veinticinco por ciento a importaciones procedentes de China, por un valor de doscientos cincuenta mil millones de dólares y el país asiático respondió con una medida semejante. Desató una guerra comercial que no lleva más de seis meses en el momento en el que se escribe este artículo, pero que ya provocó las consecuencias que advertía la agencia calificadora de riesgo Moody's¹⁰ --volatilidad en los mercados financieros, contracción en el producto industrial chino, reducción de las importaciones de bienes con contenido tecnológico de Estados Unidos, entre otras. En la expresión del editorial del Financial Times, esas políticas implicaban “*a clear and present danger to the global trading and monetary system*”¹¹.

En una de sus columnas en el New York Times, el Premio Nobel de Economía, Paul Krugman, anotó que “el mayor peligro que existe aquí no es simplemente que Trump no entienda las cuestiones. Peor todavía, no sabe lo que no sabe”, para describir a continuación las razones por las cuales “es una tontería pensar que Estados Unidos ganaría una guerra comercial” con China. “La globalización ya se ha producido –continúa– y las industrias estadounidenses forman parte ahora de una red internacional de transacciones. Por tanto, una guerra comercial afectaría a las comunidades de la misma manera que lo hizo el aumento del comercio en el pasado. Hay un viejo chiste sobre un conductor que atropella a un peatón, y que luego intenta remediar el daño dando marcha atrás y pasando por encima de la víctima una segunda vez. La política comercial *trumpista* sería así”.

Si el observador aleja su atención de los datos de la coyuntura, comprobará que las líneas básicas de la confrontación estratégica entre China y Estados Unidos ya están marcadas. La potencia emergente ha resuelto convertirse en el centro tecnológico del mundo en las próximas décadas, consolidar su condición de núcleo del desarrollo asiático y proyectar su influencia en la masa continental euroasiática. Estados Unidos hará cuanto esté a su alcance para contener esa expansión, ya fuera por el procedimiento propuesto por Obama, por el camino del enfrentamiento preferido por Trump o por una combinación de ambos. Esa contienda, esencialmente económica y tecnológica, tendrá lugar en múltiples escenarios geográficos, como ya ocurrió en la Guerra Fría, en una dimensión, riesgos y desenlaces diferentes.

10 Financial Times, 7 de abril 2018

11 Financial Times. 9 de febrero 2018.

Henry Kissinger describe magistralmente la naturaleza de esa contienda, en los siguientes términos. “Rara vez los estadistas chinos arriesgan la solución de un conflicto a un evento, choque, de “todo o nada”. Las maniobras elaboradas, complejas, de varias capas, son más próximas a su estilo. Mientras la tradición occidental privilegia el choque definitorio de fuerzas y honra el heroísmo, el ideal chino subraya la sutileza y la acumulación paciente de ventajas relativas... Si el ajedrez se define en una batalla decisiva, el wei qi se concentra en una campaña prolongada. El objetivo de un jugador de ajedrez es la victoria total, la de de un jugador de wei qi la ventaja relativa. En el ajedrez el jugador siempre tiene frente a si la capacidad del adversario, desplegadas a full. En wei qi el jugador debe evaluar no solo las piezas en el tablero sino los refuerzos que el adversario está en posición de desplegar. El ajedrez descansa en el concepto de Clausewitz del “centro de gravedad” y el “punto decisivo”, mientras el wei qi enseña el arte del “cerco estratégico”. El ajedrez descansa en la focalización absoluta, el wei qi en la flexibilidad estratégica”¹².

Para aventurar hipótesis sobre el desenlace de esta confrontación, estos días se menciona mucho el aforismo que escribió Tucydides en su clásica Historia de las Guerras del Peloponeso: “considero, sin embargo, que la causa real (del conflicto entre Atenas y Esparta) fue una que estuvo formalmente fuera de vista. El crecimiento del poder de Atenas y la alarma que provocó en Esparta, hizo la guerra inevitable”¹³. El párrafo es brillante sin duda y explicó muchas contiendas bélicas en la historia de la humanidad, pero su vigencia puede ser discutible en un mundo en el que el objetivo de una guerra total ya no es el triunfo sino la supervivencia y en el que el poder nuclear solo se puede usar como amenaza contra quien no puede responder o vengarse¹⁴.

Así está el mundo. Se tornó dinámico, prometedor, inestable o peligroso, dependiendo del lugar del que se lo examine.

12 Henry Kissinger. On China. Penguin Books. 2012.

13 The Landmark Thucydides. Edited by Robert S. Strassler. The Free Press. New York. 1996

14 Laurence Freedman. Strategy, A history. Oxford University Press. New York. 2013

II. Sudamérica

Inserción externa

Los activos estructurales de Sudamérica -- un continente con intereses y proyecciones diversas -- incluyen un emplazamiento geográfico excepcional, en el Hemisferio occidental, abierto a los océanos Pacífico y Atlántico; más de diecisiete millones de km² de superficie; cuatrocientos veinte millones de habitantes, que amalgaman y mestizan todas las raíces, todas las sangres y todas las culturas; un producto de cuatro millones de millones de dólares (en valores constantes) y la posesión de cerca del quince por ciento de reservas de petróleo; un cuarto de la tierra cultivable y un tercio del agua del planeta, sin contar sus yacimientos mineros y una extraordinaria biodiversidad.

Ese es su potencial, pero sus pasivos son igualmente inmensos. Con todos esos recursos, sin guerras religiosas, étnicas o geopolíticas, es el continente de mayor desigualdad, criminalidad y violencia del planeta y su infraestructura de seguridad social, educativa, física, digital y tecnológica está muy lejos de los requerimientos de una sociedad contemporánea. Su gravitación económica y su autoridad en la comunidad internacional disminuyeron de manera constante y sostenida. Las grietas de la fractura social e ideológica cruzan todo el continente. Es una promesa que no se puede concretar.

Por su posición geográfica y su peso económico y militar relativamente secundario, no fue protagonista de los grandes conflictos geopolíticos, ideológicos y económicos del mundo. Alejada del ojo de la tormenta, sufrió las consecuencias económicas, sociales y políticas de esas catástrofes.

Continúa bajo el paraguas del conocimiento, la tecnología y la cadena de valor de la fábrica¹⁵ norteamericana, en el plano económico y dentro de su zona de influencia estratégica y militar, pero amplió su margen de autonomía económica y, en esa medida, la política. Diversificó mercados para sus exportaciones, especialmente de productos básicos. Mejoró su flexibilidad financiera. Redujo y en algunos casos eliminó la dependencia de los flujos de financiamiento de la Secretaría del Tesoro, del BM, del FMI o del BID (aunque no se puede afirmar que esa emancipación sea irreversible). Su relación con Estados Unidos cambió de calidad, en las últimas décadas. Disminuyó el valor relativo de esa potencia como fuente de recursos financieros y tecnológicos y como mercado para los productos de exportación de Sudamérica (del 22% al 14% del total, entre 2002 y 2014).

15 Es posible identificar 3 grandes redes de producción (fábricas) en el mundo. La “fábrica Europa” (centrada en Alemania), la “fábrica América del Norte” (centrada en Estados Unidos) y la “fábrica Asia” (centrada en un principio en Japón y mas recientemente en China). Las tres “fábricas” se caracterizan por altos niveles de comercio intrarregional, que a su vez tiene un importante componentes de bienes intermedios, sobre todo en la “fábrica Asia”. Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes de producción. Cepal. Panorama de la inserción internacional. 2013

Sin embargo, la relación sudamericana con Estados Unidos, uno de los principales centros de producción de conocimiento en el futuro previsible y un mercado sustancial, ocupará siempre posición central en su estrategia de inserción global, desde la perspectiva de sus propios intereses.

Los vínculos de sudamérica con Asia crecieron sustantivamente en las últimas dos décadas y se convirtieron en factor importante de su proyección comercial y financiera. Como es sabido, China jugó papel relevante en el periodo de prosperidad regional en ese periodo. Los presidentes sudamericanos multiplicaron sus visitas a ese país en los últimos treinta años, con énfasis en el proyectos de cooperación financiera, de obras de infraestructura e intercambio comercial. Si es correcta la hipótesis que la articulación de las dos regiones ganará en significación, en la medida en la que la potencia asiático afirme su protagonismo en el sistema global, parece llegado el momento para que Sudamérica incorpore esa conexión en el marco de un enfoque estratégico, que ubique la coyuntura en la perspectiva de lo esencial y del largo plazo, de continente a continente y que supere la visión bilateral, pragmática y de corto plazo, que prevalece hasta el momento.

En dos palabras, Sudamérica es parte del sud emergente, pero está en occidente, en la “fábrica” de Estados Unidos, no en el Asia. Esa doble condición le plantea dificultades y le abre oportunidades.

Cada país sudamericano tiene sus propias prioridades en la inserción externa y privilegia sus vínculos económicos, políticos y culturales ya sea con Estados Unidos, Europa, Asia, África o los países árabes, dependiendo de las circunstancias y la coyuntura, con agendas que se mueven y mezclan constantemente. La política externa sudamericana es la suma no necesariamente homogénea de esos intereses y esas proyecciones. La multipolaridad que de ella resulta es una oportunidad para ampliar y reforzar la diversificación de opciones comerciales, financieras, productivas y tecnológicas sudamericanas.

El peso de esos factores se percibe en el alineamiento de varios gobiernos recientemente electos con las políticas y propuestas de la Administración Trump, que plantea a varios países sudamericanos una disyuntiva importante entre la inserción externa económica y política. Los gobiernos tendrán que buscar la forma de conciliar la necesidad objetiva de mantener y ampliar los lazos económicos y comerciales con China —que fueron un factor crítico en la mejoría de su performance económica y social— con la intención política, alimentada por Estados Unidos, de distanciarse y erosionar todo vínculo con la potencia asiática. En el mismo orden de ideas, la defensa del sistema multilateral, económico y político de Naciones Unidas es parte de su tradición y de su interés presente, porque protegen su seguridad y sus derechos, apoyan su desarrollo y mejoran su capacidad de negociación. Lamentablemente, tiene que decirse también que

la integración regional perdió relevancia y fuerza, sobre todo en los organismos que se postularon en el pasado para mejorar la capacidad de inserción externa sudamericana, como UNASUR y CELAC.

Economía

La economía sudamericana en el siglo XXI “comenzó con una década excepcional de expansión, sustentada en la mejoría en las condiciones de acceso a los mercados financieros; al incremento de las migraciones y las remesas y, sobre todo, al superciclo de precios de materias primas, que benefició especialmente a los países productores de petróleo, gas, minerales y, en menor medida, a los productores agrícolas”¹⁶. En efecto, entre 2003-2008, su producto creció en 5.1%, se desaceleró a 3.1% en el periodo 2008-2013, para retomar impulso entre 2014 y 2015 con una tasa de 5% de expansión del PIB. En contraste con lo que había ocurrido en la década de los años noventa del siglo pasado, la pobreza cayó en 16 puntos, de 43.9% en 2002 a 28.1% en 2013 y 23.6% en 2016. El empleo aumentó de 52% a 56.5% y el desempleo bajó de 11% a 6% en los años de bonanza¹⁷.

Esa fase dejó una herencia. Aumentó la dependencia de las exportaciones de materias primas. En 2017, las ventas de manufacturas al exterior representaron el 18% del total y la de productos primarios el 82%. Esas cifras contrastan con las de México –17% de productos primarios y 83% de manufacturas—e inclusive las de Centroamérica –51% de manufacturas y 49% de materias primas¹⁸. En sentido estricto se reprimarizó, ya que cambiaron las escalas pero no se alteraron los promedios anteriores, que se mantuvieron debajo de las expectativas regionales. Brasil no exporta más que cuarenta por ciento de manufacturas y Argentina y Colombia, que le siguen, se encuentran en el rango del veinticinco por ciento. Por eso tiene mucho sentido la conclusión de José Luis Machinea, ex Secretario Ejecutivo de CEPAL, en el sentido que una de las tareas de la política de industrialización sudamericana debe ser agregar valor, incorporar conocimiento, a las exportaciones de productos primarios, tecnologizarlas. En este punto se puede producir el encuentro de las ventajas comparativas con las ventajas competitivas, el paso de unas a otras.

En 2014 concluyó el superciclo de precios de las materias primas y las economías sudamericanas enfrentaron las nuevas circunstancias, económicas y políticas. Incertidumbre y desconcierto en los países del G-7, desaceleración del crecimiento en China; freno en las tasas de expansión del comercio internacional y contracción de los flujos de los mercados de capital. El ajuste fue particularmente severo en Brasil y Argentina. Pero la implosión venezolana fue con ventaja el

16 José Antonio Ocampo. La economía latinoamericana. 2017. Del auge a la crisis. SEGIB. FLACSO.

17 CEPAL. Anuario Estadístico 2017. Panorama Social 2018.

18 CEPAL. Anuario Estadístico 2017.

acontecimiento económico más grave de este siglo. Sus consecuencias se sentirán durante mucho tiempo. Los números de la tragedia venezolana son dramáticos. Basta mencionar tres. Más de tres millones de venezolanos (el diez por ciento de su población) dejaron su país. El PIB se desmoronó en cincuenta por ciento; la inflación superó el millón por ciento anual.

José Antonio Ocampo, resumió así la situación de la economía latinoamericana en 2018.

“Las iniciativas de la Unión Europea, de China y Japón, para formalizar nuevos acuerdos multilaterales que sostengan los flujos de comercio internacional, a la luz de la cancelación del TTIP, del TPP y de la renegociación del NAFTA, son importantes pero no alcanzan para llenar el vacío que dejará el repliegue de Estados Unidos. A esos factores se añade la recomposición de las cadenas de valor y a la mayor integración nacional de la economía china y, con particular fuerza, el anunciado pero desconocido impacto de la revolución digital, para terminar de marcar el contorno de un momento de transición, inseguridad e inquietud mundial ... El horizonte no es particularmente alentador, por la política expansionista de la Reserva Federal; la turbulencia en la bolsa de valores china; la pérdida del grado de inversión del Brasil y las perturbaciones en los mercados financieros internacionales ... El elevado grado de desigualdad en la distribución del ingreso; la creciente informalidad laboral; las deficiencias en los sistemas de protección social y la deficiente calidad de los servicios educación y salud y, en el caso de los países sudamericanos, una economía excesivamente dependiente de materias primas, se asumen como los principales obstáculos que América Latina debe vencer en el futuro próximo”¹⁹.

Ya se sabe que ni los precios de las materias primas ni los flujos de financiamiento externo tendrán las condiciones excepcionales del pasado reciente. En un mercado mundial en el que las potencias optan por el proteccionismo, las opciones de reindustrialización sudamericanas confrontarán nuevos obstáculos. Continuarán dependiendo de las exportaciones de commodities, en un mercado mucho más estrecho. En su Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana²⁰, CEPAL pronostica una tasa de crecimiento del producto latinoamericano del 1.7% para 2019, en un contexto de incertidumbre y dificultades crecientes, por el deterioro y la volatilidad de las condiciones financieras para las economías emergentes, la tensión comercial entre China y Estados Unidos, la desaceleración de la economía china, la reducción de la tasa de crecimiento del producto mundial y sus efectos en los precios de las materias primas (el petróleo encontrará su meseta en el rango de los 50-60 us\$/barril) y los problemas geopolíticos con la salida del Reino Unido de la Unión Europea, la presión de Rusia en Crimea y Ucrania y las tensiones de política interna en Italia.

19 José Antonio Ocampo. Op. Citado.

20 CEPAL. Balance Preliminar de la economía latinoamericana. 2018.

Es un horizonte mediocre.

Los espacios de integración regional tampoco llegaron a ser instrumento prioritario de la expansión económica sudamericana. Las exportaciones intrarregionales sudamericanas representan apenas el once por ciento de las ventas totales²¹.

En la práctica, la integración sudamericana descansaba en dos ejes, bien conectados, que generaron corrientes de inversión y comercio significativas. El primero, que conformaban Venezuela y Colombia, se destruyó por razones políticas, en la crisis que desencadenó el bombardeo colombiano de la base de las FARC en territorio ecuatoriano y no se recuperó más. Allí comenzó a desplomarse la Comunidad Andina. Años después, Colombia, Chile y Perú se reencontraron en la Alianza del Pacífico, esta vez en compañía de México y Costa Rica, sin Ecuador y Bolivia, pero su objetivo principal no era tanto crear un mercado regional, cuanto mejorar su poder de negociación en los mecanismos de cooperación global en el Pacífico (TPP). Lo prueba el bajo nivel del comercio interregional (2.9% de las exportaciones totales de esos países).

Brasil y Argentina constituyeron el segundo eje y articularon la más importante cadena de valor del continente en el sector automotor. Esa sociedad confrontó también muchas dificultades, ocasionadas unas veces por el proteccionismo argentino y otras por la recesión y las crisis políticas brasileñas. La relación entre los otros países pequeños y medianos no alcanzaba para compensar la masa perdida en esos dos polos. Las declaraciones de las principales autoridades económicas y políticas del gobierno Bolsonaro, que dejaron en claro que miran mucho más allá del mercado latinoamericano, dejaron dudas en los empresarios regionales, que esperaban que MERCOSUR recupere protagonismo, unida por la afinidad ideológica liberal, en un esquema que privilegie los actores económicos privados sobre los estatales.

La conclusión es simple. La integración sudamericana no tiene —y al parecer no tendrá en el mediano plazo— el dinamismo y la ambición con la que se puso en marcha hace casi medio siglo y que, en otra escala, conserva el proceso centroamericano.

Política. Sociedad

Cuatro de cada cinco pobladores sudamericanos viven en ciudades. Este es uno de los datos que definen y diferencian estas sociedades del siglo XXI respecto de las de la centuria pasada. Por cierto, la calidad de vida, el tejido familiar, las formas de trabajo, la organización social, la relación con la naturaleza y la propia noción del tiempo, son muy distintas en las grandes urbes y las zonas rurales. El

21 CEPAL. Perspectivas del comercio internacional. 2017

ingreso de la gente que vive en ciudades es tres o cuatro veces mayor que el de la población rural. Tiene que recordarse que --aunque continúa-- la migración del campo a la ciudad ya no es la más significativa. En el siglo XXI, los flujos se mueven principalmente de las ciudades pequeñas y medianas a los grandes centros metropolitanos. Los grados de urbanización varían mucho, desde Argentina, Venezuela y Uruguay, por encima del 90%, hasta Bolivia, Ecuador y Paraguay en el rango promedio del 65%.

Las clases medias crecieron en la convergencia de urbanización y reducción de la pobreza. El arco ocupacional, cultural y étnico que cubre esa definición es muy amplio y heterogéneo. Propio de la sociedad industrial, el concepto se refería inicialmente a las personas con nivel económico situado entre la clase obrera y la clase alta. En líneas muy generales, hoy se incluye en esta categoría a profesionales, técnicos, empleados públicos, comerciantes y pequeños empresarios --formales e informales--, que deben trabajar ellos mismos para la explotación de su capital y conocimientos.

En la definición que aporta Brookings (que comparte el Banco Mundial), es de clase media la persona que gana entre 10 y 100 dólares por día (cifra calculada en PPP). Tres mil doscientos millones de personas entran en esa estimación en 2016. Si se pregunta a los interesados responderán que es de clase media la familia que tiene vivienda y que puede atender sus necesidades alimenticias. Que es en ese punto que se diferencian de los pobres. Agregarán que para los ciudadanos de clase media el camino de ascenso social es el esfuerzo propio. No niegan la importancia de las políticas públicas y garantías de acceso y oportunidades, pero rechazan las políticas patriarcales que parecen dudar de las capacidades personales. Estas son algunas conclusiones del estudio de la Fundación Perseu Abramo, en el Brasil²².

En esa medida la sociedad sudamericana experimentó una profunda transformación, de fuerte resonancia política. Urbana y de clases medias, ahora se informa y comunica en las redes sociales y se moviliza en las calles, cada vez más por causas éticas, sociales, culturales, antes que por consignas políticas, con un grado de participación mucho más intenso del que se conociera antes, en todos los niveles, por fuera de los partidos políticos, cada menos capaces de organizar y expresar los intereses de la ciudadanía. Con el sistema tradicional desbordado por las redes sociales, el candidato sustituye al partido, que sostiene una relación directa y fugaz con el ciudadano. En esta democracia de candidaturas, que tiende a la personalización, retorna el caudillismo, de nuevo signo. Con Twitter en vez de balcones.

22 (<http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/Pesquisa-Periferia-FPA-3009.pdf>),

La confluencia e interacción de esas corrientes con la corrupción, que alcanzó niveles bíblicos, provocó la crisis de representación del sistema político. La degradación ética se manifestó todos los días, en todas las latitudes geográficas y con todos los signos políticos. Tomó diversas formas, en el seno de la tradición cultural y política de cada país. La colusión del poder político y el poder económico marcó el cambio de calidad del problema, configuró un sistema, un método racionalmente planeado para el desvío de fondos públicos con el rigor de una política, que se propagó en todos los niveles de la gestión estatal.

Ese fue el caso Lava Jato, en el Brasil, sobre el cual vale la pena detenerse un momento. Se puso en marcha inadvertidamente en marzo de 2014, cuando en una investigación de rutina, de poca monta, la Policía Federal allanó una casa de cambios que operaba ilegalmente en una lavadora de autos y abrió una Caja de Pandora. Se descubrió a partir de entonces un mecanismo que llegó a comprometer a Petrobrás y Odebrecht, la más grande empresa pública y la mayor constructora privada del Brasil y de Sudamérica. El ejercicio asumió tales proporciones que Odebrecht creó una división especial -- el Departamento de Operaciones Estructuradas— y un Banco off-shore para administrar el flujo de las comisiones ilegales, que sumó 3.400 millones de dólares entre 2006 y 2014²³. Cada una de los contratos que esa empresa cerraba con Petrobrás (que movía el 8% del total de las inversiones realizadas en el Brasil) generaba una comisión entre 1% y 5%²⁴, que se distribuía entre los partidos de Gobierno, Senadores y Diputados y ejecutivos de la empresa petrolera (uno de los Directores de Petrobrás, reembolsó al Estado cien millones de dólares de su coima personal). Las investigaciones subsiguientes revelaron las ramificaciones del caso en América Latina, en Perú (en el que cuatro expresidentes de la República están encausados o presos por denuncias directamente relacionadas con operaciones de Odebrecht), en Argentina, Colombia y Venezuela. La investigación Lava Jato obligó a suspender proyectos de infraestructura en seis países de América Latina, y congeló el financiamiento de 3.600 millones de dólares en 16 obras en en Argentina, Venezuela, Cuba, República Dominicana, Guatemala y Honduras²⁵.

Así se terminó de quebrar el mecanismo de intermediación entre la sociedad y el Estado. La decepción ciudadana con los partidos y las instituciones está abundantemente documentada. De acuerdo a Latinobarómetro²⁶, la confianza en los partidos cayó de 20% en 1996 a 11% en 2002, el 65% de los encuestados está convencido de que mienten para llegar al poder, el 40% piensa que se puede hacer democracia sin partidos y el 38.2% ha llegado a la conclusión que puede haber democracia sin Congreso. En el Brasil, las cosas estaban peor. En los datos

23 O Estado de So Paulo. 15 abril 2017

24 Operation car wash. The biggest corruption scandal ever? The Guardian. June 1, 2017

25 Infolatam/EFE. Diciembre 11, 2016.

26 Latinobarómetro. Informe 2017.

de una encuesta de IPSOS²⁷, solo el 6% se sentía representado por los partidos por los que votó; para el 94% los partidos en el poder no representaban a la sociedad; 47% no creía que la democracia fuera el mejor sistema de gobierno; el 74% rechazaba el voto obligatorio; para el 84% el problema no era el partido A o el partido B, sino el sistema político y, por último, una gran mayoría —86%— sentía que la democracia no era respetada.

En ese clima de desencanto y pesimismo, en un quinquenio, el paisaje político sudamericano cambió sustantivamente. Cerró el ciclo político del nacionalismo de izquierda que dominó la primera década del siglo XXI.

La ola expansiva del movimiento bolivariano se contuvo en Honduras, con el golpe a Manuel Zelaya (2009), en Paraguay con el juicio político y la destitución de Fernando Lugo (2012) y en el Perú, en 2011 con la decisión de Ollanta Humala de mantenerse a distancia del ALBA (la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia con las FARC en 2017, puede inscribirse también en ese capítulo).

A partir del fallecimiento de Hugo Chávez en enero de 2013, las fichas de dominó fueron cayendo en secuencia cada vez más rápida, en una serie de procesos electorales, que sellaron el crepúsculo de esa corriente. La victoria de Mauricio Macri en noviembre de 2015 marcó un punto de inflexión, al que se sumaron en 2016 la derrota de Evo Morales en el referendo del 21 de febrero, el juicio político, la destitución de Dilma Rouseff y la asunción de Michel Temer en agosto; la elección de Lenin Moreno en el Ecuador en mayo de 2017 y, finalmente en 2018, el triunfo de Iván Duque en Colombia, el retorno de Sebastián Piñera en Chile, la elección de Mario Abdó Martínez en Paraguay y la prisión e inhabilitación política de Lula y la inesperada y contundente victoria de Bolsonaro en Brasil.

Una improbable foto sudamericana de familia mostraría al comenzar 2019, dos gobiernos de izquierda (el de Venezuela, virtualmente proscrito y el de Bolivia, debilitado); tres mandatarios de centro, en todo caso alejados del antiguo bloque bolivariano (Moreno en Ecuador, Vizcarra en Perú y Vásquez en Uruguay) y cinco regímenes de derecha (Macri, Piñera, Duque, Abdó y Bolsonaro). La configuración del Grupo de Lima —del que México acaba de marcar distancia— expresa esa nueva geometría política. Si esa correlación de fuerzas se midiera por indicadores económicos, el bloque de derecha sumaría más del ochenta por ciento del producto sudamericano.

La elección de Andrés Manuel López Obrador en México no altera ese nuevo equilibrio.

27 IPSOS. O Estado. Sao Paulo. 13 agosto, 2017.

De esa manera, desconcertante por su radicalidad, el ciudadano enfurecido dio su veredicto y despejó las dudas que opacaban el análisis, después de annus horribilis, de fractura social, desencanto ciudadano, división política, crisis económica, en el que las instituciones republicanas trataron de navegar la tormenta, al borde del abismo.

Quedan varias preguntas, desde luego. La primera es, sin duda, la que plantea el desenlace del drama político y humanitario de Venezuela, cuyo costo nadie se atreve a mencionar. Viene después la interrogante de Bolivia, que definirá en diciembre de este año si la oposición es una opción real de poder y puede desbancar a un gobierno para el que todas las estrellas se desalinearon. En Perú, ya se superó la pugna entre Ejecutivo y Congreso, con la opinión pública apoyando firmemente el plan de lucha contra la corrupción y de reforma del sistema político del Presidente Vizcarra. En Argentina, se probará si los serios traspés de la gestión Macri fueron suficientes para que la gente olvide los que en su momento protagonizó el kirchnerismo. Pero, con toda su importancia, la respuesta a esas cuestiones no alterará la dirección del proceso político que ya tomó el continente, por lo menos para el próximo quinquenio. En medio de una fuerte tensión política, económica y social, la gente ya tomó una decisión —por ahora— sobre el papel que juegan Estado y mercado, en el abanico de las distintas opciones que habitan en la matriz de la democracia electoral de distinto signo y nombre (izquierda-derecha; nacionalismo-liberalismo; democracia liberal-populismo).

Hay otras lecciones que registrar. Se consagró la voluntad popular, libremente expresada, como base de legitimidad del poder político y la constitución de los poderes públicos. El sentido de los procesos políticos sudamericanos se define por el voto ciudadano, con la abierta excepción de Venezuela y la interrogante boliviana. Llegaron para quedarse, las políticas de identidad; de género; medio ambiente; respeto de los derechos personales; de las opciones sexuales; de las varias formas de participación y control social; de las ciudadanías activas y de la protesta social, propios de las sociedades contemporáneas.

Todo eso, en medio de sociedades polarizadas y radicalizadas, en las que quedó comprimido y asfixiado el centro reformista, conservador y progresista. Ganaron posiciones la extrema derecha y la izquierda radical, aunque esta última relegada a una función testimonial y de protesta. El futuro es una gran pregunta abierta, con una sociedad distinta que busca respuestas diferentes.

Ese parece ser el horizonte político sudamericano del próximo quinquenio. Con la fase de prosperidad como un recuerdo cada vez mas lejano.

III. Centroamérica

Inserción externa

La relación entre los países centroamericanos y Estados Unidos, de antigua raíz geográfica, geopolítica, económica y social, condiciona la estructura social y el sistema político y económico de las naciones del Istmo. México, el polo que pudo incluir a la región en su proyecto, tuvo hasta ahora otras prioridades. Los lazos con Europa, China Nacionalista y los países latinoamericanos, se ven desde la distancia como opciones subsidiarias, que procuran alterar, sin conseguirlo, la dependencia centroamericana de los Estados Unidos.

Éste es el rasgo que distingue la política exterior de la zona. Viene de lejos.

En el principio, los Estados esclavistas del sur de Estados Unidos planearon expandir su proyecto a las islas del Caribe, a la costa mexicana y a las pequeñas repúblicas centroamericanas del golfo de México, como medio para fortalecer su posición en el conflicto con los Estados industriales del norte²⁸. La anexión territorial era el instrumento natural de esa política, en el tiempo del Destino Manifiesto. William Wálker interpretó a su manera esa visión en su rocambolesco intento de convertir a Nicaragua —y a Costa Rica y los otros países centroamericanos— en Estados esclavistas, confederados a los Estados del Sur de Estados Unidos. Esta forma de expansión terminó con la derrota del Sur en la guerra civil norteamericana.

Luego de esa experiencia, como un anticipo de la Doctrina Monroe, Estados Unidos incorporó a los países del Caribe y los del Golfo de México en su zona inmediata de seguridad nacional, en la que no podía admitirse la presencia de poderes externos, continentales o extracontinentales, que amenazaran o desafiaran la hegemonía norteamericana. Desde luego, eso implicaba el indiscutido dominio económico y político de Estados Unidos en la región.

Se encontraron, en ese cruce, los intereses de los grupos de poder domésticos y la lógica de expansión de la primera potencia continental. Tejieron una alianza que marcaría a fuego la historia de la zona.

En el comienzo de la guerra fría y la guerra de Corea, en la década de los cincuenta, los poderes fácticos centroamericanos y las corporaciones norteamericanas —encarnadas en la célebre United Fruit— invocaron la bandera anticomunista para descalabrar los primeros intentos políticos, nacionalistas y desarrollistas, que querían cambiar las estructuras internas de dominación interna. A partir de entonces, se sucedieron los hechos. Derrocamiento de Arbenz en Guatemala,

28 Ver. Robert Kaplan. *Dangerous nations*.

apoyo a los contras para forzar su salida del poder en Nicaragua, cooperación militar y económica a empresarios y ejército en El Salvador para impedir la toma del poder por el FMLN. Honduras fue siempre la base de operaciones contra los movimientos revolucionarios en la región.

Los grupos contestatarios, imposibilitados de forjar alianzas con centros de poder norteamericanos y latinoamericanos, que equilibraran la fuerza de las corporaciones y los sectores oligárquicos locales, buscaron apoyo en el campo socialista –Cuba, la Unión Soviética–. De esa forma, la lucha tradicional por el poder nacional, se transformó en parte del conflicto global, entre democracia y comunismo. Fracasaron las tentativas de crear una tercera opción, reformista y democrática, entre la extrema derecha y la extrema izquierda, con los proyectos demócrata cristianos en Guatemala (Vinicio Cerezo), en El Salvador (Napoleón Duarte).

Con la caída del Muro de Berlín, el colapso de la Unión Soviética y el repliegue de Cuba, arribó el fin de la historia, por lo menos para esta región y por unos años. Los movimientos revolucionarios perdieron oxígeno y negociaron la paz, con el apoyo de América Latina y potencias europeas, en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Pasó la pesadilla del genocidio, la violencia. Llegó el momento de la apertura democrática, el reconocimiento de las organizaciones revolucionarias como partidos políticos legales, con opción de aspirar al ejercicio del gobierno. Se promovió la inserción abierta la economía mundial y la apertura de sus economías a los flujos de comercio e inversión extranjera.

En el comienzo del nuevo siglo, se sintieron en Centroamérica, como ecos cada vez más cercanos, los movimientos anticonsenso de Washington y los signos del cambio de tendencia política en América del Sur. En México y Costa Rica, los sectores opuestos a las negociaciones de los TLC con Estados Unidos estuvieron muy cerca de ganar las elecciones. La presencia del movimiento bolivariano de Venezuela se hizo más frecuente, con sus programas de facilidad petrolera. Daniel Ortega, de vuelta en la Presidencia de Nicaragua, decidió romper su cautela inicial, tomó posición y se afilió al ALBA. El golpe de Honduras frenó los pasos de Manuel Zelaya en esa dirección y mandó un mensaje inequívoco a los sectores guatemaltecos y salvadoreños.

Así, mientras del Ecuador al sur, eran claras las señales de debilitamiento de la influencia norteamericana, en Centroamérica y el Caribe se observaba la tendencia contraria, de fortalecimiento de su predominio. El triunfo de los republicanos y el Tea Party en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2010, endurecieron de la política exterior de Estados Unidos en la zona.

Los acontecimientos de 2009 en Honduras colocaron en el escenario a los contendientes. De un lado, las fuerzas conservadoras internacionales (Partido

Popular en España, Partido Republicano en Estados Unidos) enfrentadas al movimiento bolivariano del ALBA, convencidos que debe contenerse la presencia de Chávez en Centroamérica y debilitarlo en Suramérica. Se suponía también que el Pentágono y algunos gobiernos de la región tenían simpatía con este grupo. Del otro, Venezuela, Cuba, Nicaragua, procurando equilibrar la competencia, ya fuera con la coalición con poderes extrarregionales, como Rusia e Irán, en caso extremo o con el entendimiento con Brasil y otros gobiernos nacionalistas suramericanos, en las versiones más moderadas y realistas.

El desenlace es conocido. Manuel Zelaya fue derrocado por un golpe congresal y militar. La OEA aplicó a Micheletti la Carta Democrática y suspendió a Honduras de la condición de País Miembro. Pese al cerco internacional, político y financiero, Porfirio Lobo, del Partido Nacionalista, ganó las elecciones originalmente previstas para noviembre de ese año y negoció con Maduro y Santos el levantamiento de las sanciones de la OEA y el retorno de mandatario derrocado del exilio en la República Dominicana. Juan Orlando Hernández derrotó a la esposa de Zelaya en los comicios siguientes.

De esa forma se evitó que el movimiento bolivariano pusiera pie en Honduras. La siguiente versión del gobierno salvadoreño, con el comandante Salvador Sánchez Ceren a la cabeza, mantuvo su condición formal de miembro del ALBA, con una afiliación de valor más simbólico que real. Con Carlos Alvarado en Costa Rica, Jimmy Morales en Guatemala y Daniel Ortega acorralado en Nicaragua, se cerró el ciclo y se repuso indisputada la influencia política de Estados Unidos en Centroamérica, pese a la actitud discriminatoria ofensiva de la Administración Trump. Honduras y Guatemala anunciaron la apertura de sus Embajadas en Jerusalén en claro y controvertido gesto de acercamiento.

La retórica inflamada de Donald Trump colocó el tema de migración --y el de las maras, por asociación automática-- como la manifestación dominante de la relación con Centroamérica. La región tiene otros y serios problemas, desde luego, como pobreza y corrupción política, pero el efecto expansivo de migración-maras-remesas, abarca política, sociedad y economía, en escalas mucho más altas.

Como todos saben, Estados Unidos es el principal destino de las corrientes migratorias de México y América Central. Los 54 millones de latinos que habitaban en Estados Unidos el año 2015 representaban el 17% de la población total y más del cincuenta por ciento del total de emigrantes que vivían en ese país²⁹. El ejemplo de Tejas grafica bien la tendencia que ha producido réplicas sísmicas que van desde las reflexiones académicas de Huntington³⁰ hasta las políticas abiertamente racistas de Donald Trump. Según los datos del Censo de 2016, la población de latinos en ese Estado (11.156.514) se encontraba prácticamente

29 The truth about mexican-americans. Julia Preston, The New York Review of Books. December 3, 2015.

30 Huntington. Who are we?

a la par de la los habitantes blancos (11.866.381), con africanos y asiáticos bastante lejos (3.368.473 y 1.366.658, respectivamente)³¹. Las proyecciones anticipan que el año 2022 la población latina superará a la de los otros grupos. Esa tendencia demográfica, muy difícil de revertir, quita el sueño a los sectores supremacistas blancos.

La migración de origen mexicano es la mayor en términos absolutos, pero el ritmo de su crecimiento disminuye mientras aumenta el de los flujos centroamericanos, sobre todo los del Triángulo Norte –Guatemala, El Salvador, Honduras. Sin alterar la tendencia, las cifras varían dependiendo de la fuente. De acuerdo al Pew Research Center³², el número de inmigrantes ilegales centroamericanos creció de 375.000 a 1.850.000 entre 2007 y 2016, dentro un total de inmigrantes ilegales que se redujo de 12.2 millones a 10.7 millones en el mismo período. Según The Dialogue, el número de migrantes centroamericanos llegó a 3.446.359 el año 2016, de los cuales 2.970.000 procedían de los países del triángulo norte³³. La dirección de las flechas es clara. La población de inmigrantes mexicanos ilegales disminuye, al tiempo que la proporción de inmigrantes centroamericanos se quintuplica en este periodo, en rangos de magnitud bien diferentes (el número de inmigrantes ilegales mexicanos supera los diez millones en todos los cálculos).

Esas son las estadísticas. Mas peligrosas son las políticas que desatan.

Sostienen la bandera política de intolerancia y fanatismo que levantan Trump (y la extrema derecha europea y brasileña) y explican en buena parte su inesperada y sorprendente victoria electoral del 2016. No deja de llamar la atención, a propósito, la curiosa coincidencia entre la crisis de las caravanas de emigrantes, principalmente hondureños, a la frontera mexicano-norteamericana con las elecciones de medio término de noviembre, con un gigantesco despliegue mediático.

El Muro con México es ahora el Muro con Centroamérica. Del planteamiento de la construcción de un Muro que proteja a Estados Unidos de esas corrientes de indeseables ha pasado a la ejecución de políticas como las de cero tolerancia y separación de niños de sus padres en la frontera; la revocatoria del Estatuto de Protección Temporal (TPS) para personas afectadas por conflicto armados, desastres naturales y otros (noviembre 2017), que expulsa a 200.000 salvadoreños y 45.000 haitianos; la revocatoria de protección para 800.000 menores indocumentados que viven y estudian en Estados Unidos (dreamers) y la amenaza de cortar todo flujo de ayuda financiera y técnica a Guatemala, Honduras y El Salvador.

31 U.S. Census Bureau. The Texas Tribune. June 21, 2018

32 Pew Research Center. Shifting public view on legal immigration into the United States. June 28, 2018.

33 Central American Migration. Current changes and development implications. The Dialogue. November 2018.

La crueldad medieval de esas medidas queda en evidencia si se recuerda que los flujos de inmigrantes centroamericanos son, en su gran mayoría, de unidades familiares completas y de menores de edad que tratan de ingresar sin ninguna compañía familiar (que aumentaron en 435% y 325%, respectivamente este año).

Sin embargo la migración debiera ser beneficiosa para todos. Para el receptor y para el de origen. Mano de obra para unos, remesas para otros. Como lo fue históricamente, si se retienen estos conceptos de estos dos investigadores de Oxford y del Citigroup, “dos tercios del crecimiento del producto US fue consecuencia de la oferta de mano de obra de inmigrantes. Inmigrantes son el 45% de la población de Vancouver, 35% de Londres y Melbourne, 85% de Dubai. Los que resisten no son los de esas capitales sino de las zonas deprimidas que no tienen inmigrantes³⁴ .

La opinión de los ciudadanos norteamericanos coincide con esa apreciación, según los datos del Pew Research Center de 2018. Solo el 24% de los encuestados considera que la inmigración legal debe disminuir. El 70% piensa que tiene que mantenerse en los niveles actuales (38%) o aumentar (32%). El 71% no cree que los indocumentados cometan mas delitos que el ciudadano común y el 73% no se molesta del contacto con inmigrantes que no hablen inglés³⁵.

Las maras son una manifestación perversa de la migración centroamericana en Estados Unidos. Nacieron allí, cuando se expulsaron de Estados Unidos miles de jóvenes salvadoreños, hijos de inmigrantes que huyeron de la guerras civiles centroamericanas. A su retorno reconstruyeron en su país las pandillas que habían organizado en Los Ángeles, para protegerse de los ataques de otros grupos, principalmente de afroamericanos y mexicanos. Armados, unidos por un código de fraternidad y complicidad absoluto, se vincularon al tráfico ilegal de personas y al narcotráfico. Crecieron hasta alcanzar las dimensiones actuales, 50.000 miembros activos y 500.000 personas comprometidas en sus actividades, en El Salvador, un país con 6.5 millones de habitantes.

Se expandieron en Honduras, Guatemala, México, están, en su mayoría étnicamente integradas por centroamericanos y se encuentran activas en zonas urbanas y suburbanas de Estados Unidos, América Central y Europa. Sostienen células (clicas) localizadas en Latinoamérica. Se las asocia principalmente al narcotráfico, pero la red de extorsión y de intimidación que administran es un negocio con ingresos del orden de 400 millones de dólares el 2015³⁶. Para John Rapley “los *gangs* establecen enclaves en los que mantienen su propio sistema de ley y orden; cobran impuestos a cambio de protección; proveen un sistema social rudimentario de seguridad, educación, salud y empleo; ocupan el lugar que el Estado ha

34 The Real Economics of Migration. Ian Golding Benjamin Nabarro. Nov 2018, (Oxford, Citigroup)

35 Pew Research Center. 2018. Op. Citado.

36 The Dialogue. Op. citado.

dejado vacante y ofrecen votos a los políticos a cambio de protección”. Añade que “estos nuevos enclaves pueden ser menos transitorios, más significantes y más resistentes de lo que se piensa normalmente”³⁷.

Su organización tiene configuración militar, ha infiltrado la Policía, las Fuerzas Armadas y los servicios de seguridad y ha penetrado profundamente los partidos políticos, el Congreso y en ocasiones el propio Poder Ejecutivo. Su control territorial les reserva un papel crítico en los procesos electorales y en la propia gestión gubernamental en El Salvador y en esa dirección se encaminan en Honduras. Financian y administran servicios sociales de seguridad y social en los barrios periféricos de las grandes metrópolis, en ocasiones en el ejercicio de mandatos municipales y locales, ganados en elecciones. El efecto corruptor en el sistema político e institucional es inmenso.

En una suerte de retorno al origen, las maras provocaron una nueva ola de migración a Estados Unidos. La razón actual del éxodo es tanto el miedo como la búsqueda de un nuevo horizonte de trabajo. Los ciudadanos y las familias huyen primero del colegio en el que sus hijos pueden ser reclutados por las pandillas, luego del barrio y finalmente del país. Con índices de 81.2 homicidios por 100.000 habitantes en El Salvador, 59.1 en Honduras y 27.3 en Guatemala, enfrentan las mas altas tasas de criminalidad del planeta, en ocasiones con 30 y hasta 40 asesinatos por día. El varias veces mencionado documento de The Dialogue anota que se ha establecido que, en Honduras, un aumento del 1% en la violencia desencadena un alza del 120% en los índices de migración. La relación es inescapable.

En la opinión de The Dialogue la migración puede verse como un problema de desarrollo, de control fronterizo o como una oportunidad para aprovechar bien el potencial de la contribución de los inmigrantes. Es, en resumen, producto de “un modelo de desarrollo obsoleto, acompañado de altas tasas de trabajo informal y los riesgos de seguridad”³⁸. Como la reintegración de los centroamericanos deportados o devueltos a la economía de sus países de origen es extremadamente complicada, se completa un círculo vicioso muy difícil de romper.

Economía

La economía centroamericana amalgama la tradicional base agrícola (azúcar, café y banano, principalmente) con remesas y servicios financieros y de turismo y los sectores modernos (maquila, manufacturas destinadas al mercado subregional) altamente concentrados, en algo así como veinte productos, cincuenta empresas, que suman el sesenta por ciento de las exportaciones. Al tenor de la

37 John Rapley. The new middle ages. Foreign Affairs. May/june. 2006

38 The Dialogue. OP. Citado.

información que proporciona The Dialogue³⁹, la economía informal sostiene el empleo doméstico (el 73% de la mano de obra es informal).

El crecimiento de la economía centroamericana fue moderado. La afectaron negativamente la gran crisis financiera y económica norteamericana del 2009 y los precios de la energía en el super ciclo de las materias primas. En 2017, el PIB regional creció a 3.7%, superior al índice sudamericano. Las exportaciones crecieron 5% en 2017, por volumen, a pesar de la caída de los precios del café y azúcar, con excepción de las de Nicaragua que se contrajeron, por los serios conflictos políticos internos.

CEPAL destaca las tendencias contrapuestas de crecimiento del producto en Centro y Sudamérica. Cuando una desacelera, la otra repunta y a la inversa, como consecuencia de su diferente inserción en la economía mundial. Cuando mejoran los términos del intercambio para materias primas, la economía sudamericana florece y la centroamericana sufre. El momento en que esa tendencia se altera, la situación de invierte.

Otro dato que se tiene que subrayar es la persistencia de la pobreza. Entre 2012 y 2017, se redujo levemente, de 43.2% a 41.5%, con picos tan altos como los de Honduras y Guatemala, en el rango del 60% en 2017 (el promedio sudamericano es de 23.6%). El índice Gini de desigualdad, que disminuyó de 0.54 en el año 2000 a 0.46 en 2017, se mantiene en el promedio latinoamericano.

La inserción externa de la economía centroamericana se asienta en las exportaciones agrícolas (22% para Honduras y Nicaragua, 15% para Guatemala y 6% para El Salvador), la maquila (17% para El Salvador y Honduras 10% para Guatemala y Nicaragua).

Estados Unidos es el principal mercado para las exportaciones centroamericanas, en el rango del sesenta por ciento de las ventas, si se excluyen las del comercio intrasubregional. A esa suma se deben agregar las remesas que los centroamericanos residentes en los Estados Unidos envían sus familiares. Esos envíos de dinero son un componente crítico del desarrollo económico y social en la región. Con un total de 17.000 millones de dólares, representaron un ingreso equivalente al 42% de las exportaciones de la zona, el once por ciento del producto de los cinco países y el cincuenta por ciento del ingreso de tres millones y medio de hogares centroamericanos. En términos nacionales, el efecto es todavía más expresivo. Las remesas de 4.576 millones que llegaron a El Salvador significan el 102% de las exportaciones; los 7.160 millones de Guatemala el 63% y los 3871 de Honduras el 88% de las colocaciones externas centroamericanas, de 44.460 millones. En Costa Rica las remesas no tienen relevancia especial.

39 The Dialogue. Op. Citado.

En la maquila, bajo el régimen de contrato, se transforman insumos intermedios y materias primas importadas, por medio de procesos que agregan valor, para luego reenviarlos como productos finales a los países de origen, para su comercialización.

Es una forma de transnacionalización de los factores de producción, en sectores como el textil y del vestido, la electrónica y la industria automotriz. En Centroamérica, desde los setentas, la industria maquiladora es la fuente principal de un precario empleo industrial femenino, con bajos salarios. Es una manifestación periférica de la nueva división internacional del trabajo, con segmentación de los procesos productivos. Como ya ha visto esa reestructuración produjo resultados significativos en Asia, sobre todo en China, ya que asoció mano de obra con transferencia tecnológica. Ese no es el caso de la industria maquiladora centroamericana, con la excepción (temporal) de la industria electrónica de Costa Rica, cuyas ventas representaron más de un tercio del total.

La maquila, sin embargo, no tiene vínculos con las economías locales. De otro lado, su sustentabilidad ha comenzado a ponerse en duda, por el creciente impacto de la competencia china, en el mercado de importación de confecciones de los Estados Unidos. La participación centroamericana en ese destino se redujo de 11.2% a 8.4%, entre los años 2002 y 2006, mientras que la de China creció de 13.6% a 28.7%.

El Anuario Estadístico de CEPAL (2018) trae un cuadro sumamente interesante sobre la composición de las ventas centroamericanas, que permite comprobar que, Costa Rica y El Salvador, es elevado el componente de manufacturas, resultado del procesamiento de materias primas y de manufacturas de contenido tecnológico, por encima del cincuenta por ciento del total. En cambio, en Guatemala y Honduras, prevalecen las ventas al exterior de materias primas.

En este punto, tiene que subrayarse la función clave de la integración centroamericana.

A principios de la década de los años cincuenta, los países centroamericanos comenzaron a tejer una red de acuerdos bilaterales para la apertura del comercio recíproco. En 1960, se suscribió el Tratado de Integración Económica Centroamericana, con normas sobre libre comercio, arancel externo uniforme e incentivos fiscales, que incorporó esos acuerdos en un nuevo cuerpo jurídico multilateral⁴⁰.

40 Este capítulo fue elaborado en base al análisis y la información contenida en el Informe Centroamericano de INTAL. No. 3. 2004-2006.

Por cierto, el Tratado se nutrió de la filosofía de sustitución de importaciones, orientada a crear un mercado protegido para nuevos procesos industriales. A su alero, el comercio subregional creció de 9 millones de dólares en 1950 a 1.200 millones en 1981 e incorporó flujos de intercambio de productos alimenticios, tejidos, hilados, textiles, vestuario, calzados y productos de cuero, medicamentos, fertilizantes, herbicidas (que todavía constituyen la columna vertebral del comercio interno centroamericano). De esa época son los primeros proyectos de carreteras y de infraestructura física y el establecimiento de planes pioneros en servicios financieros, de seguros y de transporte.

Ese proceso entró en crisis en los años setenta del siglo pasado, por las secuelas de desastres naturales, como los terremotos de Managua (1972) y de Guatemala (1976), el Huracán Fifi en Honduras (1974) y por las consecuencias igualmente destructoras de las gravísimas confrontaciones políticas que enlutaron la región en los ochentas, con genocidios, masacres, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y guerras civiles. A fines de los ochenta, desde Esquipulas II, comenzó la tarea de reconstrucción. El Protocolo de Guatemala de 1990 y el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, reajustaron la dirección del proceso de integración centroamericano, alejándolo del esquema de sustitución de importaciones con el que se formuló originalmente. En esos instrumentos se aprobó la secuencia de las etapas que habría de seguir el proceso –zona de libre comercio, unión aduanera, unión económica–, con el apoyo de los actores económicos y la voluntad política de los diferentes gobiernos de la zona.

Desde ese momento, tomó más cuerpo la política encaminada a expandir la inserción de Centroamérica en el sistema económico internacional, con la negociación de acuerdos de libre comercio, decisiones unilaterales de liberalización, concesiones comerciales unilaterales de Estados Unidos. Se recuperó el comercio intrasubregional. Oleadas de comercio producidas por empresas maquiladoras y las zonas francas, dilataron la perspectiva económica de la subregión.

De esa forma, por esos medios, se avanzó hasta el punto en el que hoy se encuentra el proceso centroamericano de integración.

Si remesas y maquila son el eslabón que une la economía centroamericana con la “fábrica” norteamericana, ya se puede decir que el mercado común centroamericano es el mercado interno de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En efecto, las exportaciones intrasubregionales del MCCA, con 29%, duplican el promedio latinoamericano, de 15% en 2017 y superan con mucho a las cifras del Mercosur (13.4%), la Comunidad Andina (8.8%) y la Alianza del Pacífico (2.9%)⁴¹. No solo eso, son el principal mercado de manufacturas.

41 CEPAL. Perspectivas del comercio internacional 2017.

La zona de libre comercio está virtualmente completa. Se eliminaron tarifas, se avanzó mucho en la supresión de medidas no arancelarias y se adoptaron medidas para simplificar los requisitos sanitarios y fitosanitarios. La Unión Aduanera confronta desafíos internos y externos difíciles de franquear. La armonización del Arancel Externo Común ha superado el 95%, pero hay dificultades para completar el saldo que, aunque pequeño, incluye productos particularmente sensibles. Una vez que esa armonización haya concluido, el proceso de convergencia a los niveles del AEC y las otras medidas que supone la vigencia de la Unión Aduanera, tomará un buen tiempo, en el mediano y largo plazo. En todo caso, se estima que ya se ha avanzado más de la mitad del camino.

La importancia del mercado centroamericano para cada uno de los socios es diferente. Según los datos del mencionado estudio de INTAL, el año 2005 representó el 58.2% del total de las exportaciones de El Salvador, el 36% de Guatemala, el 33.8% de Nicaragua, el 28.7% de Honduras y el 25.4% de Costa Rica.

El mercado común centroamericano convive desde 2005 con el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América. Las disposiciones relativas al comercio constituyen el núcleo de ese instrumento. Consolidan los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) para el 80% de productos centroamericanos, abarcando un volumen comercial del orden de los treinta mil millones de dólares. Legislan sobre el régimen arancelario, administración aduanera, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias. Pero los capítulos verdaderamente innovadores son los de las normas referidas a inversión, compras estatales, patentes, propiedad intelectual, derecho ambiental y derecho laboral.

El CAFTA tiene como objetivos fundamentales estimular la expansión y diversificación del comercio en la región, eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios, promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio, aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión y hacer valer los derechos de propiedad intelectual.

En el conjunto, las normas del TLC forman un cuerpo de filosofía y doctrina económica. Por cierto, van más lejos de los acuerdos de apertura de mercado. Allí comienzan, pero llegan más allá.

El tratado no se contrapone a los acuerdos regionales previos, lo que significa que no se afectará el proceso centroamericano de integración. Sin embargo, las medidas que ese esquema adopte en el futuro deberán ser compatibles con las del TLC, con lo cual este tratado se sitúa por encima de las normas subregionales de integración.

De esa manera, se producen dos fenómenos. Por un lado, el ensanchamiento de los compromisos jurídicos que unen a los países centroamericanos y la ampliación de sus obligaciones en la armonización y compatibilización de políticas económicas y sociales. Por otro lado –y ésta es probablemente su consecuencia política más trascendente– el polo central del proceso económico centroamericano se trasladó explícitamente a la economía más fuerte, la de los Estados Unidos. Los cinco países signatarios del Tratado de 1960, más Panamá y la República Dominicana, se suman a México y Canadá, para conformar el gran espacio económico del Norte y Centroamérica. Estados Unidos es el eje de ese sistema, su principal mercado, la sede de sus principales actores económicos, la fuente del cambio tecnológico y el núcleo que genera su estructura ideológica.

Las relaciones con América Latina y con Europa –que tuvieron gran importancia política y económica en los años de apertura democrática y negociación de la paz –, se mueven en órbitas claramente secundarias y no ofrecen alternativas comparables en densidad y perspectiva a la que muestra el centro estadounidense. Centroamérica no tuvo nunca la carta china.

El debate para la aprobación de estos Tratados desnudó las limitaciones de la estructura institucional y del régimen político regional y llegó a poner a prueba la gobernabilidad en algunos de ellos. Su consideración fue el catalizador de discusiones más amplias, sobre reformas macroeconómicas, políticas sectoriales, desarrollo sostenible, equidad social.

Las críticas variaron en tono, pero giraron esencialmente alrededor de temas como las condiciones de competencia de los productores locales (sobre todo agrícolas) con las importaciones y las empresas norteamericanas; el crecimiento del desempleo y de la delincuencia; el impacto de la manipulación genética en el equilibrio del medio ambiente; la inequidad en las normas de tratamiento a la inversión y a las patentes.

En todo caso, la oportunidad de las críticas pasó. El TLC ya está en aplicación.

Política

Dos rasgos destacan en la observación de la realidad centroamericana. La primera, que expresa una identidad regional, al tiempo que nacional. Se concreta en el espacio económico y político regional, con las conocidas diferencias entre triángulo norte y región sur. Los problemas, las oportunidades, las derrotas y las victorias son transversales, alcanzan a todos los países del istmo. La segunda, que se empalma de manera explícita y profunda con las tendencias y fuerzas globales en pugna.

Las guerras civiles centroamericanas fueron uno de los escenarios en los que se desarrolló la guerra fría. Sus procesos de paz y la apuesta por la democracia y mercado acompañaron el “fin de la historia” al término de la confrontación de los dos sistemas en conflicto en el siglo XX. Ahora, Centroamérica es teatro de una supuesta guerra civilizatoria en occidente, víctima del embate de la histeria racista y antiglobalizadora de este tiempo. Es decir, los factores externos jugaron siempre rol destacado en los procesos políticos centroamericanos, incluyendo la batalla actual por la democracia. En esta coyuntura, la opción autoritaria, de mano dura, prevalece sobre la opción democrática y de respeto a los derechos humanos, pero ya es sabido que la historia se mueve en ciclos y que estos son cada vez más impredecibles y cortos.

Desde luego, las tendencias que venían de fuera operaron en llave con las fuerzas internas. El poder político en Centroamérica se levantó a partir de la alianza de terratenientes, iglesia y militares, en países de base agrícola –café, banano, azúcar–, en los que la propiedad de la tierra se concentraba en pocas manos y el mando se ejercía en consecuencia. A esta alianza se sumaron más tarde, empresarios y comerciantes, a partir de un discurso y unas Constituciones liberales, a cuyo amparo se instaló una estructura social y política basada en la desigualdad.

Al término de enormes sacrificios y de una travesía larga y compleja las naciones centroamericanas abrieron el camino de la construcción de una sociedad democrática, bajo la premisa de que el sujeto de la democracia es el ciudadano, no el elector. Que su ejercicio no se reduce a elegir y ser elegido y que debe darse el salto de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

Esa contienda se libra ahora en territorio minado.

En varios países, se cuestiona la libertad para organizarse, para demandar, para participar; a ejercer el derecho al voto, a elecciones limpias y libres, presididas por instituciones imparciales e independientes, cuyos resultados se respeten. Los conflictos no se resuelven en el marco de las instituciones democráticas. Se las impone desde el poder. El conjunto inestimable de derechos políticos corre el riesgo de ser conculcado. Esa erosión regional del espíritu y de las instituciones democráticas forma parte de la marejada mundial conservadora y reaccionaria que descalifica los derechos humanos y los valores democráticos.

Las amenazas tradicionales a la democracia regional no se han desvanecido. La sombra de gobiernos autoritarios, que concentran el poder y desconocen la independencia de poderes, se asoma nuevamente, en algunos casos con la participación ostensible de grupos armados irregulares o de las propias Fuerzas Armadas o policiales. Crece el hostigamiento a las organizaciones sociales, a los medios de comunicación. Se recurre a la persecución judicial y a la represión

abierta y queda la sensación que los partidos políticos han perdido credibilidad para formular proyectos colectivos que interpreten las aspiraciones de una sociedad que demanda y exige el respeto de sus derechos.

El recorte de derechos civiles y sociales entorpece el ejercicio efectivo de los derechos políticos, diluye y fractura la identidad colectiva y aleja, de esa manera, la vigencia del estado de derecho, de la independencia de los poderes, de un sistema legal que proteja a todos los ciudadanos, un régimen de libertades políticas y derechos, mecanismos de garanticen la responsabilidad de los gobernantes. La ciudadanía social es negada a una gran mayoría de la población. El desempleo, la pobreza, la desigualdad estrechan la puerta de la integración social y dejan insatisfechas las necesidades básicas de educación y salud. Limita sus posibilidades efectivas de participar en procesos políticos y su capacidad de influir en las decisiones. Es muy difícil para los pobres, los indígenas y los marginados, ciudadanos pobres en el plano político y jurídico, hacer valer sus derechos.

De esa forma, en esos países, en medio de una clara e inocultable desigualdad en la relación con la autoridad, es cada día mayor el riesgo de que los ciudadanos no sean la fuente y la justificación del poder ni sujetos activos de las decisiones que los afectan. Como subrayaba el Informe sobre la Democracia en América Latina⁴², en ninguna parte del mundo, se enfrentó la tarea construir democracia en medio de tanta pobreza y tanta desigualdad. Ese, por cierto, no fue el caso de las experiencias europeas y norteamericanas, en las que el sistema democrático se levantó sobre los cimientos de derechos sociales y civiles, previamente conquistados.

En esos parámetros, claramente, la democracia centroamericana está incompleta. Con una democracia electoral cada vez más discutible y con democracia de ciudadanía acotada y restringida. La garantía estatal de la igualdad jurídica y la libertad de las personas, que es la esencia de la ciudadanía civil --protección contra discriminación, derecho a la vida, administración de justicia, derecho a la información y libertad de prensa--, es parcial o frágil, en el mejor de los casos.

En el tablero de la contienda política centroamericana es recomendable distinguir el territorio que podría llamarse tradicional del nuevo desafío de las maras. En el primero se expresa una nueva manifestación de la fractura interna, de la contradicción nacional no resuelta, entre las elites y poder económico oligárquico y los sectores populares, en el que, como se ha dicho antes, las alianzas externas sirven para fortalecer las posiciones e intereses de los actores locales. En el otro espacio, las maras amenazan destruir el tejido social y los fundamentos del contrato social, provocan no solo al sistema político y las instituciones sino a la propia sociedad. Encarnan un riesgo existencial. Si ese análisis es correcto, el

42 PNUD. Informe sobre la Democracia en América Latina. 2004

sistema político centroamericano tiene delante suyo la doble tarea de re- integrar la nación y la familia y re-construir la democracia.

La corrupción política deshonra la democracia. En Centroamérica, como en el resto del Continente, tiene antigua data. Los grupos económicos – a los que ahora se superponen las mafias del tráfico de drogas, para cambiar la calidad de la perversión-- manejaron los hilos del poder, en los gobiernos autoritarios del pasado, civiles y militares y es sabido que influyeron decisivamente en el comportamiento de los partidos políticos en el ciclo de la transición democrática inconclusa. La diferencia es que esta vez, en la hora de las redes sociales y de la información instantánea, fuera del dominio de los medios de comunicación tradicionales, la corrupción se hizo pública y la sociedad se movilizó en las calles, en marchas imprevistas, autoconvocadas, encabezada por jóvenes y mujeres, para hacer pública su indignación. La justicia, espoleada por comisiones internacionales, tuvo que actuar y Presidentes, ex Presidentes y familiares de máximas autoridades fueron encausados, sometidos a medidas cautelares o encarcelados. Algunos están perseguidos o prófugos.

La expulsión del Comisionado Iván Velásquez y de los funcionarios de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (en desafío de los fallos del Tribunal Constitucional) y las presiones que se ejercen en Honduras contra MACCIH, demuestran que esa pelea no ha terminado y que la tendencia se puede revertir en nombre de la soberanía nacional.

Para completar la lista de apremios a la democracia tienen que sumarse a la degradación ética, las maniobras para dar fin con una vacilante independencia y separación de los poderes del Estado (como el cierre por decreto de una Sala Constitucional), la manipulación de los procesos electorales –en algunos casos denunciadas públicamente por las Misiones de Observación internacional—y, en el caso de Nicaragua, la represión policial a manifestaciones pacíficas y democráticas. La relación entre sociedad, partidos e instituciones está en el borde mismo de la ruptura. El tsunami llegó también a la apacible Costa Rica. Enfermó de corrupción y fragmentación.

Los partidos tradicionales hicieron crisis y se intentó renovar el sistema político en El Salvador y Guatemala y Nicaragua, con resultados todavía discutibles. El robusto régimen partidario costarricense se debilitó y fragmentó. En Nicaragua fue mas lejos, dando paso a la insoportable pesadilla de la reposición somocista. La reforma democrática centroamericana está punto de descarrilar, en medio de la corrupción y la incompetencia, mientras se agranda la restauración de los poderes tradicionales.

Las consecuencias están a la vista, en los sondeos de la opinión y en el comportamiento de la gente en las calles. Como lo ponen en evidencia las encuestas de Latinobarómetro⁴³ para el 75% de los entrevistados en Centroamérica la democracia es de pocos privilegiados, de la elite (empresarios, políticos de todos los partidos). El apoyo a la democracia se desmoronó, de 71% a 41% entre 1998-2017. La satisfacción con la democracia se estanca en 33%. El 73% de los ciudadanos desconfían del Poder Judicial y Poder Electoral. Y no les faltan motivos. El descrédito de los partidos políticos, de 88%, está bien cerca de la unanimidad.

En este punto se encuentra la democracia centroamericana. Entre los escombros yace el viejo sistema bipartidista hondureño o salvadoreño o guatemalteco o costarricense o nicaragüense. Todo o nada puede ocurrir. Las iglesias comienzan a operar como partidos políticos. En la periferia del sistema rondan los outsiders, proyectos de hombres fuertes, capaces de limpiar los establos.

Se puede repetir la pregunta del Informe sobre la Democracia en América Latina, aunque esta vez la frase debiera incluir otra palabra: ¿Cuánta pobreza y corrupción puede resistir la democracia en Centroamérica?

Pese a la sobrecogedora magnitud de los obstáculos, sin embargo, la gigantesca vitalidad y coraje de la movilización de la sociedad centroamericana, para rescatar y defender los valores de la justicia y los derechos humanos, a la cabeza de jóvenes, mujeres e intelectuales, que cubren y representan todos los estratos sociales, revalidan la convicción de que la democracia es el camino y el instrumento del cambio y que los problemas de la democracia se resolverán con más democracia.

43 Latinobarómetro Informe 2017

Cultura política en América Central

Dinorah Azpuru

Introducción

Este capítulo presenta una visión panorámica de la cultura política de los ciudadanos de América Central. En años recientes, en América Latina se ha reconocido la importancia de la cultura política como componente esencial de cualquier democracia.

El capítulo inicia con una discusión conceptual acerca de la cultura política y su relevancia. Posteriormente, utilizando datos de la encuesta del Barómetro de las Américas entre 2004 y 2017, se analizan cuatro dimensiones de la cultura política en América Central: la adhesión al régimen democrático, la integración en los procesos políticos, el conocimiento del sistema político y su funcionamiento, y la valoración y respeto hacia los derechos políticos de otros ciudadanos.

En cada una de estas dimensiones se realiza un análisis estadístico descriptivo para observar la distribución de actitudes, creencias y conductas de los ciudadanos de los diferentes países de Centroamérica, resaltando el caso de Honduras. Seguidamente se realiza un análisis estadístico inferencial para examinar los factores que resultan asociados al apoyo a la democracia en la región centroamericana en su conjunto.

El análisis arroja datos mixtos. En algunas dimensiones de la cultura política los ciudadanos de América Central muestran rasgos de una cultura política democrática, pero todavía existen en todos los países bolsones de ciudadanos con rasgos de una cultura política autoritaria.

La importancia de la cultura política¹

En el análisis político con frecuencia se enfatiza el papel de las leyes y las instituciones, pero debe recordarse que la opinión y comportamiento de los individuos que componen una sociedad influyen en los sistemas políticos en cualquier país. Las instituciones políticas existen en una sociedad concreta, no en el vacío, y por tanto las creencias y conducta de los ciudadanos juegan un papel relevante en el diseño, desarrollo e implementación de leyes e instituciones políticas, incluyendo las instituciones electorales.

1 Algunos párrafos de este capítulo están basados en la voz "Cultura Política" escrita por la misma autora de este capítulo en la tercera edición del Diccionario Electoral.

Booth y Bayer Richard destacan las divergencias que existen entre el enfoque culturalista y el institucionalista. Mientras que el enfoque culturalista considera que las actitudes de los ciudadanos determinan si un país es democrático o autoritario, el enfoque institucionalista argumenta que los ciudadanos y sus actitudes políticas ejercen poca influencia en las reglas del sistema político, y que son las preferencias de las élites las que prevalecen y dan forma al sistema político. En todo caso, Booth y Bayer Richard argumentan que existe una relación recíproca entre cultura política y el contexto político.²

El análisis de las actitudes ciudadanas hacia la política adquirió relevancia a mediados del siglo veinte, luego del surgimiento de regímenes autoritarios en Europa antes de la segunda guerra mundial. Diversos académicos prestaron atención a las peculiares características de los individuos que en lugar de apoyar la democracia apoyaban a líderes autoritarios como Hitler y Mussolini³.

El término “cultura política” es más reciente y data de los años 1960, más específicamente el estudio seminal de Almond y Verba acerca de lo que ellos denominaron *cultura cívica*.⁴

En América Latina, incluyendo Centroamérica, durante las cuatro décadas de democracia la mayoría de las investigaciones académicas e incluso las políticas públicas se han enfocado en la construcción de instituciones y los marcos legales que las sustentan. Si se analizan temas de comportamiento, generalmente se refieren al comportamiento de los actores políticos, no al comportamiento ciudadano. Sin embargo, los ciudadanos en la región han jugado un papel fundamental. En muchos casos los ciudadanos han defendido la democracia, pero en otros han apoyado medidas autoritarias que han llegado incluso a interrumpir procesos democráticos.

Existen sin embargo un creciente número de académicos que utilizando métodos cuantitativos, más específicamente encuestas regionales de opinión, han logrado medir y establecer las características dominantes de la cultura política en América Latina.⁵

2 Booth y Bayer Richard señalan que existen divergencias entre el enfoque culturalista y el institucionalista. Mientras el culturalista considera que las actitudes de los ciudadanos determinan si un país es democrático o autocrático, el enfoque institucionalista argumenta que los ciudadanos y sus actitudes políticas ejercen poca influencia en las reglas del sistema político, y que son las preferencias de las élites las que prevalecen y dan forma al sistema político. Booth y Richard consideran que existe una relación recíproca entre cultura política y el contexto político, pp. 8-10.

3 Ver Booth y Richard, p. 4. Se refieren a la obra de Theodor W. Adorno en su libro *The Authoritarian Personality*.

4 Ver Almond y Verba.

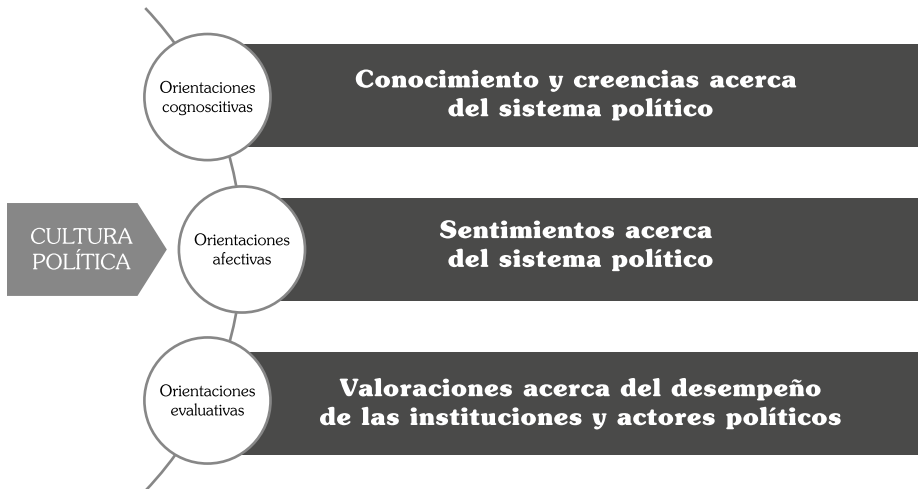
5 Existen también encuestas específicas por país desarrolladas por académicos locales, pero solamente cubren países específicos y no toda la región latinoamericana. Ver por ejemplo Hernández, quien para el análisis de la evolución de la cultura política en México cita las diversas encuestas realizadas por instituciones mexicanas.

¿Qué es cultura política?

Diversos académicos han propuesto definiciones de cultura política pero el concepto original ha sido la base para todas ellas y continúa vigente: la cultura política se refiere a las creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones predominantes acerca del sistema político.⁶

La cultura política incluye las orientaciones cognoscitivas, las orientaciones afectivas y las orientaciones evaluativas de los individuos acerca de lo político.⁷ El Diagrama 1 muestra ese conjunto de esos elementos que componen la cultura política de un individuo:

Diagrama 1. Componentes de la cultura política

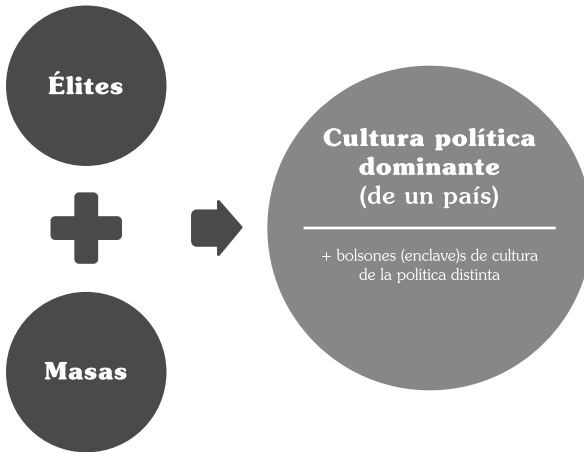


La cultura política de un individuo condiciona y guía su conducta política. La suma de la cultura política de los ciudadanos—las élites y las masas—representa la cultura política de un determinado país, tal como se muestra en el Diagrama 2. Es importante señalar que en ningún país del mundo existe una cultura política homogénea, sino más bien una combinación de diferentes tipos de cultura política. En la mayoría de los países prevalece una cultura política dominante, acompañada de bolsones o enclaves de una cultura política distinta a la dominante.

6 Ver Diamond, p. 163

7 Ver Peschard. Ver también Booth y Bayer Richard.

Diagrama 2. Cultura política de élites y ciudadanos



Almond y Verba señalaron que la cultura política de un país consiste en la distribución particular entre sus miembros de las pautas de orientación hacia los objetos políticos. Con base en dicha definición y en las encuestas realizadas en cinco países⁸ identificaron tres tipos de cultura política, la parroquial (cuando los individuos tienen poco conocimiento y participación en el gobierno nacional), la cultura política de súbdito (cuando los individuos están conscientes de la existencia del gobierno, pero son básicamente pasivos con respecto al mismo), y la cultura política participante (cuando los individuos conocen el sistema político y se involucran en el mismo). En las concepciones más modernas de cultura política se simplifica la tipología y se habla de una *cultura política democrática versus una cultura política autoritaria*.

Los individuos con una cultura política democrática buscan la integración en los procesos políticos, conocen el sistema y su funcionamiento y se interesan en la participación activa para tratar de incidir en el proceso de toma de decisiones; conocen sus derechos políticos, pero están conscientes de sus obligaciones ciudadanas. Además, dichos individuos valoran y respetan los derechos políticos de otros y muestran tolerancia hacia otras personas o grupos con ideas o costumbres distintas. Finalmente, si bien pueden discrepar con las autoridades de turno o ciertas políticas públicas, valoran la democracia como un concepto difuso, pero a la vez otorgan legitimidad (apoyo) a las reglas del juego democrático prevalecientes.

8 Los países incluidos en el estudio de Almond y Verba fueron Estados Unidos, México, Alemania, Gran Bretaña e Italia.

En contraposición, los individuos con una cultura política autoritaria denotan falta de interés en los procesos políticos, tienen una débil identificación con el sistema democrático, muestran poca tolerancia hacia opiniones de otros y tienden a aprobar acciones no democráticas—incluyendo la violencia social o las intervenciones militares para subvertir el régimen político existente o cambiar a las autoridades de turno, o bien para resolver conflictos políticos o sociales.⁹ Fernández menciona que puede hablarse de una cultura política autoritaria, cuando predominan ciertas actitudes culturales que más bien favorecen la instalación o el mantenimiento de regímenes políticos autocráticos.¹⁰

Para efectos de la medición empírica que se realiza en este capítulo, las diferencias entre ambos tipos de cultura política (democrática vs. autoritaria) en los ciudadanos pueden clasificarse en cuatro dimensiones: 1) adhesión al régimen democrático; 2) integración en procesos políticos; 3) conocimiento del sistema político y su funcionamiento; 4) valoración y respeto hacia los derechos políticos de otros individuos. La Tabla 1 compara en detalle las características de un individuo con una cultura política democrática con las de alguien cuya cultura política es autoritaria. El análisis que se efectúa en este capítulo acerca de la cultura política en América Central está basado en las categorías presentadas en la Tabla 1.

Tabla 1. Cultura política democrática vs. cultura política autoritaria

CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA	CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA
Adhesión al régimen democrático <ul style="list-style-type: none"> • <i>Otorga legitimidad a los principios y prácticas de la democracia</i> • <i>Otorga legitimidad a instituciones y líderes democráticos</i> 	Inclinação o simpatía hacia líderes y/o regímenes políticos autoritarios <ul style="list-style-type: none"> • <i>Incluye apoyo a regímenes híbridos o líderes populistas que violan las reglas democráticas</i>
Integración en los procesos políticos <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tiene interés en la participación activa para tratar de incidir en el proceso de toma de decisiones.</i> • <i>Su conducta es apegada a las reglas democráticas.</i> • <i>Las discrepancias con las autoridades de turno o ciertas políticas públicas las canaliza a través de vías democráticas.</i> 	Desafección o poco interés en los procesos políticos <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tiene poco interés en participar o escoge participar en formas no democráticas.</i> • <i>Muestra desacato a las reglas del juego democrático.</i> • <i>Canaliza las discrepancias con las autoridades de turno o políticas adoptadas por las mismas a través de acciones no democráticas (violencia, intimidación).</i>
Conocimiento del sistema político y su funcionamiento. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Está consciente de sus propios derechos políticos, pero también de sus obligaciones ciudadanas.</i> 	Poco conocimiento acerca del sistema político. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Poco conocimiento acerca de derechos y deberes políticos y el funcionamiento del sistema.</i>
Valoración y respeto hacia los derechos políticos de otros ciudadanos. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Tolerancia hacia otras personas o grupos con ideas o costumbres distintas</i> 	Prioridad a sus propios derechos, sin consideración de sus obligaciones, o los derechos de otros. <ul style="list-style-type: none"> • <i>Intolerancia hacia personas o grupos con ideas o costumbres distintas</i>

La formación de la cultura política

El tipo de cultura política de un individuo está determinada por el proceso de socialización política, un término sociológico que se refiere al proceso que los individuos siguen para adquirir su identidad política, los valores y el comporta-

9 Ver Azpuru et al.

10 Ver Fernández, Oscar.

miento asociado a la política.¹¹ La socialización política empieza en el hogar y continúa en la escuela, pero la cultura política también es producto del ambiente social y las relaciones interpersonales de cada individuo.

Se considera que la cultura política básica de un individuo está básicamente formada cuando éste cumple la mayoría de edad (18 años en la mayoría de los países). No obstante, la cultura política no es estática y puede cambiar, aunque no fácilmente. La existencia de democracia en un país y el buen funcionamiento de la misma, pueden coadyuvar a que los individuos que forman parte de una sociedad transformen su cultura política, tal como fue el caso de España cuando transitó de un régimen autoritario a uno democrático.¹² Los españoles iniciaron el proceso de transición a la democracia con una población reticente a la democracia, pero conforme se consolidó el régimen democrático se fortaleció la cultura política democrática.¹³ Adicionalmente, programas de educación democrática de jóvenes y adultos pueden contribuir a formar y reforzar la cultura democrática de los individuos. En sociedades con poca historia democrática es particularmente importante reforzar los procesos de socialización política formal (a través del sistema educativo), pero también informal (pasando por la familia y los grupos sociales e incluso religiosos de los cuales un individuo forma parte).

Vivir en democracia no genera automáticamente una cultura política democrática. Es por ello que los programas escolares que construyen ciudadanía democrática (en teoría y en la práctica) son fundamentales en cualquier sociedad. Cuando la democracia tiene fallas o defectos, los ciudadanos con cultura política democrática tratan de mejorarla, mientras que quienes tienen una cultura política autoritaria se inclinan por escoger regímenes híbridos o totalmente autoritarios.

La medición de la cultura política

El desarrollo del concepto de cultura política se dio paralelamente al avance de lo que se denominó la revolución behaviorista o conductista en la ciencia política en Estados Unidos, la cual introdujo la medición empírica del comportamiento político de las élites y de las masas a través de encuestas de opinión científicamente desarrolladas y el análisis estadístico de los resultados. En las democracias avanzadas se han realizado numerosos estudios acerca de la cultura política desde los años 1960. En las democracias de la tercera ola¹⁴ dichos estudios son más recientes y menos profusos. En el caso particular de América Latina, dos encuestas regionales han permitido desde mediados de los años 90 medir la cultura democrática de los latinoamericanos, el Latinobarómetro¹⁵ y el Barómetro

11 Ver Oxford Handbooks Online.

12 Ver Morán.

13 Ver Montero et al.

14 El politólogo norteamericano Samuel Huntington denominó democracias de la tercera ola (third wave democracies) a aquellas que surgieron después de 1976. Ver Huntington.

15 Ver sitio del Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

de las Américas el cual es coordinado por Vanderbilt University, que alberga el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). El Latinobarómetro publica un informe anual para la región, mientras que el Barómetro de las Américas publica cada dos años un informe regional además de informes específicos de cultura política para algunos países de la región.¹⁶

A diferencia de las encuestas electorales o encuestas de evaluación del desempeño gubernamental que miden las preferencias políticas de los ciudadanos o el apoyo a las autoridades de turno, las encuestas de cultura política contienen preguntas que van más allá de la coyuntura y se enfocan en evaluar diversos aspectos de la cultura política, fundamentadas en un marco teórico. Con base en una de dichas encuestas, el Barómetro de las Américas de LAPOP, en este capítulo se analizan diversos aspectos relacionados con la cultura democrática de los centroamericanos.

La cultura política en América Central

Como se explicó en el marco conceptual de este capítulo, pueden identificarse cuatro dimensiones en las cuales puede dividirse la cultura política para efectos de medición empírica: la adhesión al régimen democrático, la integración en los procesos políticos, el conocimiento del sistema político y su funcionamiento, y la valoración y respeto hacia los derechos políticos de otros ciudadanos. En las siguientes páginas se presenta el desglose de cada una de estas dimensiones, identificando opciones de medición empírica que son aplicadas al caso de Centroamérica. Se enfatiza la dimensión de adhesión a la democracia dada su importancia.

Para el análisis se utiliza como fuente de información las bases de datos de las encuestas realizadas cada dos años en la región por el Barómetro de las Américas, entre los años 2004 y 2017.¹⁷ Para la presentación de los datos se utiliza un análisis estadístico descriptivo e inferencial. El análisis descriptivo muestra la distribución de las respuestas a las diversas preguntas; este tipo de análisis puede ser particularmente útil para observar cambios longitudinales en la cultura política de los países centroamericanos. La ciencia política moderna favorece un análisis inferencial más complejo, que permite determinar factores o variables que ayudan a explicar por qué algunos individuos denotan rasgos de una cultura democrática o de una cultura autoritaria.

16 Ver sitio del Barómetro de las Américas. Los informes de cultura política por país se encuentran en el siguiente sitio: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/studies-country.php> Los estudios son generalmente publicados en español e inglés.

17 En Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador se levantaron los datos de la encuesta en el último trimestre de 2016. En el caso de Guatemala y Panamá los datos fueron recogidos en el primer trimestre de 2017. En cada país se entrevistó a 1,500 personas. Las especificaciones de las muestras utilizadas y otra información metodológica se pueden encontrar en el siguiente sitio: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/survey-designs.php>

Primera dimensión: la adhesión al régimen democrático

La adhesión al régimen democrático se manifiesta generalmente a través de la legitimidad que un ciudadano otorga a los principios y prácticas de la democracia y a sus instituciones. Booth y Seligson señalan que, en términos simples, la legitimidad se concibe como el apoyo ciudadano.¹⁸ La legitimidad es sin embargo un concepto complejo. Es el atributo del Estado que implica la existencia, en una mayoría de la población, de un grado de consenso que asegura la obediencia sin necesidad de recurrir a la fuerza. De acuerdo con el politólogo español Juan Linz, la legitimidad es la creencia entre una población determinada, de que, a pesar de sus imperfecciones y carencias, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran establecerse.¹⁹ La legitimidad no debe confundirse con la legalidad.

El politólogo norteamericano David Easton hizo ver que la legitimidad de la democracia involucra diversos niveles de apoyo ciudadano; con base en esa concepción Pippa Norris²⁰ desarrolló un marco teórico que incluye cinco niveles: el apoyo a la comunidad política (las fronteras establecidas de un país); el apoyo a los principios del régimen democrático (la creencia en la democracia como régimen); el apoyo al desempeño del régimen (la satisfacción con el funcionamiento de la democracia en la práctica); el apoyo a las instituciones del régimen (medido generalmente a través de la confianza en las instituciones democráticas) y finalmente, el apoyo a los actores políticos (a las autoridades electas que conducen los asuntos públicos).

En este capítulo se miden dos aspectos de legitimidad democrática en América Central: el apoyo al régimen democrático y la legitimidad de las instituciones democráticas.

Apoyo al régimen democrático

Se examina, primeramente, en qué medida los ciudadanos centroamericanos se adhieren al concepto de democracia como régimen político. Para medir el apoyo a la democracia se utiliza una pregunta contenida en los cuestionarios del Barómetro de las Américas, que dice lo siguiente:

Cambiando de nuevo el tema, puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?

18 Ver Booth y Seligson, pp. 6

19 Ver Bobbio y Matteuci.

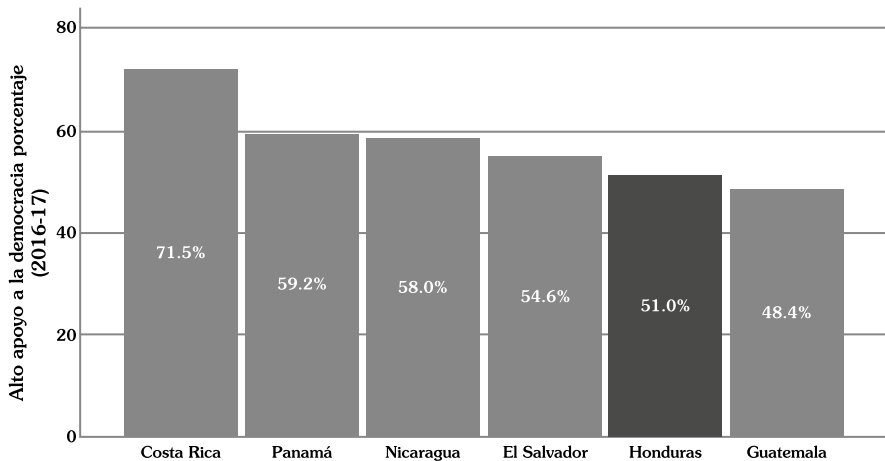
20 Ver Norris.

A los encuestados se les muestra una escala con base en la cual pueden responder la pregunta. La respuesta puede ir de 1 (muy en desacuerdo) a 7 (muy de acuerdo). Dicha pregunta ha sido interpretada como una aproximación a la famosa frase de Winston Churchill “La democracia es el peor sistema político, con excepción de todos los demás”.

En el Gráfico 1 se observa la distribución de respuestas a la pregunta anterior en los distintos países centroamericanos en el año 2016/17. Para efectos de mejor comprensión se muestra en el gráfico el porcentaje de ciudadanos que dieron una respuesta afirmativa en apoyo de la democracia (las categorías 5,6 y 7 en la escala antes mencionada).

Como puede observarse el porcentaje de costarricenses que apoyan la democracia es bastante más alto que en los otros países. Un 71.5% de ciudadanos costarricenses manifestó que la democracia es el mejor sistema posible. En los otros países, con excepción de Guatemala, el rango de apoyo está en el rango de 50%. En Panamá, un 59.2% dijo apoyar la democracia; le sigue de cerca Nicaragua con 58% y El Salvador con 54.6%. Honduras se encuentra en la penúltima posición con un 51% y Guatemala en la última con un 48.4%.

Gráfico 1. Apoyo al régimen democrático en Centroamérica (2016/17)

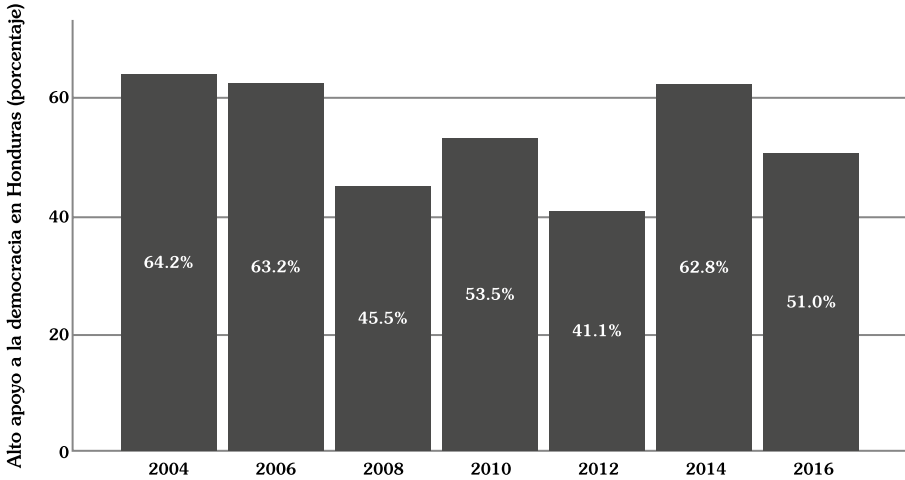


Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP), 2016/17

El análisis longitudinal muestra que la mayoría de países, con excepción de Panamá, hubo un descenso en 2016/17 en el apoyo a la democracia desde que se inició la recogida de datos en el año 2004—incluso en Costa Rica, en donde hubo un descenso de 10 puntos porcentuales en comparación con 2004. En el caso de Honduras, el Gráfico 2 permite ver que el apoyo a la democracia como régimen ha fluctuado. El porcentaje más alto de apoyo se dio en 2004, 2006 y

2014, cuando más del 60% de los ciudadanos expresó alto apoyo hacia el régimen democrático. Los años de menor apoyo fueron 2008 y en especial 2012, cuando sólo un 41% de los ciudadanos obtuvo un puntaje de alto apoyo a la democracia. El 51% obtenido en el segundo trimestre de 2016 es una posición intermedia.

Gráfico 2. Apoyo al régimen democrático en Honduras (2004-2017)



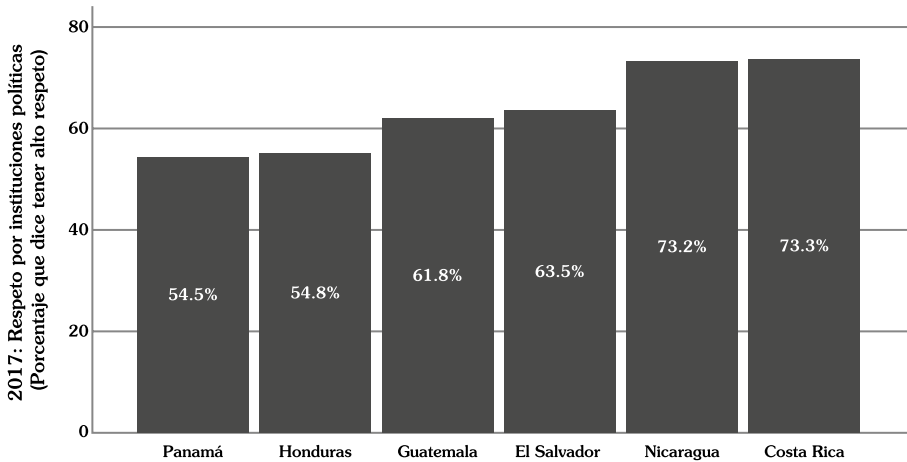
Fuente: preparado por autora con datos del Barómetro de las Américas

Apoyo a instituciones democráticas

Existen diversas instituciones asociadas a la democracia. Una pregunta general incluida en las encuestas del Barómetro de las Américas desde el año 2004 es la siguiente.

¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de (país)?

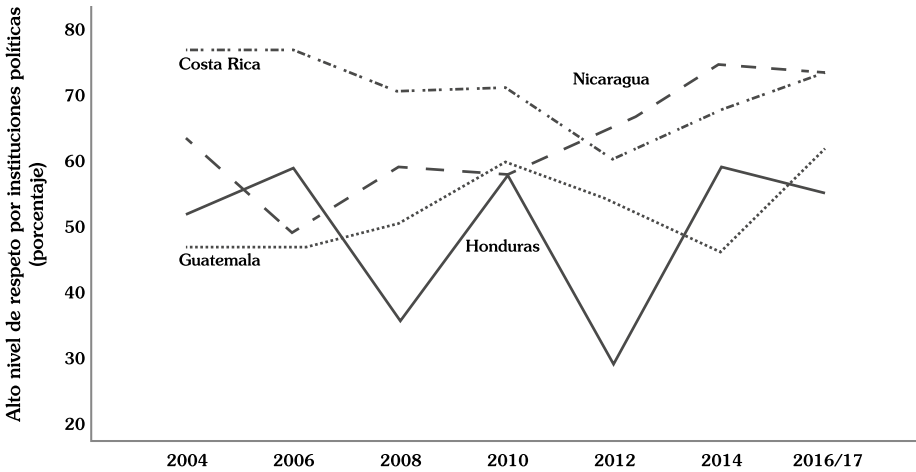
Al igual que en la pregunta anterior, a los encuestados se les pide dar su respuesta utilizando una escala de 1 (nada) a 7 (mucho). Los resultados para América Central en 2016/17 se muestran en el Gráfico 3. Nuevamente Costa Rica aparece a la cabeza con el mayor porcentaje (73.3%) de ciudadanos indicando un alto nivel de respeto hacia las instituciones, aunque seguido muy de cerca por Nicaragua. Cabe recordar que esta encuesta se realizó antes de la crisis del 2018 en Nicaragua. Honduras aparece de nuevo en la penúltima posición: un 54.8% de los encuestados dijo tener respeto por las instituciones hondureñas en el año 2016.

Gráfico 3. Legitimidad de las instituciones democráticas en América Central (2016/17)

Fuente: preparado por autora con datos del Barómetro de las Américas 2016/17 (LAPOP)

Se realizó también un análisis longitudinal de la pregunta relacionada con el respeto hacia las instituciones. El nivel de respeto hacia las instituciones políticas ha variado en el tiempo en los distintos países. En el Gráfico 4 solamente se presentan los resultados de cuatro de los países de la región para una mejor visualización. Se observa que en Costa Rica ha disminuido con los años el nivel de respeto hacia las instituciones, aunque se mantiene como el país con el más alto porcentaje de ciudadanos con altos niveles de respeto hacia las mismas. El caso de Nicaragua es interesante, ya que el respeto por las instituciones aumentó consistentemente desde el año 2010, llegando a un nivel similar al de Costa Rica para el año 2016. Nuevamente cabe recordar que estos resultados preceden a la crisis del 2018 en Nicaragua. En el caso de Guatemala se dio un incremento en el respeto hacia las instituciones en el año 2017. Finalmente, en el caso de Honduras los niveles de respeto institucional bajaron drásticamente en el año 2012 cuando sólo un 29% de los hondureños indicó tener un alto nivel de respeto hacia las instituciones políticas. Es el nivel más bajo registrado en Centroamérica desde 2004. No obstante, el porcentaje aumentó en el año 2014 y en especial en el año 2016, cuando el respeto hacia las instituciones llegó a 54.8%.

Gráfico 4. Respeto hacia las instituciones políticas en América Central 2004-2017

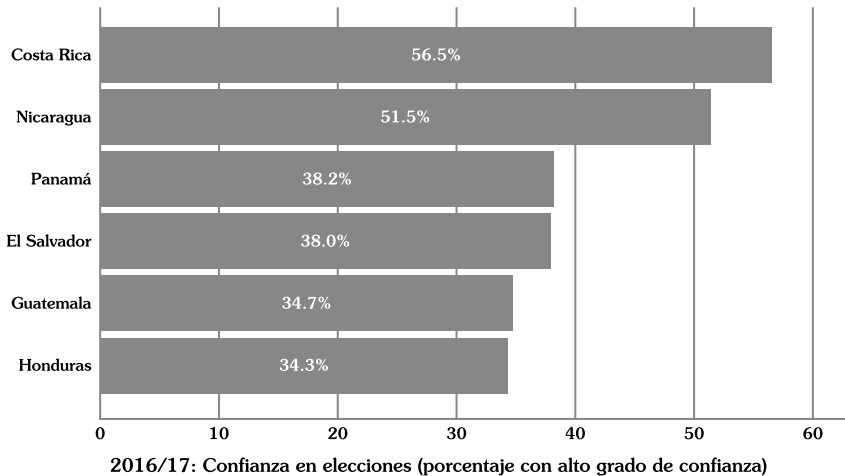


Fuente: preparado por autora con datos del Barómetro de las Américas

Es importante también analizar la legitimidad de instituciones democráticas específicas; en este capítulo el enfoque se pone en dos instituciones fundamentales para la democracia: las elecciones y los partidos políticos. La legitimidad de las instituciones se mide a través de una pregunta que pide al encuestado que indique si tiene confianza en diversas instituciones. La confianza ha sido una piedra angular de la ciencia política para entender la legitimidad.²¹ Se utiliza también la escala de 1-7 puntos antes señalada.

El Gráfico 5 presenta los resultados relacionados con la confianza en las elecciones en los países de Centroamérica en 2016/17. Costa Rica, dada su larga tradición democrática, obtiene nuevamente resultados más altos que los otros países: un 56.5% de los costarricenses dijo tener alto nivel de confianza en las elecciones. Nicaragua también obtuvo un resultado por encima del cincuenta por ciento: 51.5% de sus ciudadanos manifestaron tener confianza en las elecciones. En contraste, ninguno de los otros países pasa del cuarenta por ciento. El resultado más bajo lo obtuvieron los guatemaltecos y los hondureños; en estos países, menos del 35% de la población dijo confiar en las elecciones en 2016/17, lo cual es un resultado preocupante.

21 Ver Zmerli et al

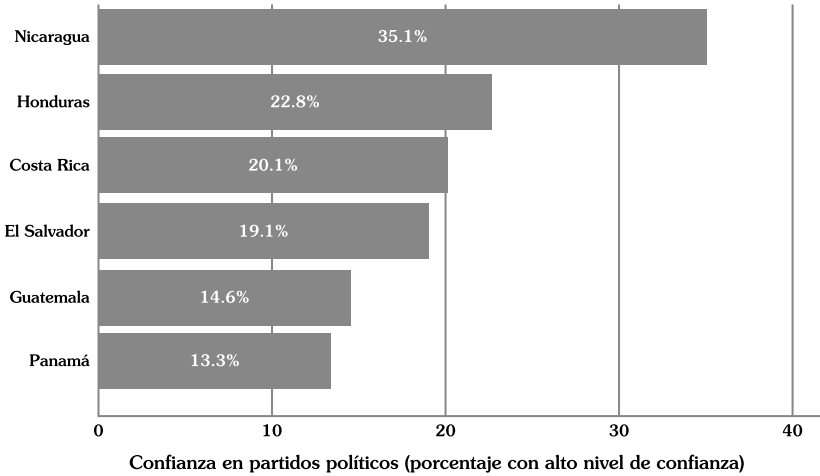
Gráfico 5. Confianza en las elecciones en América Central en 2016/17

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP), 2016/17

Los partidos políticos obtienen resultados aún más bajos, como puede observarse en el Gráfico 6. Curiosamente, Costa Rica no aparece a la cabeza, sino en el tercer lugar (sólo el 20.1% de los costarricenses dijo tener alto nivel de confianza en los partidos en 2016/17). Ello es una muestra del desgaste de los partidos políticos aún en países con democracias fuertes. Este fenómeno no ocurre únicamente en Centroamérica.²² Nicaragua se ubica a la cabeza con un porcentaje de 35.1%, seguido por Honduras con 22.8%. Los partidos salvadoreños solo recogen un 19.1% de confianza, mientras que los partidos en Guatemala y Panamá no pasan del 15%.

²² Ver Dalton y Weldon

Gráfico 6. Confianza en los partidos políticos en América Central en 2016/17

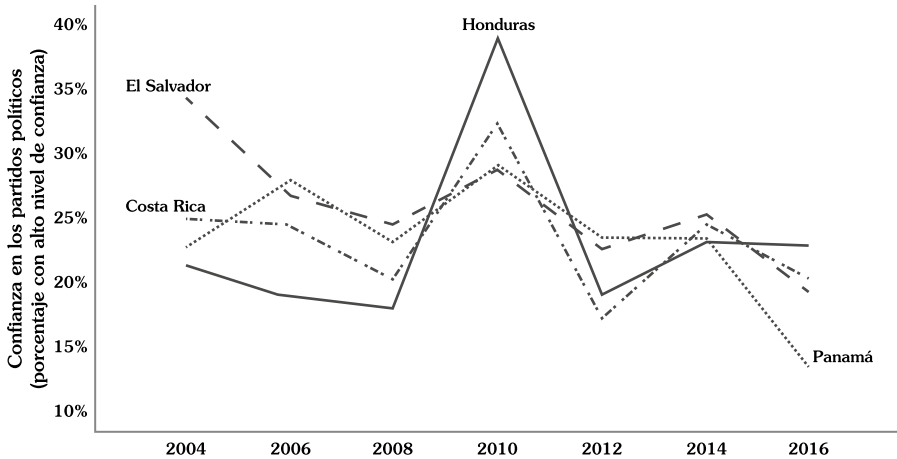


Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP), 2016/17

Diversos analistas han señalado que la democracia representativa enfrenta desafíos no antes encontrados, lo que ha dado lugar al surgimiento de una nueva ola de populismo e incluso del autoritarismo alrededor del mundo, aún en las llamadas democracias avanzadas.²³ El análisis longitudinal permite confirmar si este es el caso en América Central. ¿Ha disminuido la confianza en los partidos políticos en los últimos años? En el Gráfico 7 se observa el resultado para cuatro países de la región.²⁴ El Salvador es el país con un patrón más claro de desencanto con los partidos políticos, ya que el declive ha sido lineal, pasando de un 35% de confianza ciudadana en 2004 a sólo 19% en el año 2016. En el caso de Panamá la confianza ha sido baja desde el año 2004, pero el decrecimiento fue más marcado en 2017. En los casos de Costa Rica y Honduras se observa un patrón similar: bajos niveles de confianza en los partidos en el 2004, un incremento marcado en el año 2010, y un declive también marcado a partir del año 2012. Los partidos hondureños, de hecho, obtuvieron un 39% de confianza en el año 2010, el porcentaje más alto de toda la región desde 2004.

23 Ver por ejemplo Diamond y Plattner

24 Para efectos de mejor visualización no se incluyen todos los países.

Gráfico 7. Confianza en los partidos políticos en América Central 2004-2017

Fuente: preparado por autora con datos del Barómetro de las Américas

Rechazo a opciones autoritarias

La cultura democrática de un individuo no se mide únicamente por el apoyo positivo a principios e instituciones democráticas, sino también por el rechazo hacia líderes, acciones y medidas anti-democráticas. Existen diversas formas de evaluar lo que se denomina bolsones de autoritarismo en una sociedad.²⁵ Idealmente estos bolsones de ciudadanos con cultura política autoritaria no deben conformar más de un tercio de la población total de un país.

En el caso de Centroamérica, el análisis estadístico muestra que en 2016/17, en todos los países existía un alto nivel de rechazo hacia medidas autoritarias tales como que el presidente cierre el congreso: más del 75% de la población rechazó dicha medida hipotética. No obstante, el rechazo hacia un potencial golpe de estado y otras medidas autoritarias es relativamente bajo en algunos países, lo cual es un síntoma preocupante para las democracias de la región.

La Tabla 2 muestra los niveles de rechazo hacia un hipotético golpe de estado en caso de mucha delincuencia o mucha corrupción en 2016/17. La pregunta que se hizo a los entrevistados fue la siguiente:

Ahora hablemos de otro tema. Alguna gente dice que en ciertas circunstancias se justificaría que los militares de este país tomen el poder por un golpe de Estado. En su opinión, ¿se justificaría que hubiera un golpe de estado por los militares frente a las siguientes circunstancias...?

25 Ver Azpuru y Malone.

- a. Frente a mucha delincuencia
- b. Frente a mucha corrupción

En la Tabla 2 se incluye el detalle por país. Los panameños mostraron los niveles más altos de rechazo (70% o más) hacia la posibilidad de un golpe de estado por cualquiera de las dos circunstancias. Los costarricenses también mostraron un alto nivel de rechazo hacia la posibilidad de un golpe en caso de mucha delincuencia, pero el porcentaje de rechazo es menor en caso de mucha corrupción. Cabe notar que los dos países antes mencionados no tienen ejército, pero la pregunta se hizo y obtuvo respuesta. En los otros países un poco más de la mitad de los ciudadanos centroamericanos rechazaron en 2016/17 la posibilidad de un golpe de estado, lo cual significa que casi la mitad de ellos sí estaría dispuesto a aceptarlo.

Tabla 2. Rechazo a golpes de estado en Centroamérica en 2016/17

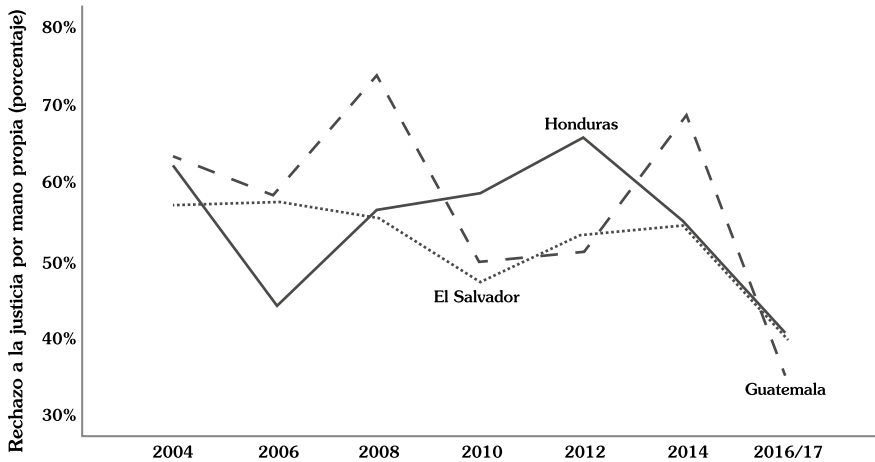
	Porcentaje que rechaza la posibilidad de un golpe de estado en caso de mucha delincuencia	Porcentaje que rechaza la posibilidad un golpe de estado en caso de mucha corrupción
Guatemala	51.65	57.31
El Salvador	50.35	49.08
Honduras	53.07	53.89
Nicaragua	58.41	53.77
Costa Rica	65.30	57.51
Panamá	71.73	69.16

Fuente: preparada por autora con datos del Barómetro de las Américas

Una última medición en cuanto al rechazo de medidas anti-democráticas incluye solo a los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador). Es sabido que dichos países enfrentan altos niveles de violencia y criminalidad. Por tanto, la siguiente pregunta resulta relevante:

Que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales. ¿Hasta qué punto aprueba o desaprueba?

Esta pregunta se utilizó una escala de 0 (desaprueba firmemente) a 10 (aprueba firmemente) puntos. Se espera que los individuos con una cultura política democrática desaprueben la justicia por mano propia, o cualquier otra medida que vaya en contra del estado de derecho. En el Gráfico 8 se muestra que en el Triángulo Norte el rechazo a la justicia por mano propia ha disminuido en forma dramática en los últimos años, en particular en 2016/17, cuando solamente el 40% de los hondureños y salvadoreños y el 35% de los guatemaltecos rechazaron la justicia por mano propia. Ello significa que la mayoría de los ciudadanos del Triángulo Norte (más del 60%) están dispuestos a aprobar que otros ciudadanos participen en acciones de justicia por propia cuenta cuando el Estado no castiga a los culpables. Este hallazgo es preocupante para la región.

Gráfico 8. Rechazo a la justicia por propia cuenta en el triángulo norte de Centroamérica, 2016/17

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP)

Segunda dimensión: integración en los procesos políticos

El análisis se traslada ahora a la dimensión de integración de los ciudadanos en los procesos políticos. Como el destacado politólogo Robert Dahl y otros académicos han señalado,²⁶ la participación ciudadana es uno de los pilares de la democracia. Dalton argumenta que “sin el involucramiento del público en el proceso, la democracia pierde su legitimidad y su fuerza guía.”²⁷

Un régimen democrático debe propiciar un ambiente de libertad y un marco legal que permitan la participación. Algunos ciudadanos deciden no participar, aún y cuando las condiciones son favorables, mientras que en algunos países los ciudadanos participan y se interesan en el proceso político, aún y cuando las condiciones no son favorables.

En este capítulo se evalúa en qué medida los ciudadanos centroamericanos se integran a los procesos políticos. Se mide por un lado el grado de interés en la política y por otro lado la participación democrática activa a través de la participación electoral, así como la participación en reuniones del gobierno local, una acción que más directamente permite al ciudadano participar en el proceso de toma de decisiones. Se analiza también en qué medida los ciudadanos de la región participan en protestas pacíficas.

²⁶ Ver Dahl

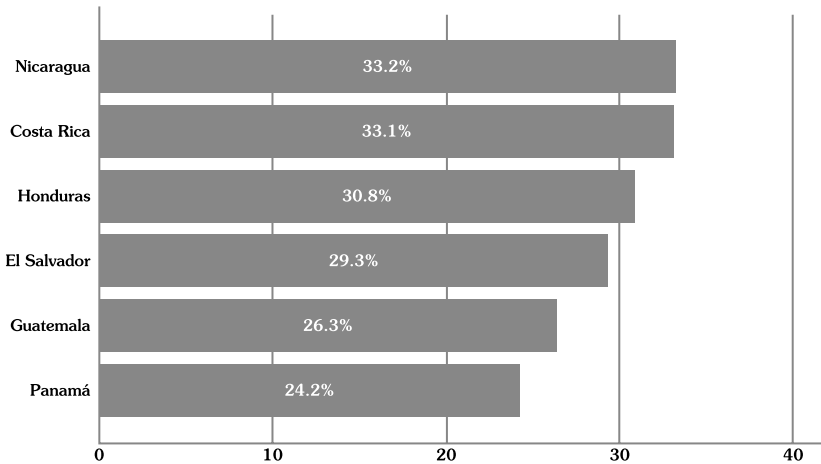
²⁷ Ver Dalton, p. 37

En cuanto al interés en la política, el Barómetro de las Américas preguntó a los encuestados en los distintos países lo siguiente:

¿Qué tanto interés tiene usted en la política: *mucho, algo, poco o nada?*

En el Gráfico 9 se han fusionado las categorías “mucho” y “algo” para medir un alto nivel de interés en la política en 2016/17. Como se observa, únicamente alrededor de un tercio de los ciudadanos de los distintos países de América Central expresaron tener mucho o algo de interés en la política. Como parámetro de comparación, en los países con democracias avanzadas el porcentaje de ciudadanos que muestran interés en la política supera el 50%. En Centroamérica ni siquiera un porcentaje significativo de costarricenses dijo tener interés en la política. El porcentaje más bajo se dio en Panamá, en donde solamente 1 de cada 4 ciudadanos expresó tener interés en la política en 2016/17.

Gráfico 9. Interés en la política en los países de América Central, 2016/17



2017: Interés en la política (porcentaje con mucho o algo de interés)

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)

En la Tabla 3 se muestra el porcentaje de los ciudadanos de América Central que indicaron haber votado en la última elección presidencial, así como el porcentaje de quienes dijeron haber participado en una reunión de su gobierno local y en una protesta pacífica en los últimos 12 meses. La participación electoral es considerada como participación convencional en una democracia, mientras que las otras dos medidas son consideradas como formas de participación no convencional.

La participación electoral en Centroamérica, es decir el porcentaje de ciudadanos que indicó haber participado en la última elección presidencial, es mucho

más alta que las otras dos formas de participación. En todos los países arriba del 60% de los encuestados dijo haber participado; los países con el porcentaje más bajo son Honduras y Nicaragua, pero aún en estos países el porcentaje es relativamente alto.

En cuanto a la participación en reuniones del gobierno local, Guatemala, Nicaragua y Honduras en ese orden, muestran mayor participación, mientras que los ciudadanos de los otros tres países tienen una participación menor al 10%. El hecho que los países mencionados tienen mayor proporción de población rural puede incidir en este resultado.

Finalmente, en cuanto a la participación en protestas pacíficas en los últimos doce meses, ninguno de los países reportó más del 10% en 2016/17. Sin embargo, con la excepción de El Salvador, todos reportaron participación mayor al 6% de la población. Si se pone esta figura en el contexto de la población de cada país, se está hablando de miles de personas que salieron a las calles a protestar.

Tabla 3. Participación en Centroamérica, 2016/17

	Votó en las últimas elecciones presidenciales	Participó en reunión del gobierno local	Participó en protesta
Guatemala	76.0%	17.3%	9.2%
El Salvador	72.2%	9.0%	3.3%
Honduras	62.0%	14.7%	8.4%
Nicaragua	59.8%	15.7%	6.1%
Costa Rica	65.3%	6.9%	7.7%
Panamá	68.7%	7.2%	6.1%

Fuente: preparada por autora con datos del Barómetro de las Américas, 2016/17

Tercera dimensión: Conocimiento del sistema político y su funcionamiento

En general las encuestas regionales señaladas, incluyendo el Barómetro de las Américas, no cuentan con ítems que midan el conocimiento de leyes, instituciones o personalidades políticas específicas en cada país. Sin embargo, puede medirse otros aspectos de esta dimensión. Por ejemplo, Hernández hace referencia a la importancia que Almond y Verba le dieron a lo que en ciencia política se llama eficacia interna y eficacia externa. Hernández lo explica así (p. 282):

“Almond y Verba consideraban que, si un ciudadano creía que podía influir en la política, lo haría con mayor probabilidad que el que no confiaba en sí mismo como ciudadano (Almond y Verba, 1970: 254). Para estos autores, cuanto mayor la competencia subjetiva de un individuo, mayor la probabilidad de ser el más activo en lo referente “[...] a seguir y conocer los asuntos políticos, en discutirlos y en procurar que su voz sea escuchada” (Ibidem: 296-269).”

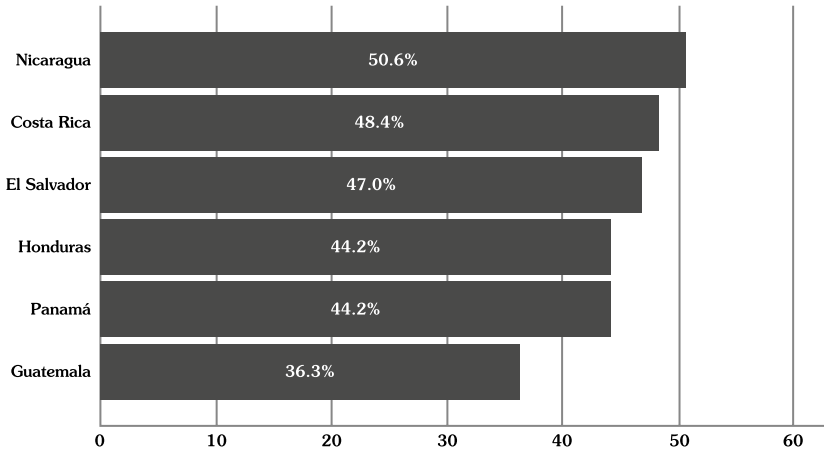
En otras palabras, la percepción de un ciudadano de que conoce y entiende el sistema político, influye positivamente en su participación en los asuntos

públicos, mientras que la percepción de que desconoce el funcionamiento de “lo político” puede incidir en su apatía y alejamiento del sistema. Además de la percepción de eficacia interna (la percepción que conoce el sistema y por tanto puede influirlo), quienes perciben lo que se denomina eficacia externa (que los políticos se preocupan por sus intereses) tienen mayor proclividad a participar y apoyar la democracia. La encuesta del Barómetro de las Américas cuenta con una pregunta específica que aborda el tema de la eficacia interna:

Usted siente que entiende bien los asuntos políticos más importantes del país. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?

La escala de respuesta para los encuestados va de 1 (muy en desacuerdo) a 7 (muy de acuerdo). En el Gráfico 10 se observan los resultados. Con excepción de los guatemaltecos, más del 40% de los ciudadanos de los otros países de Centroamérica consideraban en 2016/17 que entendían los problemas políticos más importantes del país. Los nicaragüenses mostraron el porcentaje más alto de eficacia interna y los guatemaltecos el más bajo.

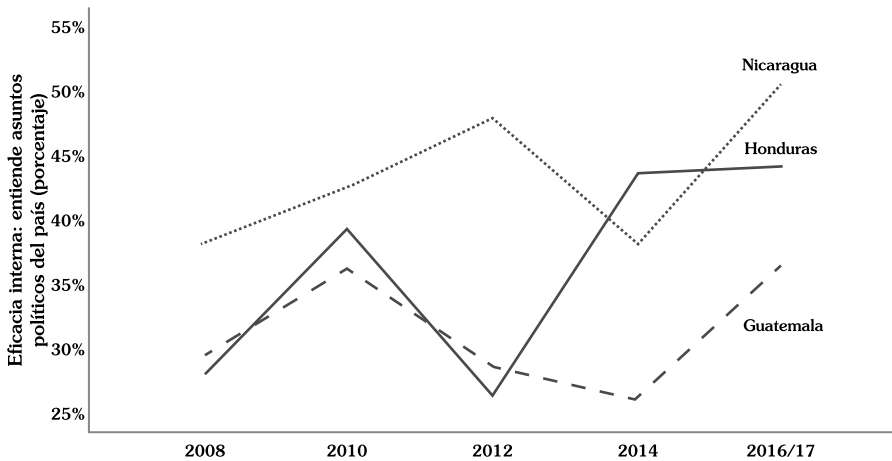
Gráfico 10. Percepción de eficacia interna en América Central en 2016/17



2016/17: Eficacia interna (porcentaje que siente que entiende asuntos políticos del país)

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)

En el análisis longitudinal se encuentra un patrón interesante, tal como se observa en el Gráfico 11. En los tres países mostrados en el gráfico la percepción de eficacia interna mejoró significativamente en 2016/17 con relación a años anteriores. En Honduras ese cambio positivo se dio desde el año 2014.

Gráfico 11. Eficacia externa en América Central 2004-2016/17

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP)

Cuarta dimensión: Valoración y respeto hacia los derechos políticos de otros ciudadanos

En un influyente artículo escrito en 1991, Schmitter y Karl²⁸ señalaron que generalmente la democracia se asocia con decisiones de la mayoría, pero resaltan que las democracias exitosas regulan el principio central de decisión mayoritaria con la protección de derechos minoritarios. En la ciencia política se hace referencia a la protección de los derechos de las minorías políticas, aunque no se excluyen minorías étnicas, religiosas o de otro tipo. Las constituciones democráticas en diversos países incluyen cláusulas que protegen esos derechos minoritarios. Pero más allá de la letra escrita, en la práctica la protección de derechos minoritarios también depende de las actitudes y acciones de los ciudadanos. Una cultura política democrática se manifiesta a través del respeto y la tolerancia hacia los derechos políticos de otras personas, incluso aquellas con las cuales se tienen diferencias ideológicas o de otro tipo.

En la Tabla 4 se muestra en qué medida los ciudadanos de los países centroamericanos aceptan diversas formas de participación de otros ciudadanos, lo cual es una forma de medir la tolerancia política. En la primera columna se observa el nivel de aceptación hacia la participación de otros en manifestaciones pacíficas. La pregunta específica dice lo siguiente:

28 Ver Schmitter y Karl, p. 78. El artículo fue traducido al español bajo el título ¿Qué es y qué no es democracia? Y puede localizarse en: Revista de ciencias sociales, N° 116, 1993, págs. 17-30.

*Que las personas participen en manifestaciones permitidas por la ley.
¿Hasta qué punto aprueba o desaprueba?*

En ésta y las otras preguntas de esta serie los encuestados tenían la opción de escoger en una escala de 1 (desaprueba firmemente) a 10 (aprueba firmemente). En la tabla se muestra el porcentaje de quienes dieron respuestas entre 7 y 10 en la escala.

En 2016/17, en tres de los países de la región centroamericana 50% o más de los encuestados dijo aceptar que otras personas participen en manifestaciones permitidas por la ley; el país con mayor tolerancia hacia esta acción fue Nicaragua (56.9%), seguido de Costa Rica (54.8%) y Honduras (50.3%). En Guatemala y Panamá cerca del cincuenta por ciento manifestó estar de acuerdo con la participación en manifestaciones, mientras que el país con menor tolerancia hacia esta acción fue El Salvador con solo 40.6%. Como se observa y dado que cerca de la mitad de los ciudadanos está en desacuerdo con el derecho democrático a participar en manifestaciones, puede decirse que persiste un alto grado de intolerancia política.

En la segunda y la tercera columna de la Tabla 4 se muestra los porcentajes de respuesta positiva (7, 8, 9 y 10 en la escala) hacia dos acciones, utilizando la siguiente pregunta general:

Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno de (país), no sólo del gobierno de turno, sino del sistema de gobierno ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted...

- *El derecho de votar de esas personas*
- *Que esas personas salgan en la televisión para dar un discurso*

En la segunda columna puede verse que en 2016/17 más del 55% de los ciudadanos de Costa Rica, Panamá y Nicaragua indicaron que aprobaban el derecho a votar de quienes son críticos del sistema político. Un 53.3% de los guatemaltecos dijo aprobar dicho derecho. En Honduras casi la mitad de los ciudadanos respondió positivamente, mientras que en El Salvador solo un 46.2% dijo aprobar el derecho a votar de los críticos del sistema. Dado que votar es el derecho político fundamental en una democracia, es también una señal preocupante que un alto porcentaje de centroamericanos no esté de acuerdo con este derecho para algunos conciudadanos.

La tercera columna muestra resultados aún más inquietantes. En todos los países de Centroamérica, en 2016/17 menos del 40% de los encuestados dijo aprobar el derecho a dar un discurso en la televisión de aquellos que son críticos del sistema. Los nicaragüenses mostraron un poco más de tolerancia (36.1% dio una

respuesta positiva) y los hondureños se ubicaron un poco más arriba del resto de centroamericanos con un 34.4% dando una respuesta afirmativa. En Guatemala, Costa Rica, Panamá únicamente alrededor de un tercio de la población dijo aprobar este derecho de libre expresión. El Salvador se ubicó nuevamente por debajo de los otros países, ya que sólo 1 de cada 4 salvadoreños dijo aprobar que los críticos del sistema den un discurso en televisión.

Tabla 4. Respeto hacia los derechos políticos de otros ciudadanos en América Central (2016/17)

	Aprueba que otros participen en manifestaciones	Aprueba que los críticos del sistema voten en las elecciones	Aprueba que los críticos del sistema den discursos en la televisión
Guatemala	49.0%	53.2%	31.6%
El Salvador	40.6%	46.6%	25.0%
Honduras	50.3%	49.2%	34.3%
Nicaragua	56.9%	56.6%	36.1%
Costa Rica	54.8%	58.3%	31.1%
Panamá	49.9%	57.0%	30.0%

Fuente: preparada por autora con datos del Barómetro de las Américas, 2016/17

Factores asociados al apoyo a la democracia

Los resultados descriptivos presentados en las páginas anteriores permiten obtener una panorámica acerca de la distribución de la cultura democrática en América Central. Sin embargo, no permiten ahondar en las razones por las cuales se dan ciertos resultados. Las características sociodemográficas de los encuestados (tales como la edad, el género o el nivel de educación) pueden marcar una diferencia. Lo mismo puede suceder con ciertas variables coyunturales; en las democracias de la tercera ola (incluyendo la mayoría de los países latinoamericanos) entre los temas coyunturales que pueden influir en la cultura política se cuentan la percepción y victimización por corrupción, la inseguridad y la victimización por delincuencia, además de las percepciones acerca de la economía nacional (el enfoque sociotrópico) y la economía personal de los entrevistados (en enfoque egotrópico).

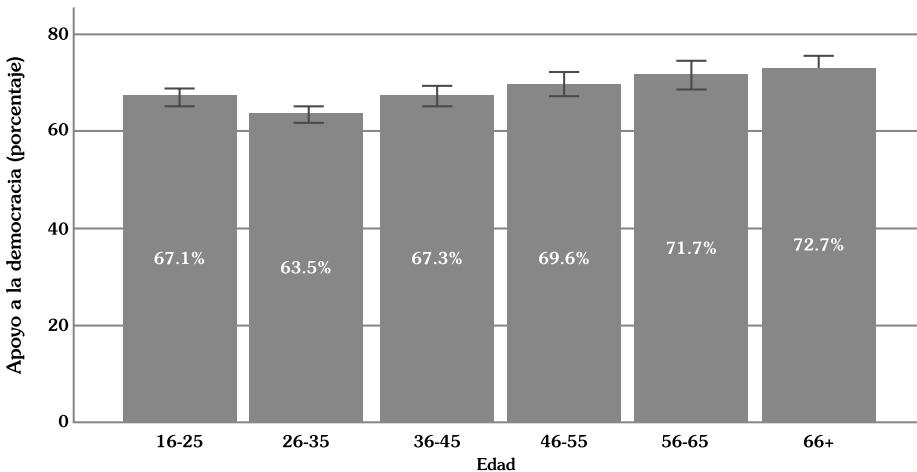
En las ciencias sociales estos factores que potencialmente pueden influir el resultado son llamadas variables independientes. En otras palabras, el análisis estadístico inferencial permite examinar las variables que influyen el resultado—en este caso la cultura política. En este capítulo se hace un análisis inferencial del apoyo a la democracia en América Central, y también se analiza qué variables se asocian con la confianza (legitimidad) en las instituciones democráticas. Se utiliza para el efecto un análisis de regresión lineal. En el Apéndice de este capítulo se incluyen las tablas de regresión.

En los dos modelos de regresión estadística utilizados en este capítulo se incluyeron una serie de variables que potencialmente podrían estar asociadas al mayor apoyo a la democracia, así como con un mayor respeto hacia las instituciones

políticas. Las variables sociodemográficas incluidas son si el encuestado es o no mujer, su nivel de educación, su edad, su nivel socioeconómico y el tamaño de la localidad donde vive el encuestado. Las variables contextuales son la situación económica de la familia del encuestado, su percepción acerca de la situación económica nacional al momento de realizar la encuesta, si el encuestado ha sido víctima de la corrupción, si cree que el gobierno está combatiendo la corrupción, si se siente inseguro en su vecindario y si ha sido víctima de la delincuencia. Finalmente, se incluyen dos variables relacionadas con lo que en la ciencia política se denomina eficacia: la eficacia externa mide si los encuestados creen que los líderes políticos se interesan en gente como ellos y la eficacia interna mide si los entrevistados creen que entienden los temas más importantes del país.

Diversas variables resultan estadísticamente asociadas a un mayor apoyo hacia la democracia y las instituciones democráticas en Centroamérica en 2016/17.²⁹ Entre las variables socioeconómicas destacan la edad y la educación. Los centroamericanos de mayor edad son más proclives a apoyar la democracia, como se observa en el Gráfico 12. Existe una diferencia de cinco puntos porcentuales entre los ciudadanos centroamericanos de 16-25 años y los ciudadanos mayores de 66 años. Los ciudadanos con menor apoyo a la democracia son quienes tienen entre 26 y 35 años de edad. Después de los 35 años, la relación lineal entre mayor edad y más apoyo hacia la democracia es clara.

Gráfico 12. Edad y apoyo a la democracia en América Central 2016/17

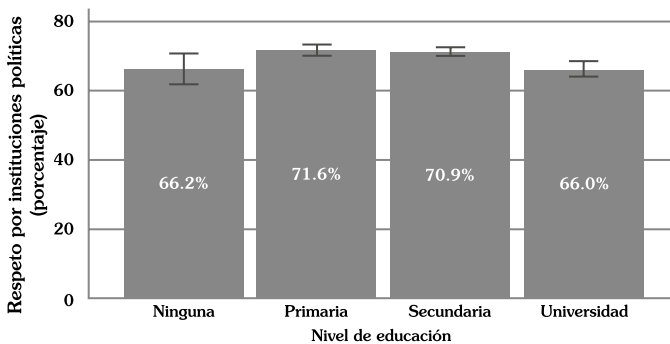


Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)
Intervalo de confianza: 95%

29 La variable dependiente el modelo de apoyo a la democracia es la pregunta que se mencionó anteriormente: puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. En el modelo de apoyo a las instituciones la variable dependiente es la pregunta también señalada anteriormente: ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de (país)?

La educación resulta ser un predictor de respeto por las instituciones políticas en los países de Centroamérica. En el Gráfico 13 se observan los resultados. Es interesante observar que la diferencia entre categorías de educación no es lineal en este caso: los ciudadanos centroamericanos sin educación al igual que los ciudadanos con alguna educación universitaria tienen niveles similares de respeto hacia las instituciones; en ambos casos alrededor del 66% apoya la democracia. Este resultado coloca a ambos grupos por debajo de quienes solo tienen educación primaria o secundaria. En el caso de las personas con educación universitaria completa o no, es probable que el conocimiento adquirido en la universidad acerca de la disfuncionalidad de las instituciones en algunos países les haga tener niveles más bajos de respeto hacia las mismas.

Gráfico 13. Educación y respeto por las instituciones políticas en América Central, 2016/17



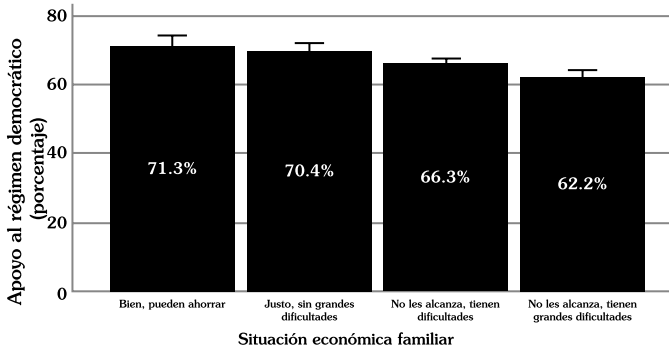
Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)
Intervalo de confianza: 95%

En cuanto a las variables contextuales, dos de ellas resultan asociadas al apoyo a la democracia y a las instituciones democráticas en Centroamérica, la situación económica de la familia del encuestado y la percepción del encuestado de que el gobierno combate la corrupción.

En el Gráfico 14 se observa claramente la relación entre apoyo a la democracia y la situación económica familiar. Mientras que un 71.3% de los encuestados en cuya familia alcanza el dinero y se puede ahorrar muestran apoyo hacia la democracia, solamente el 62.2% de los ciudadanos en cuya familia no les alcanza el dinero y tienen dificultades dice apoyar la democracia. La diferencia es de nueve puntos porcentuales, que en términos estadísticos resulta significativa.

Una situación económica familiar precaria también resulta negativamente asociada con el respeto hacia las instituciones. Esta relación no se muestra en un gráfico específico, pero cabe notar que mientras que entre quienes tienen una situación familiar acomodada un 72.6% tiene respeto hacia las instituciones políticas, entre los ciudadanos centroamericanos en situación económica difícil el respeto baja a 66%. En este caso también, la relación es estadísticamente significativa.

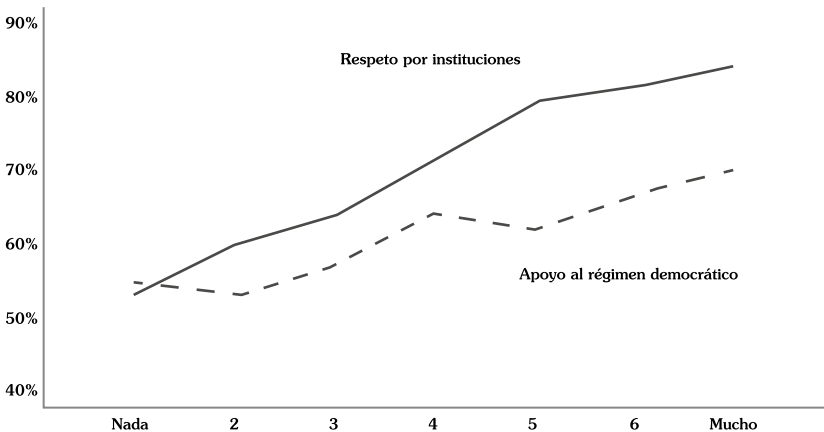
Gráfico 14. Situación económica familiar y apoyo a la democracia en Centroamérica, 2016/17



Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)
Intervalo de confianza: 95%

El segundo predictor contextual es la percepción de que el gobierno combate la corrupción. En el Gráfico 15 se observa el promedio de apoyo al régimen democrático y el respeto a las instituciones políticas en una escala de 0 a 100 puntos. Es claro que el promedio es mucho más alto entre quienes perciben que el gobierno de su país hace esfuerzos por combatir la corrupción. En contraste, quienes no perciben que el gobierno haga esfuerzos por combatir la corrupción el promedio de apoyo a la democracia y el respeto por las instituciones políticas es más bajo. La relación en ambos casos es lineal, lo que implica que existe una asociación estadística importante.

Gráfico 15. Percepción de que el gobierno combate la corrupción y apoyo a la democracia y sus instituciones en Centroamérica, 2016/17

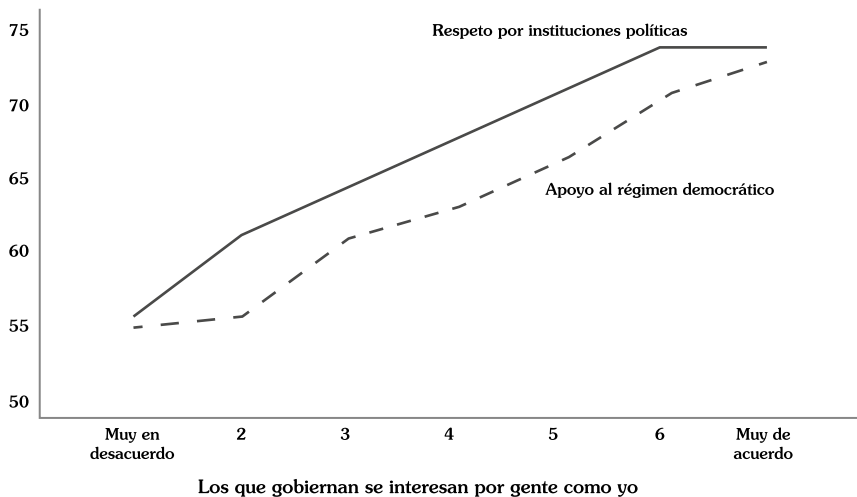


Percepción de que el gobierno combate la corrupción

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)

Finalmente, los modelos de regresión estadística muestran que la eficacia externa y la eficacia interna son ambos factores que influyen en el apoyo a la democracia y el respeto a las instituciones, como se observa en los dos últimos gráficos de este capítulo. En el Gráfico 16 puede verse que la eficacia externa (la creencia que los que gobiernan se interesan en gente como el entrevistado) tiene una influencia importante tanto en el apoyo al régimen democrático como en el respeto por las instituciones. Los centroamericanos que no están de acuerdo con que los que gobiernan se interesan por gente como ellos son menos proclives a apoyar la democracia y a respetar las instituciones políticas. Pero conforme crece la percepción de que los que gobiernan se interesan por la gente como ellos, crece también el apoyo hacia la democracia y el respeto hacia las instituciones; de hecho, en la escala de 0-100 puntos que se utiliza en el gráfico, el promedio de apoyo a la democracia y respeto hacia las instituciones es alrededor de quince puntos más alto entre quienes tienen alto grado de eficacia externa.

Gráfico 16. Eficacia externa y apoyo a la democracia y respeto a las instituciones en Centroamérica, 2016/17

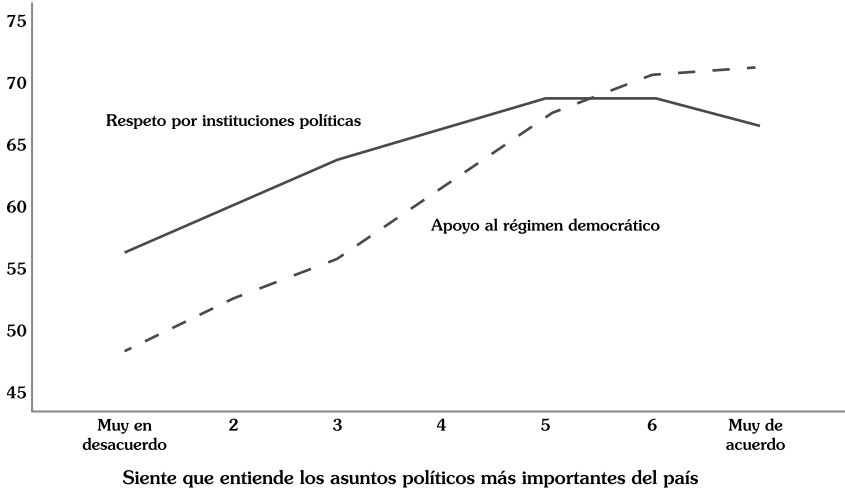


Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)

En el Gráfico 17 se observa la importancia de que los ciudadanos tengan conocimiento y comprensión acerca de los problemas importantes del país, lo que en ciencia política se conoce como eficacia interna. Siempre en la escala de 0-100 puntos utilizada en los gráficos de esta sección, es claro que quienes no sienten que entienden los asuntos políticos más importantes del país tienen un menor apoyo hacia la democracia (menor a los 50 puntos) en comparación con quienes sí sienten que entienden los asuntos políticos. La diferencia entre ambos extremos es de 25 puntos. El impacto de la baja eficacia interna en el respeto

hacia las instituciones también es evidente, aunque no tan marcado como en el caso del apoyo a la democracia.

Gráfico 17. Eficacia interna y apoyo a la democracia y respeto a las instituciones en Centroamérica, 2016/17



Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP, 2016/17)

Conclusión

A efecto de facilitar la comparación entre las cuatro distintas dimensiones de la cultura política de los centroamericanos analizadas en este capítulo, en esta conclusión se contrastan los promedios obtenidos en una escala de 0-100 puntos. Se han seleccionado solo algunas de las variables más relevantes por cada dimensión, tomando en cuenta únicamente los resultados de la ronda de encuestas realizada entre el último trimestre de 2016 y el primer trimestre de 2017.

En la dimensión de adhesión al régimen democrático se midieron dos aspectos. En el primero de ellos, el apoyo al régimen democrático, los centroamericanos en su conjunto obtuvieron una calificación de 66.80 puntos. Si bien es un promedio por arriba de la línea media de 50 puntos en la escala referida, no es un promedio alto ya que se trata de una idea abstracta, el ideal de la democracia como mejor sistema, el cual debería recibir más apoyo ciudadano. Honduras obtuvo un promedio de 62.02 puntos, por debajo de la media regional. Siempre en la dimensión de adhesión al régimen democrático se midió también el respeto que los ciudadanos tienen hacia las instituciones políticas. El promedio regional en América Central es de 63.16 puntos. El promedio de los ciudadanos hondureños fue de 63.01 puntos, también por debajo de la media regional.

En la dimensión de integración en los procesos políticos, el promedio de interés en la política en Centroamérica es bastante bajo, alcanzando solo 33.82 puntos en la escala de 0-100 puntos utilizada. Los hondureños denotan un interés un poco más alto que la media regional, con 35.80 puntos.

En cuanto a la dimensión relacionada con el conocimiento del sistema político y su funcionamiento, en este capítulo se midió la percepción de eficacia interna que tienen los ciudadanos centroamericanos a través de una pregunta que evaluó en qué medida sienten que entienden los problemas más importantes del país. El promedio de eficacia interna para la región centroamericana fue de 49.96 puntos, prácticamente a la mitad de la escala. Ello implica que al menos la mitad de los centroamericanos no perciben que entienden los problemas del país. Honduras se ubicó ligeramente por debajo de la media regional con 48.49 puntos.

Finalmente, en la dimensión de valoración y respeto hacia los derechos políticos de otros ciudadanos, el promedio regional de aceptación de que los ciudadanos que son críticos del sistema político voten fue de sólo 53.05 puntos. En Honduras el promedio fue de 48.77 puntos, por debajo de la media regional. Este es un resultado preocupante, ya que un ciudadano con cultura democrática debiera estar consciente de que el derecho de votar en una elección es uno de los derechos básicos de una democracia, independientemente de la opinión del votante acerca del sistema político.

En síntesis, si bien hay sectores importantes de la población centroamericana que apoyan la democracia y las instituciones, que se interesan por la política, que sienten que comprende los problemas del país, y que valoran y respetan los derechos de otros ciudadanos, (aún sin estar de acuerdo con sus posiciones), muchos centroamericanos presentan todavía, después de más de 30 años de democracia formal, rasgos de una cultura política autoritaria. Ello es preocupante en el mediano plazo para las democracias de la región y no deberían escatimarse esfuerzos para extender la cultura política democrática a través de programas educativos formales y no formales. Más allá de que existan instituciones democráticas fuertes, si no van acompañadas de una ciudadanía consciente de lo que implica vivir en democracia, la democracia—en particular en ciertos países—corre el riesgo de sufrir retrocesos, o al menos de quedar estancada y no desarrollarse plenamente.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A., Verba, Sidney: *The Civic Culture*, Princeton University Press, 1963.
- Azpuru, Dinorah. “Cultura política”. *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL). Tercera Edición. San José, Costa Rica. IIDH, 2017.
- Azpuru, Dinorah y Malone, Mary Fran. “Parenting Attitudes and Public Support for Political Authoritarianism in Latin America”. *International Journal of Public Opinion Research*, edy017, <https://doi.org/10.1093/ijpor/edy017>, 2018.
- Boobio, N. y Matteuci, N. *Diccionario de Política*, Vol. 1. Madrid, Siglo Veintiuno Editores, 1985.
- Booth, John A., Bayer Richard, Patricia: *Latin American Political Culture, Public Opinion and Democracy*, SAGE CQ Press, 2015.
- Booth, John A., Seligson, Mitchell A.: *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*, Cambridge University Press, 2009.
- Bratton, Michael, Mattes, Robert B., Gyimah-Boadi, E: *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*, Cambridge University Press, 2005.
- Dahl, Robert. *On Democracy*. Yale University Press, 2015.
- Dalton, Russell J. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. CQ Press, 2014. 6a. Edición.
- Dalton, Russell J. y Weldon, Steven A. “Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?”
- *West European Politics*, Vol. 28, No. 5, 931 – 951, Noviembre, 2005.
- Diamond, Larry. *Developing Democracy, Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, 1999.
- Diamond, Larry y Plattner Marc F. *Democracy In Decline?* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2015.
- Fernández, Oscar: “Cultura Política”. *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL). Segunda Edición. San José, Costa Rica. IIDH, 2000.
- Hernández, María Aidé. “La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios.” *Revista Mexicana de Sociología* 70(2):261-303. Junio 2008.
- Huntington, Samuel. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Paidós Ibérica Ediciones S.A., 2002.
- Inglehart, Ronald, Welzel, Christian: *Modernization, Cultural Change and Democracy*, Cambridge University Press, 2005.
- Lipset, Seymour Martin: “Democracy and Working Class Authoritarianism”, *American Sociological Review* 24 (1959), 482-502

- Montero, José Ramón, Gunther, Richard, Torcal, Mariano. “Actitudes hacia la democracia en España: Legitimidad, descontento y desafección”, REIS, 83/98 pp. 9-49
- Morán, María Luz. “Los estudios de cultura política en España”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 85 (enero-marzo 1999), pp. 97-129
- Norris, Pippa. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press, 1999
- Oxford Handbooks Online. Accesado 24 enero, 2019. <http://www.oxford-handbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-98>
- Peschard, Jacqueline: “La cultura política democrática”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 2012.
- Putnam, Robert: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
- Schmitter, Philippe C & Karl, Terry Lynn. “What Democracy Is. . . and Is Not.” *Journal of Democracy*, vol. 2 no. 3, 1991, pp. 75-88. Project MUSE, doi:10.1353/jod.1991.0033
- Zmerli, Sonja y Van der Meer, Tom MG, Editores. *Handbook on Political Trust*. Edward Elgar Publishing, 2017.

Apéndice

Predictores de apoyo a la democracia en América Central

VARIABLE INDEPENDIENTE	COEFICIENTE	ERROR ESTANDARD	SIGNIFICANCIÓN ESTADÍSTICA
Género: mujer	-.317	1.489	.831
Educación	.715	1.080	.508
Edad	2.009	.524	.000
Nivel socioeconómico	.240	.562	.669
Tamaño de localidad de residencia	-.442	.501	.378
Situación económica de la familia	1.822	.926	.049
Situación económica del país	-.193	.947	.838
Victimización por corrupción	-.015	.019	.426
Creencia que el gobierno combate la corrupción	1.200	.407	.003
Percepción de inseguridad	-.018	.025	.473
Víctima de la delincuencia	-.011	.020	.569
Eficacia externa: los líderes se interesan en gente como yo	.174	.025	.000
Eficacia interna: entiende los asuntos más importantes del país	.169	.027	.000

Predictores de respeto por las instituciones políticas en América Central

VARIABLE INDEPENDIENTE	COEFICIENTE	ERROR ESTANDARD	SIGNIFICANCIÓN ESTADÍSTICA
Género: mujer	2.671	1.555	..086
Educación	2.322	1.130	.040
Edad	.109	.546	.842
Nivel socioeconómico	-.279	.587	.635
Tamaño de localidad de residencia	.750	.522	.151
Situación económica de la familia	1.838	.972	.059
Situación económica del país	-1.746	.989	.078
Victimización por corrupción	-.022	.020	.267
Creencia que el gobierno combate la corrupción	4.180	.427	.000
Percepción de inseguridad	-.004	.026	.886
Víctima de la delincuencia	.003	.021	.885
Eficacia externa: los líderes se interesan en gente como yo	.066	.026	.011
Eficacia interna: entiende los asuntos más importantes del país	.087	.028	.002

Los sistemas de partidos políticos en América Central en el siglo XXI

Rotsay Rosales-Valladares

Introducción

La historia política del mundo occidental confirma la estrecha relación entre sistemas de partidos políticos y democracias electorales. Lo que sucede en los partidos y sus interrelaciones (sistemas de partidos políticos) afecta -impacta, incide, influye- de diversas maneras a los sistemas democráticos y viceversa. Este vínculo está ampliamente desarrollado en la literatura académica. Se considera un hecho verificado hasta la actualidad que no existen democracias funcionales sin partidos políticos y sin los procesos y resultados que se generan con la interacción entre los partidos, principalmente en su ámbito competitivo más evidente: los procesos electorales libres, limpios y regulares para la elección periódica de las personas gobernantes.

Con la misma perspectiva analítica, es indispensable estudiar los sistemas de partidos políticos en Centroamérica¹ para comprender el devenir de las democracias electorales de la subregión durante las dos primeras décadas de este siglo XXI.

Como sistema, el de partidos políticos también influye y es afectado por otros subsistemas sociales y elementos de la política en democracia, especialmente por el sistema electoral y el sistema político. Por ejemplo, Álvaro Artiga (2000, 2017) en varios de sus estudios de los sistemas de partidos políticos centroamericanos, muestra cómo éstos dependen de algún modo de aspectos como los clivajes histórico - sociológicos, la naturaleza de los regímenes políticos -anteriores y actuales-, el rol de las élites políticas, los sistemas electorales y el modo de transición a la democracia.

Este último elemento es de suma importancia, considerando que los enfoques transicionalistas (Schmitter y Schneider; Casper; Brinks; Vanhanen), hacen énfasis en el fuerte vínculo o hasta dependencia existente entre la democratización de los sistemas políticos y sus sistemas de partidos políticos.

1 En este artículo se entiende Centroamérica (noción "histórica") como sinónimo de América Central (noción "geográfica"). Se utilizan ambos conceptos para referirse a seis de los siete países que conforman la franja istmica que une "...la América del Norte con la América del Sur; y que se extiende desde el istmo de Tehuantepec, en México, hasta el Valle del río Atrato en Colombia." (Fonseca 1995: 11-12). Esos países o Estados son Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. No se incluye Belice por no ser considerado parte de la Centroamérica histórica (naciones pertenecientes al Reino de Guatemala antes de la independencia de España en 1821) y tener otra forma - régimen de gobierno y de estadalidad (parlamentarismo, Commonwealth o comunidad de estados soberanos -Reino Unido- históricamente vinculados a la Corona Británica).

Valorando los avances, crisis y retrocesos de la democracia, en este documento se hace una descripción de los sistemas de partidos políticos centroamericanos en tres momentos o estadios durante el período 1998 - 2018, a partir de tres criterios²:

- a) la estructura de los sistemas partidarios para observar si son bipartidistas o (pluri)multipartidistas;
- b) su estabilidad, para determinar la fluidez o -al contrario- la institucionalización; y subsidiariamente,
- c) sus dinámicas de competencia interpartidarias o los patrones de interacción entre los partidos políticos, observando el nivel de polarización; éste entendido en sentido amplio como relaciones generales de cooperación o conflicto entre las unidades partidarias más importantes de cada país y no solamente como la distancia ideológica entre ellas.³

El método comparado y la ciencia política empirista han demostrado la robustez del Número de Partidos Políticos (NEP), la Fragmentación (F), la Volatilidad (V) y la Fluidez (FL), como índices estandarizados que permiten medir los tres criterios de los sistemas de partidos políticos de este artículo⁴. Estos índices han sido sistemáticamente utilizados por publicaciones periódicas como las del Proyecto de Estado de la Nación y de la Región en Desarrollo Sostenible (PEN), las de la Corporación Latinobarómetro y también por el autor de este artículo, de modo que también en este documento se hacen referencia a esas fuentes y a esos estándares de medición.

La pregunta principal que se pretende responder en este documento en el acápite número 3 es: **¿Cómo han cambiado los sistemas de partidos políticos en Centroamérica durante el período 1998 - 2018?**⁵

Como se indicó en esta introducción, los sistemas de partidos políticos son afectados por otros elementos de su contexto, así que en los acápites 1 y 2 se destacan, a modo de presupuestos hipotéticos de trabajo, dos valoraciones generales sobre

2 Uno de los riesgos o problemas de la comparación es la generalización. Se minusvaloran características específicas de cada caso. Debido a sus límites, por ejemplo, este documento no aborda una gran cantidad de elementos distintivos de cada país del istmo (históricos, culturales) que explicarían con más precisión las similitudes y diferencias de sus sistemas democráticos.

Otro problema es considerar que los sistemas de partidos políticos "nacionales" son similares a los locales o de nivel "subnacional". Se aclara que este artículo no pretende comparar casos. Simplemente, con base en los tres criterios, se describe las características de los sistemas de partidos políticos (nacionales) de los países centroamericanos de manera diacrónica y longitudinal.

3 Mair (1990) considera que el nivel de estabilidad o cambio de un sistema de partidos políticos puede "medirse" o evaluarse mediante la estructura y las dinámicas de competencia.

4 En este documento se coincide con varios autores que consideran que los sistemas de partidos políticos son institucionalizados cuando tienen como características un grado de volatilidad baja y sus unidades partidarias más importantes permanecen a lo largo del tiempo participando de manera regular en los procesos electorales y en los gobiernos o parlamentos.

5 Para el estudio de los sistemas de partidos en América Latina, caso por caso, se recomiendan los dos tomos del Grupo de Investigación sobre partidos y sistemas de partidos en América Latina (GIPSAL / ALACIP 2016), consignados en la bibliografía o inventario de fuentes.

la evolución de los Estados centroamericanos y de la representación política en la subregión, que explican la situación “crítica” de los partidos políticos y la heterogeneidad y las trayectorias inciertas de sus sistemas de partidos políticos, al menos durante los últimos 20 años⁶. Se concluye con una sucinta sección normativa y prospectiva, planteando algunos caminos que podrían fortalecer sus sistemas de partidos políticos y, principalmente, mejorar sus sistemas democráticos.

I. Problemas de los estados de derecho y las democracias en centroamérica⁷

La región centroamericana fue de las últimas en iniciar la transición de sus regímenes autoritarios a la democracia. Este proceso, como se indicó en la Introducción, es estudiado principalmente desde el enfoque de la “democratización”, que en las etapas iniciales hace énfasis en los mínimos procedimentales necesarios para la realización de elecciones consideradas democráticas. Es cierto que sin partidos políticos y sin elecciones no hay sistemas democráticos, pero también es cierto que no son suficientes solo esos dos elementos; como lo demuestra la historia de Centroamérica, al menos desde la última década del siglo XX.

Desde esa época, es evidente que todos los países del istmo han realizado regularmente elecciones calificadas, en su inmensa mayoría, como limpias y libres según los informes de las más reconocidas misiones internacionales de observación electoral. No obstante, persisten debilidades, problemas o desafíos que continúan amenazando la sostenibilidad y calidad de sus democracias y las condiciones de vida de las mayorías de sus habitantes.

Como alternativas al determinismo lineal que predomina en los enfoques transicionalistas ortodoxos, hay estudios más comprehensivos que pretenden explicar las debilidades democráticas de América Latina -y de Centroamérica en particular- desde el análisis del Estado y sus relacionamientos con el mercado y las ciudadanías (PNUD 2004, 2008 y 2010; Bulmer Thomas y Kinkaid; Torres-Rivas).

Con base en estos enfoques o perspectivas, se propone como primer presupuesto hipotético de este artículo que, desde la década de 1980 y específicamente con el llamado “Consenso de Washington”, los países centroamericanos han experimentado un proceso sostenido de reducción, debilitamiento y transformación de sus Estados. Este proceso, se caracteriza por la poca capacidad para adaptarse

6 Los temas de los acápites o secciones 1 y 2 son suficientes para desarrollar muchas investigaciones académicas. En este artículo son tomados como premisas del contexto inmediato de los sistemas de partidos políticos. Para ver más detalles sobre estos temas se recomiendan los capítulos en el libro de Julieta Castellanos, Leticia Salomón, Dinorah Azpuru, Gustavo Fernández y Luis Mario Rodríguez.

7 Este acápite tiene como fuente principal “La Administración “de lo público” ante la dualidad estructural del Estado en Centroamérica” (Rosales-Valladares 2012).

eficazmente a nuevas situaciones del contexto internacional y por profundizar problemas -interrelacionados- como:

- Cambios del espacio público – político⁸ y de las relaciones de poder (fragmentación, transnacionalización, globalización).
- “Lo económico” (mercado) determinando “lo social y político” (Estado, ciudadanías)
- La colonización del espacio público por los intereses privados, corporativos y por los poderes fácticos (nacionales y transnacionales; legales o ilegales)⁹. Esto agrava los problemas de corrupción en la administración pública.
- Débil densidad institucional y dualidad estructural de los Estados (Dabene 1990)
- Ausencia de planificación estratégica del Estado¹⁰.
- Ejercicio del “gobierno” (visión estratégica) reducido mayoritariamente a la simple “administración de lo público”.
- Ineficacia normativa e institucional para los procesos de petición - rendición de cuentas, vertical y horizontal.
- Estado reducido a un simple “árbitro” en relación sociedad – mercado – ciudadanía. Esto ahonda las situaciones -crecientes- de desigualdad y exclusión.

Por supuesto que la anterior no es una lista taxativa, exhaustiva. A estas características se pueden sumar muchas otras dificultades que, al cabo de más de tres décadas, fortalecen la apreciación de que la situación de los Estados y de la administración de lo público en Centroamérica, ahondan las valoraciones sobre la “irrelevancia” de la política en general y de la democracia en particular para resolver los problemas sustantivos, estructurales y urgentes de nuestras sociedades.

Los datos son contundentes. No en vano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) advertía desde el año 2004 sobre la gran paradoja latinoamericana: “nunca hubo tanta democracia en la región, pero también nunca hubo tanta desigualdad”. No hay región en el mundo más desigual que América Latina y en ella, Centroamérica.

Parafraseando a Norberto Bobbio, las promesas de mejor desarrollo humano, más libertad con igualdad y de mayor calidad de vida, siguen sin cumplirse después de treinta años de supuesta democratización. Por eso no sorprenden los retrocesos

8 Espacio que, a su vez, es más reducido y más penetrado y determinado por la corporativización de las políticas públicas y por los poderes fácticos.

9 Es probable que los poderes fácticos (de facto, no de jure) en las democracias latinoamericanas tengan más capacidad de influir en las políticas públicas que los propios poderes institucionales, representativos o del Estado de derecho.

10 Los Estados centroamericanos son incapaces de generar “políticas públicas” de mediano o largo plazo, con la excepción de las materias vinculadas al comercio y a las finanzas internacionales. La inmensa mayoría de políticas son de “gobiernos” u administraciones que tienden a interrumpirse, cancelarse o revertirse iniciando el próximo gobierno aun siendo del mismo partido político!

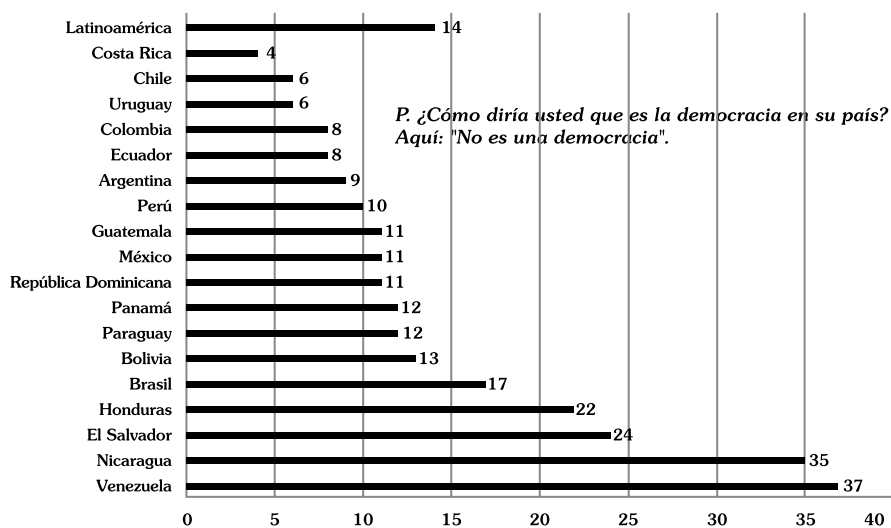
en la consolidación de las democracias electorales latinoamericanas (Honduras 2009, 2017; Paraguay 2012; Guatemala 2015; Nicaragua y Venezuela en la actualidad) a pesar de que se realicen elecciones periódicas para elegir gobernantes.

Tampoco sorprenden que los estudios de opinión pública y de cultura política que se publican para la subregión (Centroamérica) y para la región (Latinoamérica), adviertan la amenaza de la erosión en la legitimidad y el apoyo a los regímenes democráticos de nuestros países.

Como se puede observar en los siguientes tres gráficos (1, 2 y 3.) del más reciente estudio de la Corporación Latinobarómetro:

“El declive de la democracia cruza todos los países de la región, afectando las bases mismas del apoyo ciudadano.” (2018; p. 30 ss.):

Gráfico 1. NO ES UNA DEMOCRACIA - Totales por país 2018

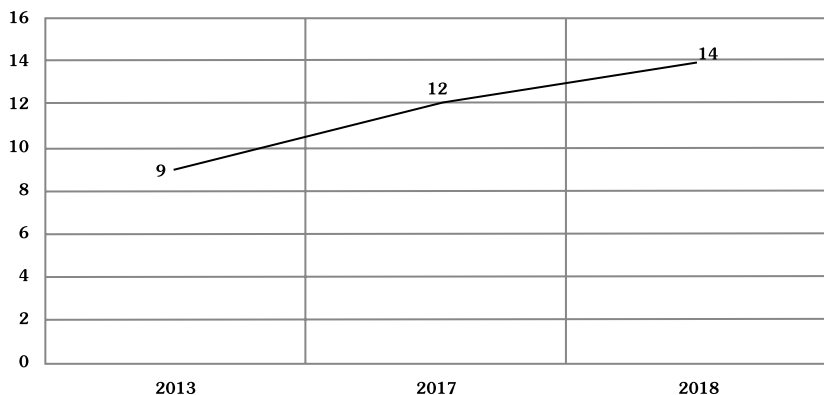


Fuente: Latinobarómetro 2018 p. 33

Gráfico 2. NO ES UNA DEMOCRACIA - Totales por país 2018

P. ¿Cómo diría usted que es la democracia en su país?

Aquí: "No es una democracia".



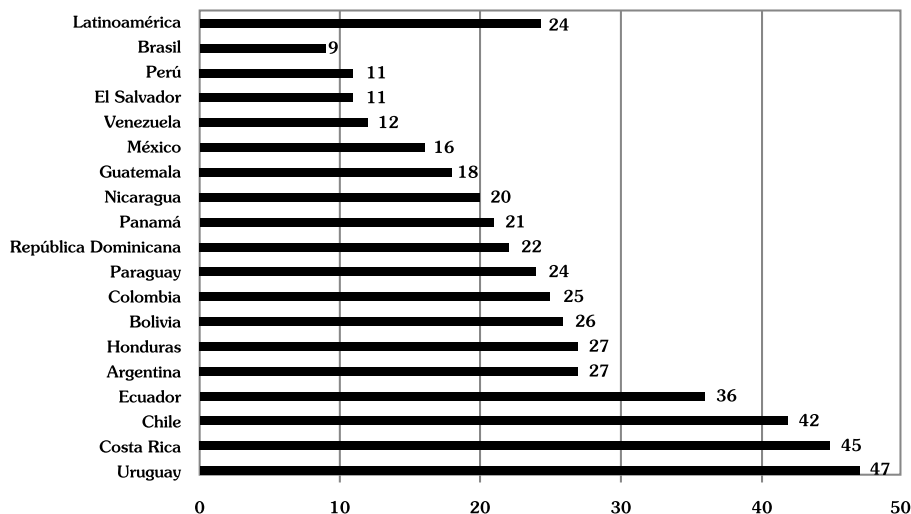
Fuente: Latinobarómetro 2018 p. 33

En el siguiente gráfico, se puede constatar que las personas consultadas en 5 de los 6 países del istmo centroamericano mayoritariamente dicen sentirse insatisfechas con sus democracias:

Gráfico 3. NO ES UNA DEMOCRACIA - Totales por país 2018

P. ¿Cómo diría usted que es la democracia en su país?

Aquí: "No es una democracia".



Fuente: Latinobarómetro 2018, p. 35. Aquí solo "Muy satisfecho" más "Más bien satisfecho"

Esta insatisfacción con los Estados y con el funcionamiento de las democracias centroamericanas, tiene como correlato, la pérdida de apoyo social o deslegitimación de sus regímenes representativos y sus órganos más significativos, los partidos políticos.

II. Demandas ciudadanas insatisfechas, “crisis” de la representación política y de los partidos políticos¹¹

Los acuerdos de paz en Centroamérica, durante el primer lustro de la década de 1990, tenían como uno de sus principales componentes el compromiso de consolidar regímenes democráticos representativos en la subregión. Durante esa década y la siguiente, el sistema de cooperación internacional aportó grandes cantidades de recursos para coadyuvar a este proceso. Esto significó una gran ayuda para el desarrollo organizacional de las sociedades civiles; pero también era fundamental constituir e institucionalizar partidos políticos y sistemas de partidos políticos que hicieran funcional y legítimos los incipientes regímenes representativos electorales en países -en su mayoría- no habituados a fundamentar el ejercicio del gobierno y de la política en las instituciones y prácticas de las democracias modernas.

Se suponía que sistemas democráticos sustentables requieren de partidos y sistemas de partidos “modernos”; a saber, institucionalizados, programáticos, pluralistas, representativos, transparentes, inclusivos, representativos de las nuevas expresiones de ciudadanía y en general, acordes con los cambios de época contemporáneos, y con las demandas de inclusión y participación de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisiones. En fin, partidos políticos que fuesen funcionales para cumplir con las expectativas creadas por las promesas de la democratización.

Como se mencionó en el acápite anterior, la debilidad y disfuncionalidad de los Estados democráticos de derecho en Centroamérica, afectó el ejercicio efectivo de la representación política y, más bien, los partidos políticos y los gobiernos derivados de la competencia electoral, se valoran como los principales cómplices y hasta responsables de esa situación. Por eso, desde hace al menos dos décadas, no es casual que los partidos políticos y los Poderes Legislativos -conformados por aquellos-se mantengan como las instituciones peor calificadas o valoradas en los principales estudios de opinión pública y de cultura política:

“En la confianza en el congreso observamos su punto más alto en 2009/2010 con un 34% disminuyendo a 21% en 2018, con una pérdida de trece puntos porcentuales... De manera similar se comporta en la

11 Este acápite tiene como fuente principal el artículo “Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social re-constitutivo” (Rosales-Valladares 2015).

región la confianza en los partidos políticos que alcanza un promedio regional de 13% en 2018, perdiendo desde 2013 cuando alcanzó 24%, once puntos porcentuales.

[...] Los partidos políticos se encuentran en un momento especialmente negativo similar al que tuvieron en los años que precedieron la crisis asiática al final del milenio. El desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos, a la crisis de representación y a la elección de líderes populistas. Estos datos dan cuenta de la crisis en que se encuentran los sistemas políticos de la región donde nadie es campeón.” (Latinobarómetro 2018; pp. 51 - 52)

Es interesante notar que el Latinobarómetro atribuye, al desencanto con la política, la crisis de representación y la situación también crítica de los partidos políticos en Latinoamérica. En este artículo se precisa que la situación crítica de la representación política es producto principalmente de la erosión y premeditado debilitamiento de los Estados democráticos (y sociales) de derecho en Centroamérica, lo cual afecta de modo directo a los partidos políticos¹².

Por eso, se propone como segundo presupuesto hipotético que la situación actual de los partidos políticos en Centroamérica forma parte de un proceso de pérdida o debilitamiento (“erosión”) de la representación política, que además obstaculiza la constitución de una ciudadanía integral e inclusiva. Se trata, en general, de una Centroamérica contemporánea constituida por sociedades “diferentes” (pluriculturales, asimétricos, desiguales, excluyentes) pero sin sistemas de representación reformulados ni acordes con esas sociedades. Los partidos políticos centroamericanos -instituciones emblemáticas de la representación política tradicional-, han sido impactados por esa situación.

Con lo anterior, no se pretende evaluar a los partidos políticos centroamericanos como simples víctimas pasivas de las circunstancias, de los condicionamientos de sistema internacional ni de constreñimientos históricos o de cultura política. En la mayoría de los países del istmo, se acusa a los partidos políticos (tradicionales y nuevos) de aferrarse a “viejas” maneras de hacer política. Ellos han sido muy poco eficaces y hasta displicentes en el ejercicio del poder en democracia para adaptarse a esos cambios, circunstancias y demandas ciudadanas.

Los partidos políticos y el producto de sus interrelaciones en Centroamérica son poco o nada “representativos” y mucho menos canalizadores de demandas de participación, inclusión y pluralidad. La lucha por el poder formal parece decantarse entre viejos actores políticos que se resisten a dar paso a nuevos; sus

¹² Desde inicios del nuevo milenio, Manuel Rojas-Bolaños describe (2006) la relación entre sistemas de partidos políticos y crisis de representación en Centroamérica. Para el caso de Costa Rica, este sociólogo político (2006b) resume esta situación -de manera magistral y precisa- como una relación problemática entre ciudadanía y representación política.

vetos mutuos provocan bloqueo, hacen que “la política” se vea rebasada por otras esferas vitales consideradas más importantes como la economía, la tecnología y las nuevas ciudadanías. Son los operadores reales de dinámicas neo - corporativas y personalistas y agudizan el desfase entre los procesos formales o legales de la institucionalidad democrática y las prácticas reales de la informalidad y de los poderes fácticos (iglesias, empresas de comunicación, periodistas, ONG’s, outsiders o neo-caudillos, empresariado nacional y transnacional, narcotráfico y pandillas -maras). De hecho, han sido “superados” por poderes fácticos en la respuesta eficaz a muchos problemas ciudadanos, aunque con esto puedan generarse otros problemas legales, sociales y económicos.

Lo descrito en estas dos secciones del artículo, constituyen el contexto general en el que se han configurado los sistemas de partidos políticos centroamericanos en el período 1998 - 2018. Con estos elementos se comprende mejor las dificultades para alcanzar mayores niveles de institucionalización y mejor funcionamiento en democracia. De este modo, también es posible entender mejor las trayectorias morfológicas y de competencia que han seguido en estos veinte años.

III. Trayectoria de los sistemas de partidos políticos en centroamérica durante el período 1998 - 2018

3.1 Morfología de los sistemas de partidos políticos centroamericanos al finalizar el siglo XX

En la década de 1990 la mayoría de los países centroamericanos realizaron al menos dos procesos electorales generales en condiciones suficientes como para considerarlas democráticas. Los partidos políticos, así como los incipientes organismos electorales, contribuyeron a estos primeros avances en el nuevo proceso de democratización en el istmo.

Algunos partidos políticos provenían de las épocas del auge del autoritarismo latinoamericano o, incluso, algunos más antiguos. Estos son los casos del Nacional (PN) y el Liberal (PL) de Honduras, del Arnulfista -hoy Panameñista- o el Revolucionario Democrático (PRD) de Panamá, la Democracia Cristiana (PDC) de El Salvador y Liberación Nacional (PLN) de Costa Rica.

Las guerras civiles y los posteriores acuerdos de paz facilitaron la creación de partidos - movimientos insurgentes - guerrilleros, como el Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador o la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG - MAIZ).

Hacia el final del siglo XX e inicios del XXI también emergen nuevos partidos políticos que, hasta la actualidad, son relevantes en sus sistemas políticos; por

ejemplo, Acción Ciudadana (PAC, Costa Rica), la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el Frente de Convergencia Nacional de Guatemala, Cambio Democrático (PCD, Panamá) y el Libertad y Refundación (LIBRE, Honduras).

La amplia variedad de partidos políticos configuró, al finalizar el siglo pasado, tres tipos de sistemas¹³ en Centroamérica diferenciados entre sí (Tabla 1):

- a) Costa Rica y Honduras con sistemas partidarios institucionalizados, poco polarizados (moderados) y con formato bipartidista.
- b) Sistemas multipartidistas y con alta volatilidad para los casos de Guatemala, El Salvador y Panamá.
- c) El sistema bipartidista y polarizado nicaragüense, que también mostraba una alta volatilidad.

Tabla 1

Centroamérica: volatilidad y efectividad numérica del sistema de partidos 1990-1999 (datos absolutos y relativos)						
País	Índice de efectividad numérica en el parlamento			Índice de volatilidad en el parlamento y la presidencia		
	I elección	II elección	Promedio	Parlamento	Presidencia	Promedio
Guatemala	4.60	2.70	3.65	70.2%	62.4%	66.3%
Honduras		2.20	2.20		4.3%	4.3%
El Salvador	3.00	4.10	3.55	23.0%	41.3%	32.2%
Nicaragua	2.08	2.16	2.12	59.2%	58.4%	58.8%
Costa Rica	2.30	2.60	2.45	11.9%	5.0%	8.5%
Panamá	4.00	4.00	4.00	35.6%	32.5%	31.4%

Fuente: PEN (1999), p. 216

3.2 Morfología de los sistemas de partidos políticos centroamericanos al finalizar la primera década del siglo XXI

Durante la primera década del nuevo milenio era razonable suponer que la democracia electoral (procedimental, minimalista) y el poder civil se consolidaban

13). En este artículo se utilizan las siguientes fórmulas para determinar cada índice de los sistemas de partidos políticos (Ocaña y Oñate 1999):

a- Pedersen para el cálculo de la volatilidad:

$$VT = \sum_{i=1}^n \frac{|P_{it} - P_i(t+1)|}{2}$$

b- Laasko y Taagepera para el cálculo del número de partidos efectivos

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

c- Para medir la fraccionalización o fragmentación, la fórmula de D. Rae

$$F = 1 - \left(\sum_{i=1}^n T_i^2 \right)$$

en Centroamérica, a pesar de algunos hechos que se comentarán más adelante. La inmensa mayoría de los procesos electorales se organizaron y se llevaron a cabo con incidencias que no afectaron la voluntad popular ni el resultado final, según las misiones de observación internacional. La paulatina incorporación de mejoras técnicas, legislación y buenas prácticas favorecieron a que los organismos electorales aumentaran sus capacidades para administrar los procesos electorales en forma pacífica, lo cual redundó en un incremento de su reconocimiento social o legitimidad. No obstante, la participación ciudadana en esos procesos no aumentó de forma consistente en todos los países ni en todos los eventos eleccionarios. A pesar de los avances, la credibilidad de las elecciones se mantenía como desafío no superado completamente.

Los partidos políticos no lograron revertir de manera consistente la desconfianza ciudadana y la apatía electoral. Quizás una de las razones más evidentes para que se diera esta situación es que la ciudadanía constatará que el marco de regulación de los partidos políticos genera desigualdades entre ellos y, como han indicado desde entonces las misiones de observación -nacionales e internacionales-, mantiene como retos la inequidad en la competencia. Estas instituciones, en general, y los congresos o gobiernos formados por ellas, se mantienen desde esas fechas como las instituciones de menor legitimidad social.

No se debe olvidar que, como se indicó desde los acápite 1 y 2, ya desde mediados de la década del 2000, las personas latinoamericanas vieron como las promesas de la democratización parecían muy lejanas de cumplirse o, al menos, de responder a las expectativas de mayor desarrollo humano y mejores condiciones de vida para las mayorías poblacionales de la región.

En Centroamérica la democracia electoral prevalente no podía revertir históricos o estructurales problemas como la corrupción, el caudillismo y la exclusión. A pesar del crecimiento económico y luego con la crisis financiera mundial, no se atacó de manera efectiva a la pobreza y, sobre todo, a la desigualdad. Estas situaciones y condiciones de la subregión al concluir la primera década del nuevo milenio generaban dudas sobre la sostenibilidad de sus regímenes democráticos - representativos, como se preguntaba un artículo publicado en esos años:

“...cuando parece que el poder civil y la democracia electoral en la subregión se consolidan... ¿está realmente asentada la democracia en todos los países de la subregión?” (Rojas-Bolaños y Rosales-Valladares 2009: p. 194)

Con ese contexto y en el entendido que los esfuerzos de reforma institucional parecían no corresponderse con prácticas autoritarias muy arraigadas en nuestras

culturas políticas, las respuestas más sensatas a esa interrogante estaban marcadas por el escepticismo hacia el futuro de nuestros regímenes democráticos:

“...[existen] en esos países una especie de “régimen híbrido” como el señalado en su oportunidad por Terry Lynn Karl (1995). Es decir, una mezcla de instituciones democráticas con estilos de ejercicio del poder que corresponden a otras épocas. Se podría afirmar que son países, siguiendo a Thomas Carothers (2002), con regímenes que contienen un conjunto de instituciones propias de los sistemas democráticos (constituciones, elecciones regulares y espacios para la acción de partidos políticos de oposición y organizaciones de la sociedad civil), pero que a la vez sufren de serias carencias democráticas en términos de representación política para la mayoría de la población, bajos niveles de participación en elecciones, legitimidad parcial del poder político, pobre desempeño de las instituciones públicas y bajos niveles de confianza en ellas. Países donde todavía ocurren abusos de poder por parte de las autoridades y donde son elevados los niveles de corrupción. Pero quizá el rasgo más desafiante para la representación política y para la generación de respuestas eficaces a las demandas de la población sea la presencia de concentraciones de poder político que impiden el desarrollo del pluralismo, la inclusión y la transparencia en los procesos de toma de decisiones. De este modo, la ciudadanía ampliada y la participación política de las mayorías son temas pendientes de activar como vías coadyuvantes de legitimación en una subregión que mantiene elevados porcentajes de pobreza y grandes desigualdades sociales.” (Rojas-Bolaños y Rosales-Valladares 2009; pp. 201 - 202)

Sin estos elementos del contexto no pueden entenderse los desarrollos heterogéneos y las trayectorias inciertas con que los autores de la cita anterior calificaban a los sistemas de partidos políticos centroamericanos.

En general, el análisis morfológico y de competencia de esos sistemas partidarios durante ese decenio muestra -para la mayoría de los países- alto grado de fluidez, un inestable número de partidos efectivos, alta volatilidad y alta fragmentación:

Tabla 2

Centroamérica: Tipología de los sistemas de partidos 2009-2010				
Variables	Bipartidismo		Multipartidismo	
	Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
Oferta estructurada	Honduras		Costa Rica	El Salvador
Oferta fluida		Nicaragua	Guatemala	
			Panamá	

Fuente: PEN (2010) con base en Álvaro Artiga González

De manera particularizada o individualmente, se coincide con el INCEP (2011), que calificaba al sistema partidario costarricense como estable pero dinámico, al hondureño en proceso de cambio, al nicaragüense como polarizado con hegemonía sandinista, al guatemalteco como fragmentado y con partidos muy frágiles, al panameño también fragmentado, pero en constante renovación, y al salvadoreño con incertidumbre sobre la permanencia o el cambio del bipartidismo al multipartidismo.

3.3 Evolución de los sistemas de partidos políticos centroamericanos en la segunda década del nuevo milenio

Los partidos políticos y los sistemas de partidos políticos en Centroamérica iniciaron el nuevo milenio afectados por las “crisis” de los Estados y de la representación política de finales del siglo XX; pero son los hechos y procesos políticos y electorales de finales de la primera década los que probablemente agudizan la relación problemática entre ciudadanía y representación e impactan de manera inmediata el devenir de los partidos durante la década que se inicia en 2010.

A los problemas macroeconómicos, de exclusión y desigualdad, se sumaron procesos o situaciones de carácter electoral y políticos como:

- el desalineamiento partidario y el realineamiento electoral,
- la erosión de la afiliación o membresías y deslegitimación de los partidos políticos,
- la emergencia de muchos nuevos partidos en competencia con los tradicionales,
- a habilitación de opciones electorales en distintos niveles y países (comités de ciudadanos, libre postulación, candidaturas independientes),
- los problemas de aplicación de nuevas reformas electorales y las dificultades para que los sistemas políticos se ajusten a ellas, y
- las dudas sobre resultados electorales ajustados (Costa Rica elecciones generales 2006 y referendo 2007), entre otras.

Sin duda, el golpe de Estado del 2009 en Honduras y las dudas sobre la libertad y probidad de los procesos electorales en ese país y en Nicaragua a partir de las subnacionales del 2008, son los hitos propiamente electorales que, al finalizar la primera década del siglo XX, minimizan las ilusiones de la consolidación de nuestras democracias electorales.

Durante la década de 2010, los partidos políticos y el producto de sus interrelaciones -sistemas- continúan modificándose por efecto de todos los elementos de contexto que hemos mencionado y que constituyen, en términos generales, ese ámbito de la actividad pública que llamamos “la política” en democracias. Por ejemplo, en este decenio las percepciones ciudadanas sobre el incremento de la corrupción en la función pública y particularmente en las prácticas de sus gobernantes o representantes (“clase política”) parecen estar justificadas ante casos o hechos irregulares que han llevado a movilizaciones multitudinarias y destituciones (Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti en la Presidencia de Guatemala por el caso de “La Línea”) y al encausamiento judicial de varios expresidentes (Antonio Saca, Francisco Flores y Mauricio Funes de El Salvador, Óscar Arias de Costa Rica y Ricardo Martinelli en Panamá).

En la década actual se acentúan algunas tendencias anteriores de los sistemas partidarios centroamericanos como:

- inequidades y defectos de los diseños institucionales y de los marcos jurídicos de las elecciones que agravan las asimetrías entre los partidos políticos en competencia,
- disparidades e inconsistencias en la participación electoral entre los países y al interno de cada país (distintos patrones geográficos de comportamiento electoral),
- problemas para la institucionalización de los partidos emergentes o recientes,
- mayor cantidad de partidos políticos y actores políticos no partidarios en competencia electoral.
- mayor fragmentación (Tabla 3).

Tabla 3

Centroamérica: Índice de fragmentación de la oferta partidaria y número efectivo de partidos en las dos últimas elecciones legislativas				
	Índice de Fragmentación		Número efectivo de partidos	
	Penúltima	Última	Penúltima	Última
Costa Rica	0,79	0,84	3,90	4,92
El Salvador	0,69	0,71	3,19	3,31
Guatemala	0,84	0,90	4,07	6,32
Honduras	0,61	0,76	2,30	3,58
Nicaragua	0,71	0,53	3,10	1,78
Panamá	0,76	0,74	3,65	3,01

Fuente: PEN (2016), p. 263

Asimismo, la volatilidad partidaria medida entre la última y penúltima elecciones nacionales, impide alcanzar niveles normales de estabilidad y genera mucha incertidumbre o dificultades para prever las tendencias inmediatas de los sistemas de partidos políticos de la subregión. Es notorio que no solamente se mantiene una alta volatilidad en el sistema de partidos guatemalteco, sino que ésta también afectó a sistemas como el costarricense que, al menos hasta mediados de la primera década del nuevo siglo, mostraban bastante estabilidad.

Tabla 4

CENTROAMÉRICA: Índice de Volatilidad			
Penúltima y última elección legislativa / diputados			
País	Años de la penúltima y última elección	Volatilidad medida por votación	Volatilidad medida por escaños en el Congreso o Poder Legislativo
Costa Rica	2014 y 2018	31.97	35.09
El Salvador	2015 y 2018	12.01	10.71
Guatemala	2011 y 2015	40.94	47.47
Honduras	2013 y 2017	17.65	15.63
Nicaragua	2011 y 2016	24.88	25.53
Panamá	2009 y 2014	18.04	14.08

Fuente: Resultados publicados por los organismos electorales de cada país

Los procesos electorales nacionales de esta década y la erosión de la representación política mayoritaria en la subregión, confirman que, a pesar del reformismo electoral, las reformas introducidas o aprobadas poco han colaborado con la institucionalización y funcionalidad de los sistemas de partidos políticos, y han

contribuido aún menos en atenuar problemas como la proporcionalidad¹⁴ de los sistemas electorales (ver Tabla 5), y la opacidad y la desigualdad del financiamiento de partidos políticos y campañas electorales.

Tabla 5

Centroamérica: Proporcionalidad de los sistemas electorales en las dos últimas elecciones legislativas		
País	Penúltima elección	Última elección
Costa Rica	89,6	86,9
El Salvador	95,3	94,0
Guatemala	88,4	92,6
Honduras	93,5	90,6
Nicaragua	94,1	94,2
Panamá	89,9	87,7

Fuente: PEN (2016), p. 263

Desde una posición epistémica e ideológica “conservadora” o “elitista”, estas trayectorias y tendencias de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica pueden interpretarse como problemáticos para mejorar la supuesta gobernabilidad (eficacia) en los procesos de toma de decisiones. Bajo esa óptica se valora que, a mayor fragmentación, fluidez y en general cantidad de actores políticos (partidario e individuales) se dificultan las negociaciones y las posibilidades de llegar a acuerdos de manera expedita.

Con una posición epistémica e ideológica “pluralista” o “progresista”, estas trayectorias y tendencias de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica pueden interpretarse como un reflejo natural o lógico de la enorme pluralidad, diversidad y asimetrías o desigualdades que viven en la actualidad nuestros países, lo cual debería servir como una oportunidad para mejorar la gobernanza democrática (legitimidad) y tomar decisiones de manera más consensuada, aceptada, deliberativa y participativa.

De manera independiente a cualquiera de las dos posiciones, desde un enfoque morfológico y de competencia, se puede ver que al finalizar el año 2017 e inicios de 2018, el panorama general de los sistemas de partidos políticos en nuestra subregión ha cambiado (Tabla 6) con respecto al de 1999 y al de 2009. Parece que la mayoría de los sistemas están transitando hacia el pluripartidismo.

14 El índice de proporcionalidad se calcula con la fórmula $PR = 100 - \frac{1}{2} | Vi - Ei |$ donde Vi y Ei son los porcentajes de votos y escaños que obtuvo cada partido político. Cuanto más cercano al valor “1”, mayor será la fragmentación del sistema de partidos políticos (Ocaña y Oñate 2009).

Tabla 6

Tipología de los sistemas de partidos de América Central				
2017	Bipartidismo		Multipartidismo/Pluripartidismo	
	M	P	M	P
Oferta Estructurada			Costa Rica	El Salvador
			Panamá	
Oferta Fluida		Nicaragua	Guatemala	
			Honduras	

Fuente: Artiga (2017)

3.4 A modo de conclusión: continúan las tendencias heterogéneas y las trayectorias inciertas de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica

A finalizar la primera década del Siglo XXI, Rojas-Bolaños y Rosales-Valladares (2009) anotaban una serie de características comunes o compartidas entre las democracias electorales centroamericanas, pero advertían que sus sistemas partidarios se caracterizaban por su devenir heterogéneo, disímiles entre sí y con trayectorias difícilmente previsibles.

Después de casi 20 años del nuevo milenio y entre 25 y 30 años de los procesos de pacificación en la subregión, en este artículo también se han discutido elementos comunes que condicionan o al menos afectan los sistemas de partidos políticos y a los partidos políticos como unidades individuales. La débil y reducida estabilidad centroamericana y la erosión de la representación política son los presupuestos hipotéticos para explicar el contexto general de los sistemas de partidos, no para establecer correlaciones entre esas crisis y el nivel de institucionalización ni la calidad de las democracias en la subregión. Asimismo, se han mostrado tendencias y trayectorias heterogéneas e inciertas que parecieran coincidir con el diagnóstico y la prospectiva del artículo del 2009 citado en el párrafo anterior.

La descripción morfológica de los sistemas de partidos políticos coincide en general con los estudios de caso - país que detalladamente contiene el primer volumen del texto de GIPSAL / ALACIP (2016). En Costa Rica, los cambios en su sistema de partidos dependen de nuevos actores que compiten con viejos o tradicionales que quieren mantener vigencia. La vieja estabilidad del sistema partidario en El Salvador ahora se caracteriza por un proceso de cambio presumiblemente hacia el multipartidismo. Similar tendencia muestra Honduras.

Guatemala continúa con problemas para revertir la fluidez y volatilidad de su sistema de partidos políticos. El sistema de partidos de Nicaragua cambió de la anterior competición polarizada a un modelo de partido hegemónico. Y en Panamá la irrupción de nuevos actores no partidarios dinamiza las tendencias de continuidad o cambio que se han observado en los últimos años.

Dado que el objeto de este artículo son los sistemas de partidos políticos, su contenido fue guiado por el enfoque sistémico, y por eso no se planteó como central la respuesta a la interrogante ¿Qué han hecho los partidos políticos centroamericanos como unidades individuales (enfoque de vida y organización interna partidaria)?.

No obstante, de manera sucinta se puede considerar que hay avances muy modestos en la institucionalización, en el fortalecimiento programático, en la democracia interna, en la transparencia y en las dinámicas de petición - rendición de cuentas de la inmensa mayoría de los partidos políticos de la región. Con este enfoque al interno de los partidos políticos, los procesos y situaciones no parecen tampoco haberse alejado mucho de lo observado al finalizar la década del 2000, pues estas instituciones representativas responden -las pocas veces que lo hacen- de manera tímida o débil, forzada por presiones exógenas y de modo extemporáneo a las nuevas condiciones y de nuevas expresiones y demandas ciudadanas:

“Dando por supuesto la instauración de los regímenes democráticos en Centroamérica en sus dimensiones procedimental y electoral, situación que también es discutible, parece que hay que avanzar hacia la visión más de aspiración en términos de democracia y, por supuesto, los partidos políticos tienen que concentrarse en ese objetivo... Los procesos electorales recientes no han generado todavía incentivos para la democratización, la transparencia y la institucionalización de los partidos políticos. Han servido para hacer visibles los problemas internos, sus tareas o retos pendientes, y también la necesidad de aprender de la práctica. Pero poco cambia en los partidos por pura voluntad interna; hay enormes focos de resistencia interna y escasa apertura al aprendizaje. No hay nada más cómodo que la permanencia, sobre todo cuando es relativamente fácil mantenerse en el poder, salvo que las presiones cambio internas y externas se vuelvan insostenibles... Si no hay cambios, es esperable que las orientaciones de los gobiernos y la composición de los parlamentos aumenten los problemas de gobernabilidad, tanto por la imposibilidad de responder a las demandas de mejoras sociales de la mayor parte de la población, como por la incapacidad de las elites políticas de plantear reformas que renueven los sistemas presidenciales, en la búsqueda de «democracias consensuales» que permitan evitar tanto la concentración del poder como el pluripartidismo ineficiente.” (Rojas-Bolaños y Rosales-Valladares 2009: p. 209)

En el año 2016, la situación no parecía haberse modificado mucho. Esta cita refleja muy bien la situación de las democracias y los sistemas partidarios del istmo; quizás también es válida para entender lo que vendrá a partir de la tercera década del nuevo milenio:

“Los partidos políticos, actores centrales en las democracias, en la mayoría de los países son estructuras débiles, a las que se les dificulta mantenerse activas más allá de los periodos electorales, lo que propicia el transfuguismo legislativo y limita su quehacer casi exclusivamente al trabajo de sus bancadas parlamentarias. En pocos casos los partidos logran tener protagonismo en la agenda pública en época no electoral. Además, el marco normativo es laxo, sobre todo en lo que concierne al financiamiento privado de las campañas... La inseguridad ciudadana y la violencia social continúan amenazando seriamente la convivencia en la región. En este contexto, el fortalecimiento de los partidos políticos como interlocutores entre la población y el Estado resulta fundamental para lograr acuerdos duraderos que, como señaló el Cuarto Informe Estado de la Región (2011), permitan reducir los altos niveles de exclusión social y reconciliar a la ciudadanía con la democracia y sus instituciones. No emprender estas tareas contribuirá a erosionar las conquistas democráticas y políticas que tanto esfuerzo y vidas han consumido en la región. Es claro que, en la mayoría de los países, en ausencia de acciones para fortalecer las capacidades infraestructurales del Estado, la democratización no ha sido suficiente para generar un desarrollo humano vigoroso y sostenible.” (PEN 2016, p. 251)

Lo que suceda con los partidos políticos y los sistemas de partidos en Centroamérica, depende mucho del fortalecimiento de sus Estados sociales y de derecho. Hay que ponderar qué hacer exactamente en cada país. En algunos países (Guatemala, Honduras y Nicaragua) parecen ser impostergables reformas estructurales, profundas o pactos refundacionales que cambien radicalmente la relación entre ciudadanías, mercados, estadualidad y representación política. En otros países (Panamá, Costa Rica y El Salvador), las reformas quizás no supongan transformaciones profundas al sistema político, a la forma de gobierno ni la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente -con todos los riesgos que eso supone-, sino reformas estrictamente electorales o al sistema de representación política.

Pero deben ser reformas sustantivas; no cosméticas. En un par de casos hay que transformar los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales (Honduras, Nicaragua). En la mayoría, se requieren reformas que mejoren la representatividad, la equidad y transparencia en la competencia, la proporcionalidad, la inclusión del pluralismo y de las ciudadanías, la petición y rendición de cuentas. Es indispensable el cumplimiento efectivo de la paridad entre hombres y mujeres y la participación de muchos otros segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisión.

Al respecto, hay por lo menos 4 elementos de urgente reforma o mejora:

- las circunscripciones o geografía electoral,
- los sistemas de candidaturas y de votación,
- las fórmulas electorales o cifras repartidoras,
- la democracia interna y las primarias partidarias y, por supuesto,
- el financiamiento de partidos y campañas electorales.

Nuevamente la denominada “ingeniería política” es muy importante para avanzar en las mejoras a los partidos políticos, los sistemas de partidos y al régimen político democrático (corto plazo). Pero aún más importante e impostergable son reformas que promuevan culturas políticas democráticas, pluralistas, dialógicas, participativas, tolerantes e inclusivas (mediano y largo plazo). Sin las bases sólidas de culturas cívicas- políticas de esas características, toda institucionalidad pretendidamente democrática se derrumba o termina siendo -parafraseando a Leopoldo Zea- una simple yuxtaposición institucional sobre arraigadas costumbres y prácticas autoritarias.

Los desafíos por superar involucran necesariamente a los partidos políticos y a los sistemas de partidos políticos en Centroamérica, pero no solamente a estos. Se trata de atender las necesidades y retos de las ciudadanías centroamericanas que, hasta el momento, la democratización desigualitaria, excluyente, autoritaria y rentista no ha podido atender. Las ciudadanías del istmo deben valorar, por sus resultados y no por sus promesas, que el sistema político democrático es relevante para su desarrollo humano.

Bibliografía

- Artiga González, Álvaro (2000). *La Política y los Sistemas de Partidos en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador: FUNDAUNGO.
- Artiga González, Álvaro (2017). *Los sistemas de partidos políticos en América Central*. Presentación en formato PDF en la inauguración del “Encuentro Latinoamericano de Estudios Democráticos”. Agosto 2017. Panamá. Tribunal Electoral.
- Beneti, Carlo y Fernando Carrillo – editores- (2004). *¿Democracia con Desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Europea.
- Brinks, Daniel; Coppedge, Michael (1999). “Patterns of Diffusion in the Third Wave of Democracy”. Working Paper 99-8. University of Notre Dame. Department of Government and International Studies. Prepared for delivery at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta Marriott Marquis and Atlanta Hilton and Towers, September 2-5, 1999. Copyright by the American Political Science Association
- Bulmer Thomas, Victor y Kincaid, Douglas (2001). *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. San José: FLACSO- Costa Rica.
- Carothers, Thomas (2002). “The End of the Transition Paradigm” EN: *Journal of Democracy* Volume 13, Number 1. January 2002.
- Casper, Gretchen. “Los beneficios de las transiciones difíciles” (2001). EN: Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen (editor). *Caminos a la Democracia*. Capítulo 2. México D. F: El Colegio de México.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Formato PDF disponible en la WEB www.latinobarometro.org
- Corporación Latinobarómetro 1996 – 2003. *Situación y perspectivas de los Partidos Políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Mimeografiado. San José, Costa Rica. 29- 31 de mayo, 2004.
- Crozier, Michael; Huntington, Samuel P and Watanuki, Joji (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Dabène, Oliver (1982). *Costa Rica: Juicio a la Democracia*. 1ra. Edición. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry et al. (1997). *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Grupo de Investigación sobre partidos y sistemas de partidos en América Latina -GIPSAL / ALACIP- (2016). *Los Sistemas de Partidos Políticos en América Latina 1978 - 2015*. Vol. 1: México, América Central y Repú-

- blica Dominicana. Flavia Freidenberg -editora-. México D. F. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Instituto Nacional Electoral (INE).
- IDEA International (2014). La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA International. San José.
 - Instituto Centroamericano de Estudios Políticos -INCEP- (2011). Los sistemas de partidos políticos en Centroamérica hoy. Año XLI, V Época No1. Enero – Marzo 2011. INCEP / K.A.S.
 - Mainwaring, Scott (1995). “Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: La difícil combinación.” En: Revista de Estudios Políticos (Nueva Época); Núm. 88. Abril-Junio 1995. Versión PDF disponible en WEB.
 - Mainwaring, Scott; Scully, Timothy E. -eds.- (1995) Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press.
 - Mainwaring, Scott; Brinks, Daniel, y Pérez-Liñán, Anibal (2000). “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999”. EN: Working Paper #280 – September 2000. Working Paper Series. Caroline Domingo, Editor. The Helen Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame.
 - Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart –compiladores- (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina. Buenos Aires, Barcelona, México: PAIDOS.
 - Mainwaring, Scott y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. América Latina Hoy 41, 141-173.
 - Mair, Peter (1990). “Parameters of Change”; En: Peter Mair -edit- The West European Party System. New York: Oxford University Press.
 - Nohlen, Dieter (1994). Elecciones y Sistema de Partidos en América Latina. México D. F: Fondo de Cultura Económica.
 - Ocaña, Francisco y Pablo Oñate. (1999). Indices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos: una propuesta informática. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 223-245, en formato PDF.
 - O'Donnell, Guillermo (2002). “Ilusiones sobre la consolidación” EN: Nueva Sociedad 180-181, Jul-Ago / Sep-Oct 2002. Versión electrónica: www.nuevasoc.org.ve.
 - O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Phillip; Whitehead, Larry (eds.). Transiciones desde un gobierno autoritario. 4 tomos, diversos años. Barcelona: Paidós.
 - Ordóñez, Jaime y Rosales, Rotsay -editores- (2004). ¿Democracia sin reglas? Las debilidades del Estado de Derecho en la construcción democrática de América Central. San José, Costa Rica: Estudios para el Futuro – OEA.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2004). La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Lima, Perú Quebecor World

- Perú S. A. 2004. Páginas: 149 - 214. <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
- PNUD (2004b). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Alfaguara, Buenos Aires. <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>
 - PNUD (2008). Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia. Coordinado por Rodolfo Mariani. Lima: Sede PNUD. Páginas 25 - 62, 99 - 110, 113-138 y 309 - 324. Copias electrónicas de esta publicación en: www.democracia.undp.org
 - PNUD / Organización de Estados Americanos -OEA- / Instituto Federal Electoral -IFE- / Agencia Canadiense de Cooperación / Agencia Española de Cooperación -AECID- (2010). Nuestra Democracia. México: Fondo de Cultura Económica / PNUD / OEA. Páginas 37- 98.
 - Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1999). Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
 - Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2016). Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.
 - Rojas-Bolaños, Manuel (2006) “Sistemas de partidos y crisis de representación en Centroamérica”. Impreso y publicado en WEB en formato PDF. Presentación realizada en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México, el 14 de marzo de 2005. Este trabajo es una versión revisada y aumentada del trabajo “Procesos electorales recientes y representatividad de los partidos: el caso centroamericano”, publicado en la Revista América Latina Hoy, segunda época, N° 13, mayo 1996.
 - Rojas-Bolaños, Manuel (2006b) “Ciudadanía y Representación Política en Costa Rica: Una Relación en Crisis”. EN: La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea. PNUD / FLACSO. San José, Costa Rica. Abril 2006. Páginas 69 – 116.
 - Rojas-Bolaños Manuel y Rotsay Rosales-Valladares, (2009). “Democracia electoral y partidos políticos en Centroamérica: heterogeneidad y trayectorias inciertas”. EN: Revista SISTEMA. No. 208 – 209. Madrid: Fuencarral. Páginas 193 – 209
 - Rosales-Valladares, Rotsay (2009) Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia. San José: Educatex – IIDH / CAPEL.
 - Rosales-Valladares, Rotsay (2012). La Administración “De lo público” ante la dualidad estructural del estado en Centroamérica”. Presentación PowerPoint en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas (IICA). 18 de junio de 2012. Mérida / Yucatán, México.
 - Rosales-Valladares, Rotsay (2014). El sistema político costarricense: situación actual y perspectivas de cambio. Presentación PowerPoint en el

- Foro homónimo. 12 de noviembre de 2014. Universidad de Costa Rica.
- Rosales- Valladares, Rotsay (2015). “Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social re-constitutivo”. EN: Revista de Derecho Electoral. Publicación Semestral del TSE, Número 20, Julio - Diciembre 2015, págs. 239-275. San José, Costa. Rica: Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Disponible en la página WEB del TSE: www.tse.go.cr/revista/articulos.htm. Versión en formato PDF.
 - Sartori, Giovanni (1987). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Universidad.
 - Schmitter, Philippe C.; Schneider, Carsten Q. (2002) Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy, and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure. Ediciones Universidad de Salamanca. 2002.
 - Torres-Rivas, Edelberto (2008). Centroamérica: entre revoluciones y democracia. Jorge Rovira Mas, compilador. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO.
 - Vanhanen, Tatu (2003). Democratization: a comparative analysis of 170 Countries. Routledge Research in Comparative Politics, Routledge. London: Taylor & Francis Group.
 - Vargas Cullell, Jorge (2012). Advancing the Study of Stateness in Central America: Methodology and Some Illustrative Findings. Revista de Ciencia Política. Volumen 32 / N° 3 / 2012 / páginas 703 – 721. Universidad Católica.

La reelección Presidencial en Centroamérica: estrategias desesperadas de retención del poder

Ilka Treminio Sánchez
Juan Manuel Muñoz-Portillo

Introducción

El presente capítulo hace una aproximación a la temática de la reelección presidencial en la región Centroamericana. Para ello se desarrollan dos casos de modificación de la norma en los que se logró vencer el fracaso de un primer intento: Costa Rica y Honduras. Dado el tipo de mecanismos empleados en estos casos para reformar los límites al mandato presidencial, es una temática que se considera inserta dentro de los estudios de las reformas constitucionales, empero, tal como se demuestra más adelante, en la región de forma predominante, la manera en que se ha flexibilizado el número de veces que un presidente accede al mando ha sido mediante la interpretación judicial, y no la enmienda o el reemplazo constitucional (vía constituyente), como ha ocurrido en varios países de América del Sur durante el presente siglo. De esta manera en este texto se discute que una característica central del modo en que se generó este cambio institucional en el istmo fue desviándolo al ámbito de las altas cortes.

El estado actual de la reelección en Centroamérica nos indica que todos los países cuentan con alguna modalidad de reelección presidencial, a excepción de Guatemala. En algunos casos se dieron procesos de reforma recientes con el objetivo de que el presidente pueda retornar al cargo, es decir han buscado flexibilizar o ampliar los límites a la reelección. El caso de El Salvador muestra una estabilidad de la norma desde la década de 1980, pues ha persistido la figura de la reelección alterna, que es la modalidad que adoptó predominantemente en la mayor parte de sus constituciones políticas, llama la atención que ninguno de los presidentes desde la transición a la democracia ha logrado volver al cargo, tampoco hay presencia de expresidentes compitiendo en elecciones dentro de los partidos tradicionales.

En Guatemala la Constitución prohíbe a los presidentes ser reelegidos, mientras que en Costa Rica pueden hacerlo tras un intervalo de dos períodos de gobierno que equivalen en total a ocho años –al igual que en El Salvador– y, en Nicaragua el presidente goza de una reelección ilimitada, este fenómeno se repite en Honduras, dado que en este último no ha habido una ley que acompañe la declaratoria de inconstitucionalidad de la prohibición a la reelección. Como se ha mencionado, en Costa Rica, Nicaragua y Honduras las Cortes determinaron que

los límites a los términos del mandato presidencial violaban los derechos humanos de los expresidentes o de los presidentes salientes¹. El resultado inmediato de dichas resoluciones fue dejar sin efecto la norma vigente y sustituirlas por una norma precedente que permitió la adopción de distintos criterios reeleccionistas.

El argumento anterior emitido por los jueces encuentra su asidero en la jurisprudencia creada por la resolución de la Sala Constitucional costarricense en el año 2003, que declaró inconstitucional una enmienda legislativa a la Constitución en 1969 que prohibía completamente la reelección, con la diferencia respecto a Honduras y Nicaragua de que el artículo constitucional precedente permitía la reelección tras dos períodos de gobierno. Valga agregar que esta interpretación era suficiente para permitir que el expresidente costarricense Óscar Arias volviera al cargo, dado que su último período presidencial finalizó en 1990, en cambio, en los casos de Honduras y Nicaragua se buscaba la permanencia en el cargo de los presidentes en ejercicio. De alguna manera, esto permite aseverar que el cambio en la norma varía de acuerdo a las agendas de sus impulsores, en un sentido estratégico.

Paralelamente la duración de los períodos de mandato varía entre los países. En dos de ellos, en El Salvador y Nicaragua, la duración del período es de 5 años. Los otros tres países, Costa Rica, Honduras y Guatemala tienen elecciones presidenciales cada 4 años, estos últimos hasta el año 2003 compartían la característica de prohibir la reelección, con lo que la prohibición no se hacía acompañar de períodos más extensos del jefe del ejecutivo en el cargo.

Cuadro 1. Reelección presidencial en Centroamérica

País	Promulgación de la Constitución Política Vigente	Tipo de reelección	Duración del mandato	Año de la introducción del tipo reelección vigente
Costa Rica	1949	No consecutiva	4	2003
El Salvador	1983	No consecutiva	5	1872
Guatemala	1985	Prohibida	4	1965
Honduras	1981	Consecutiva (sin límites)	4	2015
Nicaragua	1986	Consecutiva (sin límites)	5	2014

Fuente: elaboración propia a partir de Constituciones Políticas y Muñoz-Portillo y Treminio (2019).

1 El 28 de abril de 2018 el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, dio a conocer el criterio de la Comisión de Venecia en el que se rechaza el argumento de que la reelección presidencial sea un derecho humano y estima que impedir la reelección no limita los derechos de los candidatos o de los votantes.

A la vez en el caso de Honduras hubo dos momentos en los que se intentó desregular la duración del mandato, pero reflejan dos tipos distintos de cambio (Muñoz y Treminio, 2019). Uno en 1985 y otro en el 2009, además del que se presenta en el cuadro 1, en el que se consiguió sacar adelante la flexibilización de la reelección en el año 2015. La reforma de 1985 dio pie a lo que se considera como la primera crisis institucional desde la transición a la democracia y se produjo durante el gobierno del presidente Roberto Suazo Córdoba (1982-1986). La situación crítica se dio a raíz del acortamiento del mandato al pasar de seis a cuatro años con la entrada en vigor de una nueva Constitución Política. El Presidente Suazo Córdoba fue elegido en noviembre de 1981 y la nueva Constitución entraba a regir en enero de 1982, por lo que el Presidente consideraba que la duración de su mandato debía concebirse de acuerdo con la Carta Magna precedente, la de 1957 (Sieder, 1996), pues era la que se encontraba en rigor al momento de las elecciones.

En el caso de Nicaragua, aunque no se profundiza en este estudio, es importante hacer notar que tras la llegada al poder del Presidente Daniel Ortega en 2006, se hizo una primera modificación a la reelección que en 1995 se establecía como no consecutiva tras un intervalo de dos periodos de gobierno. Esta norma fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema en el año 2010, lo que permitió la reelección sin límites del Presidente al regir la norma precedente, la de 1987, que era omisa sobre la reelección.

Antecedentes de la reelección en Centroamérica

Las disputas políticas en torno al tema de la reelección en la región centroamericana han estado presentes desde los orígenes de la formación de las Repúblicas, por ello para algunos autores (Muñoz y Treminio, 2019) no es posible analizarlos fuera del contexto ideológico entre liberales y conservadores del siglo XIX.² Así, por ejemplo, la Asamblea Constitucional de la República Federal de Centroamérica en 1824 -autoproclamada y de corte liberal- promulgó la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica. La Federación centroamericana integraba a los 5 países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y mediante dicho texto establecieron que la duración del mandato del representante al poder ejecutivo federal sería de 4 años con la posibilidad de una reelección consecutiva.

Tras la desintegración de la Federación en el año 1838, cada Estado independiente adoptó un marco diferente para fijar límites a los periodos de los mandatos presidenciales, los distintos episodios políticos de cada país marcaron las reacciones constitucionales en esta materia. Podría decirse que un momento de

2 Un desarrollo de este tema en mayor profundidad y con desde el institucionalismo histórico se puede encontrar en Mahoney (2001).

mayor imposición de límites a la reelección se da en el período de transición a la democracia, pero reaparece un momento de liberalización reeleccionista nuevamente con la llegada del siglo XX. En el cuadro 2 se sintetizan algunos datos de los diseños institucionales en esta materia entre 1839 y el 2015.

Cuadro 2. Reelección presidencial en las Constituciones Centroamericanas 1839–2015

País	Número de constituciones	Número de constituciones	Reelección indefinida	Reelección no consecutiva/ alterna	re-elección inmediata (una vez)
Costa Rica	10	2	2	6	0
El Salvador	16	0	0	15	1
Guatemala	13	2	4	5	0
Honduras	12	6	1	2	3
Nicaragua	9	6	3	0	0

Fuente: elaborado con base en: Muñoz-Portillo y Treminio, 2019

En materia de regulación de la reelección presidencial, las constituciones más inestables son las de El Salvador y la de Guatemala y las más perdurables han sido las de Costa Rica y Nicaragua³. Las constituciones latinoamericanas que se promulgaron durante gobiernos conservadores fueron más proclives a generar ejecutivos fuertes, con posibilidad de reelección y con períodos de gobierno más largos (Gargarella, 2010). Guatemala sigue ese patrón. Tras el quiebre de la Federación en 1838, los conservadores guatemaltecos dominaron la política hasta 1865, principalmente bajo el régimen dictatorial de Carrera. Bajo este régimen el modelo de la reelección no consecutiva fue reemplazada por una que permita la reelección consecutiva. El sistema fue sostenido bajo las dictaduras de Barrios y Cabrera en la segunda mitad del siglo XIX.

En el caso de El Salvador, se puede notar que la doctrina que refleja el diseño constitucional es predominantemente liberal (Wade, 2006). En el Salvador el tipo de reelección predominante ha sido la no consecutiva que data de 1864, bajo un gobierno conservador, pero el modelo se mantuvo durante el período del estado liberal (1871-1931). Honduras, por otro lado, ha tenido seis constituciones que prohíben la reelección, por lo que se denota su carácter restrictivo en esta materia. Se podría argumentar que no existían las condiciones en su temprana vida independiente para que los líderes formaran coaliciones que facilitarían la reforma a la reelección o para alargar el período del mandato (Muñoz y Treminio, 2019).

Al observar el caso de Costa Rica se encuentra que ha contado con un modelo que predominantemente establece límites de intervalo a la reelección, combinado

3 Según nuestro análisis de constituciones centroamericanas, de 1839 a 2015, en El Salvador ha habido 16 cambios relacionados a reelección, en Guatemala 13 y Honduras 12. Mientras que en Costa Rica y Nicaragua se han realizado 10 y 9 cambios respectivamente.

con períodos de gobierno de cuatro años desde 1871.⁴ Sin embargo, desde 1969 y hasta 2003 se estableció la prohibición a la reelección, misma que fue eliminada en ese mismo año para retomar la reelección no consecutiva. Los límites a la reelección en Costa Rica encuentran asidero en los procesos de creación de un marco institucional negociado entre líderes políticos y partidos de oposición posterior a 1882. Costa Rica fue el país más estable en Centroamérica durante ese período (1889-1948), lo que facilitó que el Presidente Cleto González Víquez fuera elegido en dos períodos no consecutivos (1906-10, 1928-32) y Ricardo Jiménez Oreamuno en tres (1910-14, 1924-28, 1932-36).

Los procesos de reforma contemporáneos

En la región centroamericana durante el siglo XXI hubo intentos de reforma en varios países: Costa Rica, Nicaragua y Honduras. El caso nicaragüense guarda similitudes importantes con los otros dos países, en lo que se refiere al tipo de repertorio de reforma seguido; así, se puede observar que en el año 2009 hubo en Nicaragua un primer movimiento tendiente a que los jueces declararan como inconstitucional la prohibición a la reelección. Esto se logró luego de que un grupo de alcaldes del oficialismo y el Presidente recurrieran al Consejo Superior Electoral (CSE) solicitando revisar los artículos 147 y 178 de la Constitución Política que prohibían la reelección de ambas figuras, ante lo que el CSE respondió rechazando la posibilidad de revisión de la norma. La reacción siguiente, fue la interposición de un recurso de amparo por parte del Presidente, alegando la violación al derecho de ser elegido. La Sede Judicial acogió el recurso y declaró inaplicable la prohibición expresada en la Constitución (Treminio, 2014). Posteriormente, en el año 2014, cuando el Presidente contó con la mayoría de los diputados, eliminó todas las restricciones a la reelección en la propia Constitución Política, lo cual marca una diferencia con los otros dos países. A partir de ese momento, en Nicaragua, la reelección quedó de manera indefinida.

No obstante, en este estudio, el proceso seguido por Nicaragua no será abordado en profundidad, pues hemos enfocado la atención en los procesos de Costa Rica y Honduras. Aún así, se puede notar que en el trayecto seguido para facilitar la eliminación a los límites de los períodos del mandato, los tres países tuvieron un repertorio concordante. Esto permite aseverar que la región creó su propio patrón de reforma reeleccionista.

Así, esta sección tratará dos casos de la región centroamericana en los que ha habido reformas tendientes a flexibilizar la reelección presidencial. Estos países son: Costa Rica y Honduras, ambos anularon la prohibición reeleccionista de la

4 No obstante se encuentra que hubo reelección consecutiva y períodos de gobierno de seis años en las constituciones de 1847 y 1848.

norma por medio de la interpretación de sus respectivas Cortes Constitucionales⁵, que declararon en ambos casos inconstitucionales los artículos que prohibían la reelección presidencial. Dicha declaratoria generó un diseño distinto en cada caso, en Costa Rica dejó en vigencia la norma anterior que establecía la posibilidad de que el presidente volviera a aspirar al cargo tras una espera de dos períodos presidenciales y, en Honduras, dejó abierta la posibilidad a que los presidentes se presenten sin límites de períodos a las elecciones. En ninguno de estos dos casos, el Poder Legislativo ha realizado reformas a la ley concerniente, por lo que los textos constitucionales no han sido modificados.

Costa Rica fue el primer país en Centroamérica en modificar los llamados *term limits* durante el siglo XXI, al conseguir la reelección en el año 2003. Fue seguido por Nicaragua en 2010 y 2015 y, finalmente Honduras se sumó al grupo de los reformistas con dos intentos, uno fallido en 2009 y otro que logró la modificación en el año 2015. Guatemala mantiene la prohibición a sus presidentes de optar por segundos mandatos y El Salvador mantiene una figura de reelección no consecutiva, que tras el fallo de la Sala Constitucional No. 163-2013, se fijó en un intervalo de espera de 10 años (dos períodos presidenciales).

La interpretación la realizó la Sala Constitucional salvadoreña en junio del 2014, luego de que dos ciudadanos impugnaran la constitucionalidad de la Sentencia 31-X-2013 del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), que permitió al expresidente Elías Antonio Saca (2004-2009) inscribir su candidatura para la presidencia en las elecciones de febrero de 2014. En dicha sentencia la Sala expresó que el TSE cometió vicios en la inscripción del expresidente al incumplir la exigencia del principio de alternabilidad que establece la Constitución, en su artículo 88, en el que se declara que no podrá ejercer la presidencia quien la haya ejercido durante “el período inmediato anterior”, que en la interpretación de los jueces se refiere al “período presidencial que antecede al del momento en que se realiza la postulación o se propone la candidatura”, de modo que un candidato a dicho cargo, no debe haber ocupado la presidencia en los dos períodos anteriores a la elección en que compete.

Esta resolución declaró como inconstitucional la candidatura en 2014 del expresidente Elías Antonio Saca, quien desde esta interpretación, debería haber esperado diez años y no cinco; no obstante, el alto tribunal consideró que la sentencia no afectaba la validez de las elecciones presidenciales, debido a que en dichos comicios los candidatos que se disputaron la mayor porción de los votos fueron Salvador Sánchez Cerén (FMLN) y Norman Quijano (ARENA), quienes

5 Además de Costa Rica y Honduras, la forma en que inicialmente se permitió la reelección en 2009 en Nicaragua se dio también por la vía de la interpretación del Poder Judicial (Martínez Barahona, 2010). Esta ruta institucional seguida por los tres países que emprendieron modificaciones en la norma reeleccionista muestra que hay una dependencia de trayectoria en la región centroamericana que ha predominado a la hora de adoptar la flexibilización de los límites al mandato presidencial.

pasaron a una segunda ronda electoral quedando como ganador el primero. Saca quien en 2009 quedó electo por el partido ARENA, en esta ocasión se presentó con una nueva agrupación política denominada UNIDAD y alcanzó únicamente el 11% de los votos. A partir de esta Sentencia, se fijó la alternancia en dos períodos presidenciales. En el caso salvadoreño, no existen otros episodios de candidaturas de expresidentes desde su transición a la democracia y la de Saca se constituyó en una de las pocas experiencias de expresidentes latinoamericanos que no lograron alcanzar el éxito electoral.

Como puede observarse la vía de los tribunales constitucionales tiene un notable protagonismo en materia de reelección en Centroamérica. Un elemento que contribuye a explicar las reformas por medio de interpretación de las altas cortes y no mediante proceso legislativo, es que los casos que impulsaron las reformas, como Costa Rica, Honduras y Nicaragua, tenían como factor común un importante grado de institucionalización del sistema de partidos (Taylor-Robinson, 2009). Bajo estas circunstancias se vuelve más difícil realizar reformas a los *term limits* (Kouba, 2016), especialmente si se cuenta con mayorías legislativas, pero los líderes impulsores de las reformas no cuentan con el apoyo dentro de sus propios partidos (Treminio, 2015). Debido a esto, los impulsores de la reforma escogieron la vía judicial donde encontraban menos puntos de veto.

El repertorio argumental de la reforma que se construyó en Costa Rica desde el año 2000 sentó jurisprudencia, ya que la interpretación del Tribunal Constitucional en Costa Rica sirvió de justificación para los tribunales constitucionales en Nicaragua y Honduras (Martínez Barahona y Brenes Barahona, 2011), por tanto, es el que ha marcado la pauta para los demás líderes reformistas de la región Centroamericana que persiguieron posteriormente las modificaciones.

El caso de Costa Rica

El proceso que se siguió en Costa Rica para levantar la prohibición a la reelección fue novedoso y marcó la pauta en Centroamérica. Es el primero de los países en acudir al Poder Judicial como arena de contingencia para sacar adelante la posibilidad de la reelección. Como se ha hecho mención antes, en el sur del continente líderes como Carlos Menem en Argentina y Alberto Fujimori en Perú, acudieron a sus Cortes para interpretar la norma que regulaba la reelección, pero en ambos casos lo hicieron para solicitar que no se aplicara la retroactividad de la reformas a sus mandatos y poder competir por un tercer período adicional (Serrafero, 2009). En los casos centroamericanos, a diferencia de los anteriores, se solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad a la prohibición establecida en la Carta Magna, con un efecto inmediato de modificación de los límites directamente por la vía judicial, sin que mediara una reforma del poder legislativo. Tanto Costa Rica como Nicaragua y Honduras

recurrieron a las Cortes como una medida de contingencia ante el fracaso de pasar la reforma con los legisladores.

El cambio institucional que se sobrevino alteró un contexto marcado por el bipartidismo que inició en 1982 y en cuyo marco de contienda los partidos tenían prohibición desde 1969 para reelegir a sus presidentes.⁶ Coincide este cambio con dos eventos que transformaron el paisaje político costarricense: por un lado, el declive y la pérdida de simpatía de los ciudadanos hacia los partidos tradicionales y, por el otro, el surgimiento con fuerza del partido Acción Ciudadana (PAC), que fragmentó el sistema de partidos. Así ante el debilitamiento por casos de corrupción del PUSC y la pérdida de poder y capacidad para ganar elecciones del PLN, Arias se erigió en el único líder con capacidad de frenar el avance del PAC como tercera fuerza y de retardar la crisis de los partidos tradicionales.

El caso costarricense junto con el hondureño son de los que muestran mayor estabilidad partidista de la Región. El Partido Liberación Nacional (PLN) surgió del grupo de los vencedores de la guerra civil de 1948 y dominó la arena de la competición electoral hasta 1982, en que se unificó la coalición de partidos que se formaban para hacer oposición en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Tras este evento se dio paso a la “era bipartidista” en la que el PLN y el PUSC se constituyeron en las principales fuerzas políticas hasta 1998 (Rovira Mas, 1998).

El líder que impulsó la transformación de la medida fue el expresidente Óscar Arias Sánchez, del PLN, quien había ejercido la presidencia durante el período 1986-1990. Arias continuaba gozando de un amplio apoyo popular y de prestigio internacional, gracias a su papel protagónico en los Acuerdos de Paz de Esquipulas en 1987, con el que se inició el desarme de los grupos armados en Centroamérica. Esto lo hizo acreedor del Premio Nobel de la Paz en ese año.

A finales de 1999 Arias manifestó públicamente su intención de volver a la presidencia, afirmando que contaba con el apoyo popular y que gozaba del liderazgo para emprender cambios necesarios en el país. El expresidente buscó socios en el poder legislativo para reformar la norma, pero se hallaba en una situación de doble desventaja en esta arena, por un lado el PLN, ocupaba el papel de oposición, mientras gobernaba el PUSC y, por el otro lado, en el PLN había una pugna interna para definir el candidato presidencial de cara a las elecciones de 2002, ya que tres líderes con facciones significativas dentro del partido tenían interés de ocupar esa posición. Esto impedía a Arias aglutinar suficientes apoyos en su propio partido.

6 El tres veces jefe del ejecutivo, José María Figueres Ferrer, fundador del PLN, fue el último presidente en reelegirse. Culminó su período en 1974, a partir de entonces empezó a regir la prohibición incluida en 1969 en la Constitución.

En el momento de impulsar la reforma Arias no se encontraba en el ejercicio de la presidencia, por lo que una reelección alterna o con intervalos viabilizarían igualmente su potencial regreso al poder. Sin embargo, precisamente por su condición de expresidente, no gozaba de suficientes poderes de influencia pública (Pérez Liñán y Rodríguez Raga, 2009: 701), lo que le dificultó alcanzar acuerdos y lealtades con los miembros de su partido. El principal recurso político con que buscó atraer compromisos fue su alta y creciente popularidad (Martínez Barahona y Brenes Barahona, 2012).

Bajo estas premisas y buscando conquistar a otros expresidentes se aproximó a José María Figueres Olsen (PLN) y Rafael Ángel Calderón Fournier (PUSC) en compañía de representantes del sector político y empresarial que avalaban la reforma (La Nación, 19 de septiembre 2000). De acuerdo con lo que indica la prensa, el PUSC inicialmente aceptó pensar la posibilidad del apoyo, pero rápidamente se desmarcó del apoyo público a Arias y el Presidente en ejercicio, Miguel Ángel Rodríguez (1998–2002), llamó a su bancada legislativa a rechazar la discusión del proyecto de Ley (La Nación, 24 de mayo de 2000). Se puede argumentar que esta decisión fue tomada para evitar el coste político de una reforma que resultaría impopular entre la ciudadanía y controversial a lo interno del PUSC pues impondría un contrincante muy potente de cara a las siguientes elecciones.

Dado que de pasar la reforma por la vía legislativa habría también una repercusión sobre la definición del precandidato del PLN, otros líderes de este partido mostraron su oposición a la reforma, como fue el caso del expresidente Luis Alberto Monge (1982–1986), quien fue uno de los actores que abanderaron la campaña en contra de la reelección presidencial (La Nación, 14 de enero 2000).

El tránsito de la iniciativa fue abortado rápidamente en la Asamblea Legislativa. Se presentaron de manera individual dos proyectos de Ley, el primero fue introducido por el diputado Otto Guevara, líder del emergente Partido Movimiento Libertario (ML). En este se buscaba derogar completamente el artículo 132 de la Constitución Política, con lo que la reelección quedaría abierta e ilimitada en número de períodos. Esta propuesta fue declarada inadmisibles para su discusión en el plenario legislativo (La Nación, 20 de junio de 2000). Antes de la presentación del segundo proyecto de Ley y previendo otro potencial rechazo de los legisladores, un equipo de expertos constitucionalistas cercanos a Arias encontraron una vía alterna para sacar adelante la reelección, con las mismas características de la enmienda que perseguía el segundo proyecto de Ley. Se trataba de una acción de inconstitucionalidad que abogaba por devolver la vigencia al artículo 132 de 1949. En ese artículo se establece que los expresidentes deben esperar ocho años (dos períodos presidenciales) antes de poder competir por la oficina presidencial nuevamente.

La Sala Constitucional recibió dos acciones de inconstitucionalidad presentadas cada una por los abogados Edgardo Picado y Jorge Méndez. En ellas se argumentaba que la reforma de 1969 que prohibió la reelección había sido realizada mediante un dictamen “extemporáneo de la respectiva comisión legislativa”, un procedimiento violatorio a lo establecido en la Constitución. El segundo recurso de inconstitucionalidad expuso que la Asamblea Legislativa, al ser un constituyente derivado, no tenía potestad para “restringir o suprimir derechos fundamentales mediante una reforma parcial y, finalmente, se alegaba que la prohibición de la reelección implicaba una violación a los derechos de igualdad para ser electo y para elegir libremente a los gobernantes, consagrados en la Carta Interamericana de Derechos Humanos (Sala Constitucional, sentencia no. 7818-00).

El día 5 de septiembre del 2000 la Sala emitió su pronunciamiento, en el que declaró sin lugar las acciones de inconstitucionalidad en una votación dividida de los magistrados de cuatro contra tres. En la sentencia 7818-00 los magistrados consideraron que el argumento sobre el error en el procedimiento legislativo no era motivo suficiente para remover la reforma constitucional. Este Tribunal adujo además, que carecía de la competencia para pronunciarse por el fondo de la ley, razón por la que el derecho fundamental de elección no fue razonado en el voto de mayoría.

En ese período un segundo proyecto de Ley fue presentado por el diputado liberacionista Guillermo Constenla, cuya iniciativa era mucho más moderada que la anterior e idéntica al diseño que se buscaba por la vía del poder judicial, pues permitía la reelección tras un intervalo de 8 años (La Nación 04 de septiembre de 2000). Al conocerse el voto negativo de los magistrados del Tribunal Constitucional, este proyecto de Ley también fue sepultado en el poder legislativo que lo votó el día 12 de septiembre, con 13 diputados a favor y 32 en contra. Para ese momento Arias se vio imposibilitado para presentar su candidatura a las elecciones del año 2002.

No obstante, devinieron algunos cambios en el contexto político e institucional. En el año 2002 se celebró el primer balotaje de la historia del país, en gran medida gracias a la fuerza electoral que capturó el recién formado Partido Acción Ciudadana (PAC) que obtuvo un 26.19% de respaldo y se convirtió en la tercera fuerza al reunir un porcentaje histórico para una fuerza emergente, tanto en elecciones generales como legislativas. Aún así, al balotaje pasaron el PUSC con el mayor porcentaje de votos y el PLN como segundo. El resultado electoral le dio el triunfo al PUSC y el PLN experimentaba su segunda derrota consecutiva en las urnas. En estas elecciones también aumentó el abstencionismo que representó un 31.2%. En el plano legislativo, la fragmentación fue aún mayor y los partidos emergentes aumentaron su número de escaños, mientras los dos partidos tradicionales los disminuyeron (Sánchez, 2002: 37).

Con la derrota liberacionista hubo una nueva motivación para reactivar el partido y Óscar Arias volvió a promover una nueva acción de inconstitucionalidad⁷. En esta ocasión la escena institucional abría una nueva oportunidad dado el cambio de dos de los magistrados que votaron en contra en el año 2000 (Martínez Barahona, 2010). El Presidente de la Corte, Rodolfo Piza Escalante había fallecido y el magistrado Eduardo Sancho González se acogió a la jubilación. Fueron sustituidos por Ernesto Jinesta Lobo y Gilbert Armijo Sancho, quienes votaron favorablemente la acción de inconstitucionalidad. La Corte Constitucional contó con los votos necesarios para declarar la prohibición como inconstitucional en un voto dividido de cinco contra dos. Los argumentos que elaboró el abogado Edgardo Picado se sintetizan en que no podía hacerse una enmienda constitucional que disminuyera un derecho consagrado por la Constitución y, que la prohibición a los expresidentes para volver a ocupar el cargo violentaba los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos de libertad de elegir, de ser elegidos, así como la democracia electoral (Sentencia 2003-2771). Dicha sentencia fue altamente controversial en el país, dado que como plantea Martínez Barahona (2010) vinculaba el fondo -al expresar que la reelección era un derecho fundamental- con la forma, dado que solo una constituyente puede limitar derechos. Esto pese a que la Ley de Jurisdicción Constitucional indica que la revisión a una reforma constitucional solo puede realizarse por aspectos de forma y no de fondo.

El dictamen viabilizó la candidatura de Óscar Arias, quien se postuló a las elecciones del 2006 para su segundo mandato presidencial. De manera sorpresiva en esas elecciones el PLN tuvo una dura pugna por el triunfo contra el PAC y los resultados mostraron que había finalizado el período bipartidista. Pese a la supuesta popularidad del expresidente, la polarización del país en la campaña en torno a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, a la que Arias era favorable, lo hizo tambalear en sus resultados y ganó los comicios por un estrecho margen de tan solo 1.1% de los votos. En estas elecciones el PUSC tuvo la mayor debacle política de su historia al sumar únicamente el 3.5% de los votos válidos y el abstencionismo volvió a crecer hasta llegar a un 34.8%.

El caso de Honduras

En el caso hondureño se pueden observar dos intentos de reforma a la reelección presidencial en el presente siglo. El primero fue el impulsado por José Manuel Zelaya en el 2009, que resultó fallido y acabó con un golpe de Estado y, el segundo fue el promovido por el gobierno de Juan Orlando Hernández que consiguió habilitar la reelección. La constitución hondureña cuenta con una di-

7 Una encuesta de CID GALLUP publicada en La Nación (La Nación, 31 de enero de 2003), mostraba que un 56% de los encuestados estaban de acuerdo con la reelección presidencial y el porcentaje aumentaba a un 62% si la reelección era la de Óscar Arias.

ficultad adicional, se trata de la norma pétrea que impide la reforma del artículo relacionado con la reelección (art. 239). Este establece un “doble candado” a la prohibición, puesto que penaliza mediante otras cláusulas constitucionales y del Código Penal, cualquier intento por modificar dicha norma (Martínez Barahona y Brenes Barahona, 2012). Por lo tanto, la vía para reformar esta norma debería ser mediante una Asamblea Constituyente.

El presidente José Manuel Zelaya llegó al poder en el año 2005 en representación del Partido Liberal Hondureño (PLH), uno de los partidos más antiguos e institucionalizados en la región de América Latina (Ajenjo, 2007). Si bien podría considerarse como un partido de derecha ideológica, contaba con un ala progresista a lo interno que favoreció el que Zelaya eventualmente diera un giro significativo hacia la izquierda (Cunha Filho et al, 2013). Lo que generó tensiones entre las fuerzas políticas por el alejamiento del Presidente de las preferencias ideológicas de los miembros medianos de la Asamblea Nacional y la Corte (Taylor Robinson y Ura: 2012: 116)⁸. Durante su gobierno se promovió la formación de una Asamblea Nacional Constituyente cuyo propósito consistía en cambiar las estructuras participativas e institucionalizar los mecanismos de democracia directa (Cunha Filho et al, 2013: 525). En la convocatoria y en otros mensajes no se encuentra evidencia contundente de que la constituyente se realizara con la intención de posibilitar la reelección (Rodríguez, 2011; Ruhl, 2010). Posiblemente, el hecho de que, como se explicó anteriormente, una declaración en tal sentido, le acarrearía al presidente consecuencias penales. No obstante, diversos autores han argumentado de que la constituyente abriría la posibilidad para que Zelaya tuviera la posibilidad de reelegirse (Meza, 2012). Era de esperarse que un momento en que se vivía una oleada de reformas reeleccionistas en la región Zelaya buscara levantar los candados a la suya por la vía constituyente, como se realizó en los casos andinos.

Zelaya emprendió este proceso en el 2009, meses antes de culminar su mandato mediante la convocatoria a la denominada “Cuarta Urna” dado que se trataba de una urna adicional a la de presidente, diputados y representantes municipales, en la que los ciudadanos emitirían su voto a favor o en contra de la convocatoria a una Asamblea Constituyente, nótese que para ese año en Honduras no existía una norma que regulara la celebración de consultas populares y referendos, una Ley de este tipo fue posible solo en el año 2012 durante el gobierno de Porfirio Lobo.

El Ministerio Público declaró ilegal la convocatoria y Zelaya en su intento por seguir adelante con el proyecto, convocó a una “Encuesta Nacional de Opinión”

8 Los actores institucionales que rodeaban al Ejecutivo percibieron en el acercamiento de Zelaya a la izquierda latinoamericana como un evento que contravenía el statu quo del sistema de partidos hondureño, que se observan en las fuertes controversias en la discusión de proyectos de Ley como la adhesión a PetroCaribe y a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (Taylor Robinson y Ura, 2012:116 y Kouba, 2016).

de carácter no vinculante; no obstante, el Ministerio Público hizo extensiva la anulación por ilegalidad a esta nueva versión de la consulta. La tensión política entre los poderes del Estado fue en aumento y se sumó a ello la negativa del ejército a colaborar con las disposiciones del poder ejecutivo, en una escalada de acciones de rebeldía que terminó en un pulso entre los poderes del Estado. El poder ejecutivo se vio en jaque pues el Fiscal General de la República formuló un requerimiento ante la Corte Suprema de Justicia contra el Presidente, bajo los delitos de “traición a la Patria”, abuso de autoridad y usurpación de funciones en perjuicio del Estado hondureño. Bajo este alegato, se ordenó la captura, cese de funciones y allanamiento de la vivienda de Zelaya. Los comandos militares decidieron trasladarlo ilegalmente a Costa Rica, mientras el poder legislativo abría un proceso para destituirlo del cargo (La Tribuna, 28 de junio de 2009).

Uno de los factores que ha sido destacado por algunos autores como vinculado al fracaso de la reforma perseguida por Zelaya (Taylor Robinson y Ura, 2012; Treminio, 2016) es la pérdida de popularidad que el presidente sufrió durante su mandato, pues esto no le permitió aglutinar el apoyo necesario para sostenerse en el cargo y alentar reformas que propiciaran su reelección. Así, se puede notar que Zelaya llegó a la presidencia con el respaldo de apenas el 23% del registro electoral, en unas elecciones con una participación del 55% de los electores (las de mayor abstencionismo entre 1982 y 2005). De acuerdo con los datos de Latinobarómetro (2009), su popularidad en 2006 era del 26,42% mientras en 2008 disminuyó a un 17.69%. Al indagar por el apoyo a la Cuarta Urna, únicamente un 24.11% de las personas dijeron haber estado de acuerdo (Latinobarómetro, 2010). Este escenario de poco respaldo ciudadano dejó en desventaja al ejecutivo frente al Poder Legislativo y la Corte, que pudieron jugar con ventaja sus cartas (Taylor Robinson y Ura, 2012) y deshacerse del Presidente.

Contrario a lo que pasó en Costa Rica que la crisis del bipartidismo alentó la reelección, en Honduras, fue la situación política generada por el golpe de Estado la produjo una crisis del sistema político que se ha expresado, entre otras manifestaciones, en la fragmentación del sistema de partidos, provocada por la escisión del Partido Liberal (PLH) y la pérdida del dominio en la Asamblea Nacional de los dos partidos tradicionales (PNH-PLH), al entrar con fuerza en la arena política la agrupación creada por Zelaya: Libertad y Refundación (LIBRE) y el Partido Anticorrupción (PAC) de Salvador Nasralla. En las elecciones del 2013 LIBRE, que llevó como candidata a Xiomara Castro, esposa de Zelaya, fue el segundo partido en porcentaje de votos, seguido por el PLH y por el PAC.

Una vez atravesado ese momento crítico y todavía bajo el eco de sus consecuencias políticas y sociales, se abrió un nuevo proceso para habilitar la reelección en diciembre del 2014. En esta oportunidad un grupo de 15 congresistas del oficialista Partido Nacional Hondureño (PNH) y un miembro del partido Unifi-

cación Democrática (UD), interpusieron ante la Sala Constitucional un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 239 de la Carta Magna, además de incluir otros numerales del Código Penal, relacionados con sanciones relativas a la modificación de la reelección presidencial (El Heraldó, 19 de enero de 2015). Unos meses después, el expresidente Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) del PNH, presentó un nuevo recurso de inconstitucionalidad contra el mismo artículo que fue acumulado en la Sentencia. Durante varios meses Callejas fungió como el líder impulsor la reforma, lo que sirvió para mantener un perfil bajo del presidente Juan Orlando Hernández en torno a esta materia. Sin embargo, durante ese mismo año, Callejas fue requerido por la justicia estadounidense debido a las denuncias que el *Federal Bureau of Investigation* (FBI) de los Estados Unidos interpuso en su contra por la participación en los delitos vinculados con la Federación Nacional de Fútbol de Honduras (El Heraldó, 3 de diciembre de 2015).

El Tribunal Constitucional de Honduras emitió una Sentencia en la que declaró inconstitucional la prohibición a la reelección y las normas que la acompañan. La misma fue votada por unanimidad de los cinco magistrados que integran la Sala, aunque el día siguiente, el magistrado José Elmer Lizardo, intentó retirar su firma de la sentencia, un acto que la Corte declaró como improcedente al haber sido ratificado el fallo (El Heraldó, 24 de abril de 2015). Con la prohibición inhabilitada, quedó abierta cualquier posibilidad de reelección, sin límite alguno. Hasta la fecha no se ha aprobado ningún proyecto de Ley que permita fijar nuevos límites a la norma.

El camino que allanó esta sentencia tuvo como telón de fondo una fuerte tensión entre el poder legislativo y el judicial⁹, dado que el primero destituyó a cuatro de los cinco magistrados que conforman la denominada “Sala Constitucional” de la Corte Suprema de Justicia en el año 2012, todos ellos nombrados durante el gobierno liberal de Zelaya¹⁰. Es importante agregar que según la norma, los magistrados hondureños se eligen por períodos de siete años en votación del Congreso Nacional, luego de que una Junta Nominadora que está integrada por representantes de distintos sectores de la sociedad, envíe una propuesta de al menos 45 postulantes (tres candidatos por cada magistrado a elegir). Bajo esta normativa, el período de los anteriores magistrados debió haber regido del 2009 al 2016; sin embargo, la Asamblea Nacional interrumpió la designación de los mismos en diciembre de 2012 en una votación de mayoría nacionalista, con apoyo de la UD y de algunos legisladores liberales, en que se tomó la decisión

9 Un episodio similar se dio en el año 2010 cuando los diputados destituyeron a tres jueces y una magistrada de la Corte Suprema de Justicia por “incumplimiento o violaciones graves de sus deberes”, hechos por los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó al Estado de Honduras mediante Sentencia 17-04-2012; sin embargo, el Estado se ha negado a restituirlos en lo que va del año 2017 (Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras).

10 Posteriormente se integró a una nueva quinta integrante, la magistrada Lidia Estela Cardona, en sustitución de Óscar Fernando Chinchilla, quien fue nombrado como titular del Ministerio Público en septiembre de 2014 y que fue el único integrante de la Corte Constitucional en no ser destituido del cargo.

de cesarlos como medida para prevenir la declaratoria de inconstitucionalidad que la Corte emitiría en contra del Decreto de Ley 191-2012 para la depuración policial que promovía el entonces mandatario Porfirio Lobo (2009-2013).

Los cuatro magistrados depuestos fueron promovidos en 2008 por el entonces oficialismo liberal. La bancada nacionalista fue la promotora de la moción de destitución, así como de la nueva integración de la Sala Constitucional, en la que recaería dos años después la decisión sobre la reelección presidencial. En este contexto es completamente factible aducir que los magistrados constitucionalistas no se encontraban en condiciones óptimas de decidir con total independencia, dado el ambiente adverso en que fueron nombrados, para oponerse a los intereses que emanan de los otros dos poderes, especialmente del Poder Ejecutivo¹¹.

La estrategia del gobierno consiguió sacar adelante lo que parecería una decisión asombrosa, si se revive la crisis política originada por el infructuoso intento de Zelaya y se compara con la aparente facilidad de este segundo episodio. El PNH en ausencia de una mayoría parlamentaria suficiente, logró evadirla para construir un nuevo escenario mayoritario en la Corte, sobre el que sí tenía control. Si se observa el escenario político, tanto el candidato del PLH, Luis Zelaya, como el del PAC, Salvador Nasralla, estuvieron opuestos desde el inicio a la reelección presidencial y, en el caso del expresidente José Manuel Zelaya, al inicio manifestó ser el único candidato capaz de enfrentar a Juan Orlando Hernández, pero posteriormente condicionó su candidatura a que se aprobaba la celebración de un plebiscito en que los ciudadanos manifestaran su acuerdo y legitimaran la misma, empero, los diputados rechazaron la moción y LIBRE decidió presentar nuevamente como candidata a Xiomara Castro, esposa de Zelaya.

Los candidatos mencionados han posicionado su rechazo a la reelección presidencial, la manera en que fue instituida y a la postulación del actual presidente, Juan Orlando Hernández, por considerarla ilegal y tomaron la histórica decisión de acudir a elección presidencial en una coalición: “la Alianza Opositora”, conformada por el PAC, LIBRE y PINU, con Nasralla (PAC) como candidato. Con esta estrategia buscaron hacer frente al oficialismo. Es importante hacer notar que Juan Orlando no tuvo que desgastarse en la defensa directa de su reelección, pues su partido le abonó el camino mediante el recurso presentado por los legisladores de su bancada y por el expresidente Callejas.

11 La gravedad de esta situación se revela en que durante los años 2013 y 2014 se estimaba que se había destituido 29 jueces y suspendido a 28 (La prensa, 14 de octubre de 2014), a lo que se deben sumar las denuncias por intimidación y el asesinato de funcionarios judiciales sucedidos en este país y que se encuentran en situación de impunidad (Gutiérrez Navas, et al, 2015).

Reflexiones finales

En una mirada regional de la reelección nos encontramos que mientras en algunos de los casos del sur del continente, los presidentes que impulsaron la flexibilización de los llamados *term limits* provenían de partidos personalistas fundados por ellos mismos, en los casos centroamericanos de Costa Rica y Honduras el impulso provino de las fuerzas tradicionales, cuyas principales estructuras partidistas tienen una larga trayectoria electoral y han producido múltiples liderazgos. En Costa Rica se puede aseverar que la reelección trataría de contener el avance de los partidos emergentes, pero esta tendencia fue irreversible y alcanzó rápidamente al sistema de partidos. En Honduras, por su parte, de haberse aprobado la reelección bajo el gobierno de Zelaya quizá el bipartidismo habría perdurado más, pues fue ese intento lo que produjo el quiebre del sistema de partidos. La modificación hecha bajo el gobierno de Juan Orlando Hernández terminó por mostrar que la reelección es una figura incapaz de mantener el statu quo de los partidos tradicionales.

En el caso costarricense, la permisividad de la reelección viene condicionada al criterio de alternancia, por lo que los presidentes deben esperar dos períodos para volver a presentarse al cargo. Desde el año de la reforma hasta la actualidad, únicamente Óscar Arias ha vuelto a ocupar la silla presidencial. Hubo un tímido intento por volver a competir en las internas del PLN en 2016; sin embargo, decidió adherirse a la campaña de quien una vez fuera su contrincante en las internas liberacionistas, Antonio Álvarez Desanti.

Este mandatario ha mantenido su perfil como el líder mejor valorado por los costarricenses y ha mantenido un fuerte liderazgo a lo interno de las tiendas liberacionistas, pero el mismo es constantemente disputado por la facción afín a José María Figueres Olsen (1994-1998), que ha sido el segundo expresidente en intentar volver al cargo, al disputar las elecciones internas del PLN de cara al proceso electoral de 2018, pero resultó perdedor frente a Antonio Álvarez. Un total de seis expresidentes¹² se encuentran en posibilidad de volver a competir por el cargo, pero ninguno de ellos ha recurrido todavía a esta posibilidad. De manera que para los próximos comicios, no habrá entre la oferta electoral ningún ex gobernante, pero no sería descartable para el 2022.

En el caso hondureño, únicamente Rafael Leonardo Callejas dio signos de ser un activista de la reelección, no obstante, lo hizo defendiendo la postulación inmediata del presidente y expresó su apoyo a la permanencia en el cargo de su compañero de partido, el Presidente Hernández. A esto se suma que la condena judicial que enfrentó en 2016, lo retiró temporalmente de la escena política. No

12 Se trata de los liberacionistas, Óscar Arias (1986-1990 y 2006-2010), José María Figueres Olsen (1994-1998), Laura Chinchilla (2010-2014) y de los socialcristianos, Rafael Ángel Calderón (1990-1994), Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006).

existe de momento evidencia que muestre la movilización de otros líderes, tanto del nacionalismo como del liberalismo, que no sería de extrañar, puesto que este último dominó durante más períodos la arena política hondureña (Romero, 2014). No obstante, esta escena podría desembocar en una asfixia de los nuevos liderazgos, como el de Luis Zelaya y una clausura a la entrada de las estructuras tradicionales. Mientras, por el otro lado, las fuerzas emergentes posicionarán con mayor libertad figuras nuevas.

Si bien la imposición de límites a la reelección constituyó una garantía de alternancia en el poder, un principio fundamental de las democracias presidencialistas, la flexibilización de estos podría implicar nuevas fracturas o clivajes en la contienda política. En el diseño institucional hondureño, esto suma una complejidad adicional, se trata de que la norma abre la puerta a la participación tanto de expresidentes y de presidentes; por lo que los procesos mediante los que se decide la selección de los candidatos en los partidos será fundamental en la configuración de la competencia.

La estrategia seguida por parte del bloque de partidos de oposición, se puede entender como una medida para garantizar la alternancia, al aunar su fuerza electoral en un cálculo para hacer frente a la candidatura del presidente. En el plano legislativo, y si se sigue el patrón de las últimas elecciones, no será sencillo para el gobierno conseguir una mayoría y podría mantenerse la tendencia hacia la fragmentación, con un peso importante de las fuerzas emergentes. En este aspecto se podría aseverar que si bien la reelección ha retardado el proceso de fragmentación del sistema de partidos, no ha logrado contenerlo. La tendencia de las democracias occidentales ha tendido a privilegiar la emergencia de nuevos partidos de corte personalista que enfrentan con éxito a las viejas estructuras.

No se puede dejar de lado que uno de los debates sobre la reelección y la democracia indican que esta puede crear una ruptura en la equidad de la participación electoral (Corrales y Pendfold, 2015). Las probabilidades de los presidentes en ejercicio para ganar una elección son mucho mayores a la de cualquier otro tipo de candidato. Además si los candidatos perciben que su éxito depende más de su propio liderazgo que del apoyo del partido, es posible que superpongan al partido y busquen gozar de mayor independencia y poder político (Picado, 2009).

Sin embargo, en el caso costarricense el efecto del intervalo podría funcionar como un corrector de la pérdida de equidad en la contienda, pues la norma exige alternancia y, como se vio en el liderazgo arista, logró superponerse, pero al no gozar de una mayoría suficientemente amplia tuvo que hacer esfuerzos importantes para lograr una coalición aglutinada alrededor de los temas de su agenda política.

Es evidente aquí que la reelección no logró frenar la fragmentación del sistema de partidos, ni realinear del todo al electorado en torno al PLN, dado que aunque recuperó una parte de sus votantes leales perdidos, no llegó a los niveles del pasado (Fernández, 2011: 45). Los partidos emergentes, por su lado, siguieron creciendo, como evidencian los resultados que consiguieron el PAC.

Finalmente, se debe señalar que las reformas podrían estar abonando a la pérdida de confianza que expresan los ciudadanos hacia los partidos políticos y el órgano judicial (LAPOP), tal como se refleja en la tendencia de los últimos años.

En Centroamérica sobresale negativamente que no fueran los parlamentos los que aprobaran la reforma, pues es la arena que tiene el mandato de cambiar la norma constitucional. Esto podría encontrar su explicación en que los partidos tradicionales tienen “escaleras” de ascenso al poder, cuyas gradas quedan bloqueadas cuando se aprueba la reelección y, los potenciales cuadros, muchos de ellos, en su función como legisladores, exigen garantías de sucesión en el poder.

En una lógica de porosidad regional, llama la atención que el origen del repertorio del cambio institucional estuviera en Costa Rica. ¿Qué condiciones favorecieron este fenómeno? Primero, podría pensarse que el hecho de que en ese país se instituyó desde 1989 uno de los tribunales constitucionales con mayores atribuciones y más comprehensivos en América Latina (Navia y Ríos, 2005; Feoli, 2015), lo que ha repercutido en que sea un órgano activista, cuyo principal poder se ha materializado precisamente en su capacidad para anular las decisiones de otros poderes del Estado (Feoli, 2015: 150).

Esto precisamente ocurrió en el caso en estudio, en el que además los legisladores fueron explícita y oficialmente notificados de que ellos no tenían derecho constitucional a legislar en áreas significativas de política y que su percepción de la soberanía en la elaboración de las leyes estaba errada (Gloppen, 2010: 66). Aquí conviene señalar que la idea de la mayoría para reformar la norma no es un mero arreglo matemático, sino un principio filosófico-político (Romero, 2014). Segundo, a pesar de que en otros países latinoamericanos los presidentes altamente populares recurrieron a las consultas populares como mecanismo alterno de modificación a la reelección, en Costa Rica no se instituyó la figura del referéndum sino hasta el año 2006 – tres años después de la reforma que permitió la reelección presidencial. Y, en tercer lugar, se considera que la flexibilización de los term limits se dio en un momento de lucha por la supervivencia en el Partido Liberación Nacional (PLN), uno de los más importantes en este país, en un escenario de creciente fragmentación y declive partidario. Por tanto, se perseguía una estrategia de permanencia y no de sucesión del liderazgo.

Bibliografía

- Ajenjo, N. (2007). 'Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política', *Revista de Ciencia Política* 27 (esp.): 165-181.
- Artiga, Á. (2008). 'La Reforma Política en El Salvador', in D. Zovatto and J.J. Orozco (eds.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, (México D.F.: UNAM, International IDEA), 525-69.
- Asamblea Constituyente. (1952). *Documentos Históricos de la Constitución Política Salvadoreña de 1950*, (San Salvador: Imprenta Nacional).
- Baturo, A. (2010). 'The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy', *British Journal of Political Science* 40(3): 635-62.
- Constitute Project (1982). *Honduras's Constitution of 1982 with Amendments through 2013*. Available at: https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013.pdf?lang=en (Accessed: 10 April 2017).
- Corrales, J. y Pendfold, M. (2014) 'Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina', *Revista de Ciencia Política* 34(3): 537-559.
- Cunha Filho, C. M., Coelho, A. L., and Pérez Flores, F. I. (2013). 'A right-to-left Policy Switch? An Analysis of the Honduran Case under Manuel Zelaya', *International Political Science Review* 34(5): 519-542.
- Díaz Arias, D. (2015). *Crisis social y memorias en lucha: Guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica).
- El Herald. (2015). 'Expresidente Hondureño Acusado en Caso FIFA se Declara no Culpable', *El Herald*, 15 de Diciembre, edición en línea.
- El País. (2017). 'El presidente de Honduras Busca una Polémica Reelección', *El País*, 8 de febrero, edición en línea.
- Facio, G. J. (1979). 'Reformas constitucionales para la reelección del presidente de la República y de los diputados', *Revista de Ciencias Jurídicas*, (37): 175-185.
- Feoli, M. (2015). 'Las cortes superpoderosas: ¿activismo o visibilidad?' *Pensamiento Jurídico* (41): 127-162.
- Fernández, D. (2011). 'La salida y la lealtad en el cambio del sistema de partidos de Costa Rica'. En: Raventós, C., et al. *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Gargarella, R. (2010). *The Legal Foundations of Inequality: Constitutionalism in the Americas, 1776-1860*, (New York: Cambridge University Press).
- Gloppen, S., Wilson, B. M., Gargarella, R. et al (2010). *Courts and Power in Latin America and Africa*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hernández, R. (2003). 'Derecho y reelección', *La Nación*, 7 de febrero, edición en línea.
- Kouba, K. (2016). 'Institucionalización de los partidos y eliminación de los límites a los mandatos presidenciales en América Latina' *Revista de Ciencia Política* 36(2): 433-457.

- La Nación. (2000). 'Discuten Reelección', La Nación, 20 de junio, edición en línea.
- La Nación. (2003a). 'Mayoría de Costarricenses Apoyan Reelección Presidencial', La Nación, 31 de enero, edición en línea.
- La Nación. (2003b) 'Respaldo Popular', La Nación, 5 de abril, edición en línea.
- La Prensa. (2009). 'Mel Acepta que Desea Seguir en el Poder', La Prensa, 14 March, online edition.
- La Prensa. (2012). 'Por estas Leyes Destituyeron a Magistrados en Honduras', La Prensa, 14 de diciembre, edición en línea.
- Lehoucq, F. y Molina, I. (2002). *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Mahoney, J. (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, (Baltimore: John Hopkins University Press).
- Mariñas Otero, L. (1958). *Las Constituciones de Guatemala*, (Madrid: Instituto de Estudios Políticos).
- Martínez-Barahona, E. (2010). 'Las Cortes Supremas como Mecanismo de Distribución de Poder: El Caso de la Reelección Presidencial en Costa Rica y Nicaragua', *Revista de Ciencia Política* 30(3): 723-50.
- Martínez-Barahona, E. Y Brenes Barahona, A. (2012). 'Y volver, volver, volver... Un análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la Reelección Presidencial en Centroamérica' *Anuario de Estudios Centroamericanos* 38: 109-136.
- Meza, V. (2012). 'Honduras: crisis política y solución democrática' Documentos de análisis. *Boletín Especial* 97: 3-33.
- Muñoz-Portillo, J. y Treminio, I. (2019) 'The Politics of Presidential Term Limits in Central America: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras'. en: Baturo, A y Elgie, R. *The Politics of Presidential Term Limits*. Oxford: Oxford University Press (En Prensa).
- Muñoz-Portillo, J. (2013). 'The rules of pork? The impact of electoral systems on legislators' behaviour in Honduras'. PhD Dissertation, (Dublin: Dublin City University).
- Muñoz-Portillo, J. (2014). 'Política e Independencia Judicial: Los Mecanismos de Elección de Magistradas y Magistrados en Costa Rica, 1990-2013', (San José: Programa Estado de la Nación).
- Navia, P. y Ríos Figueroa, J. (2005). 'The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America'. *Comparative Political Studies*, 38(2):189-217.
- Obregón Quesada, C. (2000). *El Proceso Electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*, (San José: Editorial UCR).
- Paz Aguilar, E. (2014). 'La Reelección en la Constitución de 1957', *La Tribuna*, 15 de diciembre, edición en línea.
- Picado León, H. (2009). *Cuando las primarias son secundarias. Causas y efectos de los modos de selección de candidatos en el PLN y el PUSC*

- de Costa Rica (1990-2006). En F. Freidenberg, y M. Alcántara, Selección de candidatas, política partidista y rendimiento democrático. México D.F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.
- Romero Ballivián, S. (2014) 'Bajo el Signo del Huracán: Elecciones, Sistema de Partidos, Democracia y Ciudadanía en Honduras (1948-2013)', CEDOH: Boletín Especial, (100): 3-39.
 - Rovira Mas, J. (1998). 'Elecciones generales: Costa Rica 1 de febrero de 1998'. Boletín Electoral Latinoamericano, 19:9-70.
 - Pérez Liñán, A. y Rodríguez Raga, J. C. (2009). Veto Players in Presidential Regimens: Institutional Variables and Policy Change. *Revista de Ciencia Política*, 29(3): 693-720.
 - Sánchez, F. (2002). Desalineamiento electoral en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales*, 4(98): 29-56.
 - Sánchez, F. (2007). Partidos Políticos, Elecciones y Lealtades Partidarias en Costa Rica: Erosión y Cambio, (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).
 - Serrafiero, M. (2009). 'Reelección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual'. *Boletín de Política Comparada* 2: 5-30.
 - Sieder, R. (1996). 'Elections and democratization in Honduras since 1980', *Democratization* 3(2): 17-40.
 - Taylor-Robinson, M. M. (2009), 'Honduras: una mezcla de cambio y continuidad', *Revista de Ciencia Política*, 29 (2):471-489.
 - Taylor-Robinson, M. M. (2010). *Do the Poor Count?: Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*, (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).
 - Taylor-Robinson, M. M. y Ura, J.D (2012). 'Public Opinion and Conflict in the Separation of Powers: Understanding the Honduras Coup of 2009', *Journal of Theoretical Politics*, 25(1):1-23.
 - Treminio, I. (2015). 'Llegaron Para Quedarse...: Los Procesos de Reforma a la Reelección Presidencial en América Latina', *Revista de ciencia política* 35(3): 537-58.
 - Treminio, I. (2016). '¿Cómo borrar la letra escrita en piedra? Norma pétrea y reelección presidencial en Honduras', *Anuario de Estudios Centroamericanos* 42: 237-260.
 - Villagrán, F. (1993). *Biografía Política de Guatemala: Los Pactos Políticos de 1944 a 1970*, (Guatemala: FLACSO).
 - Wade, C. J. (2006). *Captured Peace: Elites and Peacebuilding in El Salvador*, (Athens, OH: Ohio University Press).
 - Weaver, J. L. (1969). 'Political Style of the Guatemalan Military Elite', *Studies in Comparative International Development* 5(4): 63-81.
 - Wilson, B. M. (2003). 'The Elections in Costa Rica, February and April 2002', *Electoral Studies* 22(3): 509-16.

El impacto de las maras y pandillas en los procesos electorales en el triángulo norte centroamericano: el caso de El Salvador

Jeannette Aguilar

Introducción

En El Salvador, el crimen y la violencia ha constituido uno de los más grandes desafíos que el país ha debido enfrentar en la era de la paz y un elemento totalizante de la cotidianidad. En la última década y media las maras y pandillas se han convertido en una importante fuente de inseguridad y criminalidad y constituyen sin lugar a dudas, importantes actores de la violencia. A diferencia de sus homólogas en la región centroamericana, las maras y pandillas salvadoreñas han logrado figurarse como una de las más radicales, violentas y organizadas de América Latina. Sin embargo, en la actualidad su dinámica trasciende la esfera netamente criminal. En tres décadas, estas organizaciones han pasado de ser un fenómeno cultural-generacional a convertirse en redes criminales con capacidad de agencia en el ámbito de la política (Aguilar, 2019, p.29).

Los acuerdos transaccionales entre políticos y partidos con pandillas con fines electorales, el uso instrumental de la violencia y de las pandillas en campañas proselitistas bajo enfoques populista punitivos y la manera en que el Estado salvadoreño ha construido con sus políticas de Mano Dura al “enemigo interno”, ha propiciado que en los últimos años estos grupos estén adquiriendo cada vez más, rasgos de actores políticos no estatales con capacidad de desafiar al Estado y afectar la estabilidad del país. En ese contexto, este trabajo parte del presupuesto que la evolución política por la que han transitado las pandillas en la última década y media, es un proceso que se ha gestado como resultado de la manera en que los políticos han interactuado e instrumentalizado a estos grupos para fines políticos y electorales. Al respecto, las preguntas centrales que se buscan responder en este trabajo son: ¿cómo las respuestas estatales han dado forma al perfil político las maras y pandillas?, ¿de qué manera las maras y pandillas han llegado a configurarse como actores políticos con capacidad para influir en elecciones?, ¿Se pueden convertir en actores imprescindibles para ganar o perder elecciones? Se analizará el caso salvadoreño examinando la evidencia empírica disponible en la última década y media a partir del seguimiento que la autora ha hecho del tema de las pandillas y las políticas de seguridad.

El texto está organizado en dos grandes partes: un primer capítulo aborda los antecedentes y evolución de las maras y pandillas salvadoreñas en las últimas tres décadas, a partir de transformaciones que tuvieron lugar en contextos y coyunturas críticas que favorecieron su transmutación. Una segunda parte aborda

el uso instrumental con fines políticos que han realizado los diferentes gobiernos y los partidos de las pandillas y de la violencia, a lo largo de los últimos quince años. Este capítulo se subdivide en dos secciones: la primera aborda el uso del populismo punitivo para ganar elecciones, mientras que la segunda se aproxima a los pactos mafiosos que diversos partidos han entablado coyunturalmente con las pandillas, como mecanismo para incidir en la competencia electoral en la última década.

I. Antecedentes y evolución de las pandillas

Las maras o pandillas salvadoreñas constituyen con mucha probabilidad el más complejo fenómeno socio criminal de la posguerra y una expresión de los déficits sociales, económicos e institucionales con que El Salvador ha enfrentado los principales desafíos de la transición a la democracia. Si bien es un fenómeno que tiene sus raíces en una multicausalidad de factores, muchos de ellos de orden social, desde hace más de una década son consideradas un serio problema de seguridad pública, tanto en El Salvador como en la región.

En la actualidad las pandillas salvadoreñas se han convertido en extensas y complejas organizaciones delincuenciales altamente organizadas, con capacidad de desafiar al Estado. Las principales agrupaciones pandilleras Mara Salvatrucha y Barrio 18, surgidas originalmente en las calles de California a inicios de los años ochenta, son una especie de franquicia identitaria con presencia en distintos países. Sin embargo, pese a su perfil criminal, hoy día los fines de su accionar trascienden el lucro y el ámbito netamente criminal. Sus acciones tienen además una dimensión política, en tanto buscan influir cada vez más en la esfera de los poderes públicos, mediante el uso de su principal capital: el ejercicio de la violencia. La evidencia empírica muestra que, en los últimos años estos grupos se han ido configurado como actores políticos paraestatales, con mayor capacidad de incidencia en la esfera pública. Pero esto no ha sido siempre así. Diversos estudios académicos realizados, dan cuenta que, a lo largo de tres décadas, las maras y pandillas han experimentado continuas y complejas transformaciones.

La existencia de los primeros grupos de pandillas en El Salvador se remonta a la década de los ochenta, con la existencia de las primeras pandillas barriales en las principales zonas urbanas del país. Los primeros estudios realizados sobre las maras o pandillas en la región (Argueta, 1992; Rodgers, 1997), mostraban que eran pequeños grupos de jóvenes que se congregaban en las esquinas de los barrios, sin líderes, organización, ni ritos de ingreso. Se trataba de círculos de amigos en los barrios que se constituían en pandillas durante su etapa transitoria a la adolescencia y que se organizaban con un sentido de defensa de su territorio. Su sentimiento de identidad se organizaba en torno al barrio o a una calle, lo que

explica que algunas de ellas adoptaron nombre del barrio donde operaban. En El Salvador, algunas de las maras más conocidas en los ochenta fueron la Mara Morazán, Mara Quiñónez, la Mara Gallo, la Mara Nosedice, la Mara ACDC y Mara Mao-Mao, entre otras (Argueta, et al, 1992, en Cruz, 2007). Se trataba de pandillas atomizadas, desestructuradas, sin ritos de ingreso, liderazgos definidos y con un fuerte sentido de solidaridad interna. Sin embargo, en los últimos treinta años, estos grupos han experimentado una continua sociocultural transformación y mutación que los ha llevado a transitar de una expresión sociocultural con motivaciones fundamentalmente identitarias, a redes criminales organizadas con rasgos de actores políticos que buscan incidir en El Estado.

Si bien este proceso de transformación ha sido complejo, dinámico y continuo, resultante de la acumulación de diversos déficits sociales, un repaso de la investigación empírica realizada sobre el fenómeno en las últimas dos décadas y de algunas coyunturas críticas que han moldeado el fenómeno, permite establecer al menos tres grandes momentos que marcan la evolución de las maras y pandillas en El Salvador: el primero asociado a la adopción de identidades transnacionales a inicios de los noventas, propiciado por las deportaciones masivas de centroamericanos luego del fin de las guerras; un segundo momento marcado por la etapa de profesionalización y corporativización que tuvo lugar durante las políticas de Mano Dura a partir de 2003 y, un tercer momento asociado a la adopción de un perfil político más visible durante la negociación entablada con el Gobierno en 2012. Su tránsito como actores con clara incidencia en los procesos electorales se advierte de forma más evidente a partir del ciclo electoral 2009-2014, en el marco de las negociaciones que diversos partidos políticos gestaron con los líderes de las principales pandillas para obtener réditos electorales. A continuación, se hace una breve referencia a estos tres hitos.

Primera transformación: la transculturación en los noventas asociada a la deportación de pandilleros

Algunas de las primeras investigaciones realizadas sobre el fenómeno de las pandillas en El Salvador (Cruz y Portillo, 1998; Smutt y Miranda, 1998), coinciden en señalar que una de las más importantes transformaciones culturales de las pandillas se produjo a inicios de los noventa, con el retorno de pandilleros salvadoreños provenientes principalmente de California, en el marco de las deportaciones masivas de centroamericanos que hizo Estados Unidos luego de finalizadas las guerras civiles. La llegada de grupos de jóvenes con experiencia pandilleril en Estados Unidos, con afiliación MS-13 y Barrio 18 a un país que no conocían y en condiciones adversas que impidieron su inserción en el país, favoreció su incorporación a las pandillas locales. Ello produjo la importación de un modelo cultural de pandillas centroamericanas en California, que se tradujo en la transferencia de normas, valores y prácticas a las pandillas domésticas.

Con ello, se incorporaron cambios en la estética pandilleril, el argot, los códigos de comunicación y la expansión y organización territorial en klikas. La adopción de estas nuevas identidades MS o Barrio 18 por parte de las pandillas locales se tradujo en un mayor ejercicio de la violencia como forma de autoafirmación y defensa del territorio y en una mayor participación de sus miembros en hechos delictivos (Smutt y Miranda, 1998, Cruz y Portillo, 1998). En este proceso de transculturación, tuvo lugar la absorción progresiva de la mayoría de las pandillas locales a la MS y al Barrio 18, lo que produjo la extinción de la gran mayoría de pandillas domésticas. En la actualidad, el único grupo que sobrevive de las pandillas de los ochentas es la Mao-Mao, que opera principalmente en la zona norte de San Salvador con un pequeño número de miembros. Este proceso de absorción cultural de las pandillas hegemónicas facilitó la comunicación y los vínculos transnacionales con pandilleros, tanto en Estados Unidos como en otros países de la región, donde hay presencia de estos grupos.

Es importante señalar que la investigación empírica ofrece evidencia para sostener que si bien los procesos de migración-deportación jugaron una enorme importancia en la transformación cultural del fenómeno en los noventa y en su tránsito a pandillas más organizadas y violentas, no es el factor que le dio origen como suele afirmarse con relativa frecuencia. La mayor contribución de este aspecto radica principalmente en la transculturación de las identidades MS y Barrio 18 a las maras locales en los noventa, que experimentaron posteriormente una continua transmutación resultante de las propias dinámicas locales y regionales. En efecto, los estudios más relevantes sobre las pandillas en El Salvador muestran que éstas no han sido constituidas mayormente por pandilleros deportados, aunque la incorporación de éstos, especialmente de los que llegaron a inicios de los noventa, contribuyeron a configurar un modelo cultural pandilleril que fue adoptado e incorporado localmente (Cruz, 2007). En la última década y media, la influencia de los pandilleros deportados en las pandillas locales es cada vez más residual, en tanto las estructuras locales se han forjado como agrupaciones con importante poder y sus propios modos de operar.

Segunda transformación: la profesionalización y corporativización que tiene lugar durante las Manos Duras

Existe una importante producción académica disponible que coincide en señalar que, un importante momento en la transformación de las pandillas que conllevó a su corporativización y profesionalización se produjo a mediados de la década pasada, en el contexto de la implementación de las políticas de Mano Dura. Esta estrategia impulsada inicialmente por el ex presidente Francisco Flores y posteriormente retomada por el expresidente Antonio Saca en su campaña electoral, favorecieron las condiciones objetivas y subjetivas para la formalización institucional de estas agrupaciones.

La campaña de Mano Dura impulsada con fines electorales estuvo basada en estrategias orientadas a producir entre la población una alarma por la inseguridad y en la construcción en el imaginario colectivo de las pandillas como enemigo interno, a quién se les atribuyó unilateralmente la responsabilidad de un supuesto auge delincencial, con el fin de crear un clima de opinión favorable a la propuesta populista-punitiva del partido oficial. En este contexto, el gobierno de turno construyó mediáticamente la representación social del pandillero como la mayor amenaza, y en función de ello, los proscribió y desplegó una política de persecución y de detención generalizada de todo aquel que fuera o pareciera pandillero. Estos procesos de estigmatización social de la juventud marginal, las reiteradas detenciones y la reclusión masiva de pandilleros en cárceles según su afiliación MS o Barrio 18, en condiciones de laxos controles, favoreció su institucionalización y organización como amplias redes a nivel nacional, como forma de hacer frente a la guerra que el Estado les había declarado. En concreto, la embestida gubernamental que supuso la Mano Dura favoreció las condiciones para que fortalecieran sus identidades grupales, se armaran mejor, se institucionalizaran y organizaran como complejas estructuras delincuenciales (Cruz, 2007; Aguilar, 2007a, Aguilar, 2007b).

Estudios realizados por el Iudop en años posteriores a las Manos Duras (Aguilar y Miranda y Aguilar, 2006 y Aguilar, 2007), mostraron cambios relevantes en las pandillas respecto a los hallados de estudios previos (Cruz y Portillo, 1998 y Santacruz y Concha, 2001). Entre los cambios identificados destacan transformaciones en la estructura organizacional expresada en consolidación de liderazgos nacionales y en la configuración de una estructura jerárquica dentro y fuera de la cárcel; un aumento del ejercicio de la violencia simbólica e instrumental expresada en su participación en delitos más graves, mayor capacidad armamentística, aumento de las purgas internas, un tránsito a motivaciones delincuenciales con fines de lucro y una mayor profesionalización de sus redes de economía criminal. Una expresión tangible de estos últimos dos aspectos, fue la adopción de la extorsión como mecanismo de recaudación y redistribución corporativa de recursos económicos al interior de la pandilla. Previo a las Manos Duras, la extorsión no figuraba como un delito de alta incidencia delincencial, ni como un delito común y característico entre las pandillas. Muchas de las extensas redes de extorsión que han operado en El Salvador en los últimos años, han sido organizadas y planificadas desde la cárcel y ejecutadas con el apoyo de pandilleros y colaboradores en el exterior. Esto explica en parte, el auge sin precedente que este delito cobró a partir del encarcelamiento de miles de pandilleros durante las políticas de Mano Dura. En concreto, luego de la implementación de estas políticas represivas, se produjo un continuo proceso de transformación al interior de las pandillas, que favoreció cambios en su dinámica criminal y contribuyó a la activación de un nuevo y prolongado ciclo de violencia criminal, en el que estos grupos se posicionaron como importantes actores de la violencia.

Tercera transformación: la adopción de un perfil político a partir de la negociación entablada con el gobierno de Mauricio Funes en 2012

La negociación que entabló el gobierno de Mauricio Funes con los principales líderes de las pandillas recluidos en la cárcel de Máxima Seguridad a inicios del 2012, en la antesala de las elecciones legislativas y municipales de ese año, constituyó una delicada maniobra política, que dio un respiro temporal al gobierno de Funes, en un momento en que la crisis de seguridad estaba socavando su apoyo popular. Esta estrategia, liderada por el entonces Ministro de Justicia y Seguridad Pública, general David Munguía Payés, en la que se negoció con las pandillas la baja de homicidios a cambio de flexibilizar los controles en las cárceles donde guardaban prisión sus liderazgos nacionales, fue solapada mediáticamente con la llamada tregua entre pandillas, que cobró notoriedad en la opinión pública nacional e internacional.

La tregua entre pandillas fue lanzada públicamente a partir de la divulgación de una publicación del periódico digital El Faro, en el que se develaba la negociación del gobierno con estos grupos. En ese contexto y para neutralizar los cuestionamientos que previsiblemente vendrían de distintos sectores de la sociedad salvadoreña, el gobierno de Funes presentó la negociación ante la opinión pública y la comunidad internacional como un proceso de pacificación entre las pandillas, que habría sido facilitado por supuestos representantes de la Iglesia y la sociedad civil. El rol del gobierno, aseguraban las autoridades, era el de facilitar las condiciones institucionales y los medios para hacer sostenible el proceso.

Diversas fuentes consultadas vinculadas al ramo de seguridad (Iudop, 2014), coincidieron en señalar que, a excepción a algunos funcionarios de las áreas de prevención del gobierno, el presidente, el Ministro de Seguridad y las principales autoridades del gabinete de seguridad no estaban comprometidos con un auténtico proceso de pacificación que desmontara los factores asociados a la violencia de estos grupos. Durante un poco más de un año en el que se mantuvo el pacto, no hubo una oferta de rehabilitación, de atención a las víctimas, ni políticas de prevención social dirigidas a los jóvenes de riesgo, más allá de algunas iniciativas barriales que no lograron consolidarse. Lo que sí hubo fue la distorsión de algunos de los beneficios penitenciarios establecidos por ley y prerrogativas a los líderes, algunas de las cuales estaban fuera del marco legal y contravenían los esfuerzos de rehabilitación, como el ingreso de celulares, bebidas alcohólicas y prostitutas. A su vez, el retiro de militares en los controles de ingreso de visitas en los penales que recluyen pandillas, la reducción de operativos y capturas masivas en los territorios y la no aplicación de la Ley de Proscripción de Maras y pandillas que el gobierno de Funes había impulsado un año atrás, fueron otras de las concesiones que hizo el gobierno en este proceso de negociación.

Los éxitos de la reducción de homicidios, fueron atribuidos por el gobierno a la tregua, pero capitalizados como un logro propio, por el entonces Ministro de Seguridad, quien tenía aspiraciones presidenciales. Sin embargo, la emergencia de contradicciones, la opacidad con que el gobierno manejó ese proceso, así como las distorsiones en las cárceles en el marco de la llamada tregua fueron trascendiendo a la opinión pública, lo que derivó en serias críticas y presiones de distintos sectores sociales y políticos. El proceso de negociación con las pandillas fue abandonado por el gobierno a un poco más de año después de haberse gestado, pese a la insistencia de las pandillas de sostenerlo. Sin embargo, durante este tiempo, las pandillas se reforzaron y legitimaron como interlocutores válidos del gobierno, cuya validez venía dada precisamente por su rol como actores de la violencia. Esto ha dado lugar a que las pandillas se radicalicen como grupos armados ilegales y que recurran al uso instrumental de los homicidios como mecanismo de presión política y exhibición de su fuerza.

Desde mediados de 2013, los homicidios comenzaron a aumentar hasta llegar a niveles epidémicos similares a los reportados en los primeros años del gobierno de Funes. Entre 2012 y 2014 la tasa de homicidios pasó de 41.5 a 61.8 por cada cien mil habitantes. Desde mediados de 2013 hasta inicios de 2014, los homicidios comenzaron a aumentar progresivamente hasta llegar a promedios diarios de 9 muertes, similares a los registradas en 2010, lo que inyectó una dosis adicional de incertidumbre a las elecciones presidenciales de 2014.

Al margen de toda la polémica que esta negociación generó entre la sociedad salvadoreña, el pacto político entre el gobierno y estos grupos, marcó el inicio de nueva etapa en la evolución de las pandillas en la ruta de la violencia, pero sobretudo, en su evolución política. Estos grupos que con anterioridad habían sido criminalizados y perseguidos por los gobiernos como el enemigo interno, fueron reconocidos por el Ejecutivo como interlocutores válidos y actores imprescindibles para reducir las muertes en el país y darle estabilidad al gobierno. Este proceso empoderó a las pandillas como actores políticos y los legitimó y reafirmó como actores de la violencia, en tanto su capacidad de incidencia en el gobierno radicaba precisamente en la autorregulación del ejercicio de la violencia. Durante la llamada tregua, los liderazgos de las principales pandillas convocaban a conferencias de prensa desde las cárceles con un discurso político articulado y consistente, emitían comunicados públicos y formulaban pliegos de peticiones al gobierno, muchas de ellas de índole social. Este período favoreció también la articulación entre miembros de las pandillas contrarias y sus familias en torno a una plataforma colectiva que incorporó las demandas de las tres principales pandillas. Constituyó en la práctica, el inicio de la articulación sistemática de las principales agrupaciones pandilleriles frente a determinadas coyunturas. Esta plataforma se mantiene hoy día y se ha estructurado desde entonces, para buscar negociar con el gobierno de turno y con los partidos políticos un pliego

de reivindicaciones relacionadas principalmente con mejorar las condiciones en las cárceles, revertir el aislamiento total en el que el gobierno ha mantenido a la mayoría de los pandilleros recluidos y el cese de atropellos por parte de las fuerzas de seguridad.

II. El uso de las pandillas y la violencia para ganar elecciones

El caso salvadoreño permite identificar al menos dos maneras en que los actores políticos han hecho un uso instrumental de las pandillas con fines electorales: utilizándolas como la representación del enemigo interno que simboliza la amenaza, en campañas electorales que recurren al populismo punitivo como principal oferta electoral y, pactando con las pandillas para incidir en los resultados de la competencia electoral. Esta segunda parte está dedicada a desarrollar cómo las respuestas estatales de persecución penal han ido configurado progresivamente el perfil político las pandillas, principalmente a través del uso instrumental de la violencia y de las pandillas como estrategia electoral de los partidos políticos.

2.1 El recurso del populismo punitivo para ganar elecciones

La evidencia académica disponible apunta a señalar que la transformación política de las pandillas que ha tenido lugar más visiblemente desde mediados de la década pasada, se ha visto favorecida por la forma en que el Estado salvadoreño ha encarado el fenómeno y por la manera en que los políticos han interactuado e instrumentalizado a las pandillas con propósitos electorales. Esta sección busca situar la relevancia que la dimensión político institucional y en concreto, la influencia que la respuesta estatal al fenómeno, ha tenido en su evolución política.

Luego del fin de la guerra, durante los primeros años de la transición política, la violencia social y delincencial se incrementaron progresivamente y el tema de la criminalidad pasó a figurar como una de las principales preocupaciones públicas. Si bien las características particulares de las pandillas, su crecimiento progresivo en las zonas urbanas y su cada vez mayor uso de la violencia, los convirtió en un factor de inseguridad ciudadana, no existen registros estadísticos oficiales disponibles que indicaran que las pandillas eran los principales responsables de la criminalidad que afectaba al país.

Hasta antes de la Mano Dura, ningún gobierno había prestado tanta atención a las pandillas, más allá de la aprehensión de algunos de pandilleros en las típicas redadas policiales en los barrios pobres de las ciudades. Fue hasta julio de 2013 que el gobierno de Francisco Flores declaró de manera repentina la guerra a estos grupos, adjudicándoles la responsabilidad de graves crímenes y del supuesto

auge delincencial que amenazaba la seguridad de las comunidades. Sin embargo, El Salvador mostraba en ese momento una reducción importante en tasas de homicidios, en relación a lo consignado en los primeros años de la transición, con tasas inferiores a las 40 muertes por cada cien mil 100 000 hab. La tabla siguiente presenta el número y las tasas de homicidio por cada cien mil habitantes en el período 2002-2008, que contempla el año previo a la Mano Dura y el período de su implementación que comprendió el último año de la gestión de Francisco Flores y el período de la administración de Antonio Saca.

Tabla 1. Número y tasas de homicidio a nivel nacional, 2002-2008

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
No. de homicidios	2346	2388	2762	3761	3928	3496	3179
Tasa por cien mil hab.	36	36	48.7	63	64.6	57.3	51.9

Fuente: Elaboración propia con base a datos del IML y a las proyecciones de población de Digestyc.

Con estas narrativas de alarma por la seguridad como argumento central, el gobierno inició una campaña mediática orientada a demonizar la figura del pandillero, con una retórica alarmista dirigida a instalar en el imaginario colectivo, la noción del enemigo único del Estado que amenazaba la seguridad de la población. El discurso gubernamental sobredimensionó el peso de las pandillas en la dinámica delincencial y magnificó su poder y capacidad delictiva, para infundir temor entre la población.

Paralelo a esta campaña publicitaria, se inició el despliegue de grandes redadas de jóvenes a quienes, en función de su apariencia o zona de residencia, se les detenía arbitrariamente y ponía a disposición de un juez. Los datos oficiales mostraron que, en menos de un año de vigencia de la primera versión del Plan Mano Dura, la policía habría efectuado más de 18 000 detenciones de jóvenes. Sin embargo, en más del 90 % de los casos, fueron liberados por los jueces al no encontrarse elementos para sustentar un hecho delictivo.

Para garantizar que los detenidos fueran procesados por su pertenencia a pandillas y en medio de un conflicto con el órgano judicial, a finales de 2003 el gobierno de Francisco Flores presentó en la Asamblea Legislativa la propuesta de una Ley Antimaras, de carácter transitorio, que penalizaba la pertenencia a pandillas y establecía procedimientos procesales Adhoc para el juzgamiento de pandilleros. En la práctica, se instauró transitoriamente un subsistema de justicia paralelo, diseñado para procesar pandilleros bajo las lógicas del derecho penal del enemigo. La Ley Antimaras fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, luego de finalizada su vigencia, debido a irregularidades en 49 artículos. Pese a ello, una segunda Ley Antimaras con claros visos de inconstitucionalidad similares a la primera, fue aprobada por la Asamblea Legislativa

con una vigencia de tres meses más, a fin de darle continuidad a las capturas masivas hasta la elección presidencial de marzo de 2004. Con estas herramientas jurídicas temporales, se pudo asegurar la condena de miles de pandilleros o presuntos pandilleros por el delito de pertenencia a una pandilla, quienes fueron segregados en cárceles destinadas para la pandilla MS y para el Barrio 18, bajo laxos controles penitenciarios.

En ese contexto de populismo punitivo y a las puertas de la elección presidencial, el entonces candidato oficialista, Antonio Saca, presentó como principal promesa de campaña la Súper Mano Dura contra las pandillas, bajo la cual no solo daría continuidad a la Mano Dura de su predecesor, sino impulsaría una acción aún más represiva contra las pandillas. Antonio Saca logró ganar la presidencia de la República en las elecciones de 2004 con un amplio apoyo del electorado y revertir con ello, el fuerte desgaste electoral que estaba afectando a su partido Arena y que había llevado a ese partido a una de sus peores derrotas en las elecciones legislativas y municipales de 2003.

La estrategia de Arena de utilizar a las pandillas para generar miedo entre la población tuvo éxito. Resultó ser una maniobra políticamente rentable y funcional para preservar la continuidad del partido oficial al frente del Ejecutivo. Sondeos de opinión realizados tres meses después de iniciada la Mano Dura, mostraban una significativa mejora de la imagen pública del gobierno y del partido oficial, atribuida en parte a la oferta manodurista contra las pandillas. A su vez, las encuestas preelectorales y poselectorales de 2004 (Cruz, 2003, Cruz, 2004) pusieron de manifiesto cómo la manipulación del sentimiento de inseguridad ciudadana en una sociedad que vive con miedo, resulta altamente efectiva para movilizar electoralmente y de manera irreflexiva, a importantes grupos de la sociedad (Aguilar, 2019). Al respecto, Cruz señalaba “Arena construyó con cuidado, el entorno de la opinión pública, donde su desempeño, en el manejo de las percepciones públicas es probablemente mejor: el manejo del miedo a causa de la inseguridad” (2003, p.1077).

Con la llegada de Antonio Saca al Ejecutivo, se institucionalizó un esquema policial y militar antipandillas, para el que se puso a disposición casi todo el aparato represivo del Estado. Además del despliegue de estrategias policiales de represión a estos grupos, en el marco del Plan Súper Mano Dura, el nuevo gobierno promovió la adopción de alrededor de 40 reformas a la legislación penal y procesal, que aseguró la condena de miles de pandilleros a través de la incorporación de figuras penales como las Asociaciones Ilícitas y un sistema de juzgamiento Adhoc, bajo el cual se han violentado diversos principios del debido proceso. Este esquema punitivista que trascendió la temporalidad de las leyes antimaras y se instaló de forma permanente en el sistema de justicia salvadoreño, tuvo como consecuencia directa un aumento progresivo y exponencial de

la población penitenciaria, principalmente la perteneciente a pandillas. Entre 2003 y 2008, la población carcelaria pasó de 11 451 internos a 19 800, lo que representó un aumento de más de 8000 internos. En ese mismo período, la población pandillera en el sistema de adultos se duplicó, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 2. Evolución de la población penitenciaria y de las pandillas en el sistema penitenciario salvadoreño durante el último año de la gestión de Francisco Flores y el período de la gestión Saca

Año	2003	2006	2007	2008	2009
No. de pandillas	3053	3489	5412	6694	7555
Total población reclusa	11 451	14 682	17 677	19 800	21 032

Fuente: Ludop, con base a Dirección General de Centros Penales

El progresivo aumento del peso numérico de las pandillas en el sistema penitenciario de adultos y la lógica de segregación en cárceles que se institucionalizó en función de su afiliación pandillera, agravó el hacinamiento y la sobrepoblación carcelaria, desbordó las precarias capacidades instaladas y reconfiguró todo el sistema penitenciario que terminó organizándose en función de las lógicas identitarias y las dinámicas internas de las pandillas.

Este esquema represivo emprendido en contra de las pandillas fue acompañado de múltiples violaciones a sus derechos, que fueron extensivas a los jóvenes marginados, en tanto se detuvo de forma indiscriminada a cualquier joven a partir de la presunción policial de pertenecer a una pandilla. En las cárceles, sufrieron una doble segregación dentro del sistema penitenciario que devino de su condición de pandillero y que se expresó no solo en la asignación de penales específicos para las pandillas, sino en el mayor abandono y precariedad que han presentado los penales que albergan pandillas. Si bien es cierto la mayoría de las cárceles salvadoreñas se han caracterizado históricamente por exhibir condiciones infrahumanas e indignas, adversas a los procesos de rehabilitación de los internos, los recintos penitenciarios que albergan pandilleros han presentado por lo general, las peores condiciones en términos de habitabilidad, insalubridad, acceso a servicios básicos, acceso a la salud y a programas de rehabilitación y reinserción. A la vez, desde el período de las Manos Duras se han conocido diversos casos de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes contra esta población penitenciaria, situación que se agravó e institucionalizó con la implementación de las llamadas Medidas Extraordinarias de seguridad, durante la administración de Salvador Sánchez Cerén.

Sin embargo, la persecución indiscriminada hacia estos grupos, los vejámenes sufridos en las cárceles, los atropellos y las diversas violaciones a sus derechos por parte del Estado, han favorecido su cohesión en torno a la identidad “enemigo del Estado”, incluso al margen de sus históricas rivalidades identitarias, lo que les ha dotado de un sentido de lucha como grupos perseguidos. Todo ello,

ha coadyuvado a la generación de una conciencia colectiva y reivindicativa de sus derechos violentados, lo que ha impulsado en la última década y media su evolución a actores políticos, sin dejar de ser agrupaciones criminales.

Esta agresiva respuesta del Estado, junto a los procesos de demonización y etiquetamiento de las pandillas como enemigos públicos y amenaza nacional construidos desde el poder político, con objetivos electorales de corto plazo, fueron asumidos e internalizados progresivamente por las pandillas a lo largo del tiempo. De forma paradójica, aunque las políticas antipandillas proscribieron a sus miembros y con ellas han deshumanizado y violentado a las pandillas, ello supuso su reconocimiento y legitimación desde el poder hegemónico como adversarios del Estado. La adopción del estatus de enemigo del Estado y sus implicaciones, que parece haber iniciado desde la Mano Dura, de forma más evidente entre los líderes y pandilleros de mayor edad, parece hoy día haber permeado la conciencia de distintos sectores al interior de las pandillas, quienes se asumen como “enemigos del sistema” y actúan en consecuencia de esa identidad.

La guerra contra las pandillas que declaró abiertamente la administración Sánchez Cerén desde 2015 y que incluyó la creación y el despliegue de batallones élites para el ataque y eliminación sus miembros, ha derivado en los últimos años en el asesinato de más de 1400 pandilleros y en la activación de estructuras parapoliciales de exterminio de pandilleros, familiares, presuntos pandilleros y posibles colaboradores. Como complemento a las estrategias militares en los territorios, desde 2016 se ha sometido a miles de pandilleros recluidos en las cárceles a medidas extremadamente inhumanas como el aislamiento, incomunicación con sus familiares y suspensión de la libertad ambulatoria en los recintos, en el marco de las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad. Paradójicamente, estas medidas que han debilitado fuertemente a las pandillas y mermado su capacidad operativa, parece haber contribuido a fortalecer entre sus miembros una mayor resiliencia frente a la violencia institucional.

En resumen, la mayor parte de las respuestas punitivas implementadas no han buscado encarar de forma sostenible el fenómeno delictivo. La evidencia ha mostrado que antes de ser una estrategia de política pública, las políticas antipandillas han sido en esencia una estrategia de política electoral de las élites políticas para ganar apoyos electorales y preservar su poder económico y político (Aguilar, 2019). En la actualidad, si bien las pandillas mantienen la finalidad de lucro como cualquier organización criminal, muchas de sus acciones tienen motivaciones relacionadas con el logro de objetivos políticos para incidir en las decisiones del Estado. En adición, cuentan con bases sociales y una estructura organizativa que parece haber ido creciendo en los últimos años. Tal y como señala Tilly y Tarrow, en Anzora (2015), “las maras han utilizado consciente o inconscientemente un mecanismo de apropiación social, por medio del cual los

grupos no políticos se transforman en actores políticos mediante el uso de sus bases organizativas e institucionales para poner en marcha campañas de movilización”. Una muestra de ello es la articulación de un movimiento de familiares de pandilleros presos que ha funcionado de forma más visible desde 2009. Una de las primeras acciones organizadas que movilizó a familiares de pandilleros de las tres principales pandillas, fue una marcha pacífica de protesta realizada en agosto de 2009 para exigir al gobierno, a la Asamblea Legislativa y a la Corte Suprema de Justicia que mejoren las condiciones carcelarias y cesen las reiteradas violaciones a los derechos humanos de la población penitenciaria (EFE, 2009)¹. Similares movilizaciones se han organizado en marzo de 2010 y en junio de 2016 para protestar por las inhumanas condiciones en que se encuentran reclusos los pandilleros bajo las llamadas Medidas Extraordinarias de Seguridad impulsadas durante el gobierno de Salvador Sánchez Cerén.²

Todas esas transformaciones hacen difícil encajonar al fenómeno de las pandillas en categorías teóricas estrictamente sociológicas o criminológicas. Si bien sigue siendo un fenómeno sociocultural y criminal, en su análisis actual debe incorporarse además la perspectiva sociopolítica, que permita dimensionar el curso de la evolución de su identidad política.

2.2. Uso de pactos electorales entre partido políticos y las pandillas como instrumento de competencia política

Este sub apartado se aproxima al uso que han hecho algunos de los principales partidos políticos salvadoreños de las pandillas, como herramienta de competencia política electoral. Las referencias e información sobre estos pactos, provienen de notas periodísticas, comunicados que las propias pandillas han hecho públicos, así como de información provista por referentes que han tenido conocimiento directo de tales negociaciones.

La evidencia disponible muestra que, hasta las elecciones de 2009, la participación más directa de pandilleros en las campañas electorales había consistido en operar como enlaces territoriales de los partidos para que sus equipos de campaña pudieran ingresar a las comunidades a hacer proselitismo, como parte de las brigadas de pinta y pega de los partidos políticos o de los grupos contratados para destruir propaganda del adversario. Sin embargo, en la última década, el rol de las pandillas salvadoreñas en los procesos electorales parece haber trascendido. La evidencia disponible procedente de diferentes fuentes revela que diversos partidos políticos salvadoreños han recurrido durante distintas

1 Véase www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/59173/familiares-de-pandilleros-en-el-salvador-exigen-mejores-carceles/

2 Ver también <https://www.ultimahora.com/familiares-pandilleros-exigen-mejores-condiciones-carcel-el-salvador-n301405.html>

campañas electorales a la práctica de establecer acuerdos electorales con líderes locales y liderazgos nacionales de las tres principales pandillas, para incidir en la competencia electoral.

La información disponible muestra que los partidos habrían negociado con las pandillas el uso de diversas estrategias proselitistas como la movilización de cuotas de votantes, entre ellos familiares y allegados de los pandilleros a favor de determinado partido, el uso de la coacción y amenazas para impedir que algunas comunidades salieran a votar, así como el aumento deliberado de los homicidios en los días previos a la elección para afectar al partido oficial y generar incertidumbre entre la población. Estas estrategias podrían caer en el concepto de “proselitismo armado”, utilizado por Ávila (2017) y referido al uso de grupos armados ilegales para que voten por determinado candidato y/u obliguen a la población a votar por determinado partido. Es decir que, mediante el uso de actores de la violencia, se busca influir en el aumento de apoyos electorales a favor de un partido o en la eliminación de la competencia electoral mediante la coacción.

Dado que se trata de acuerdos transaccionales, los beneficios comprometidos y entregados por los partidos a las pandillas de los que se han tenido conocimiento, van desde la flexibilización de las restricciones impuestas en las cárceles a los líderes de las pandillas, la reducción de abusos policiales en las comunidades y focalización de inversión social a las comunidades con fuerte presencia de pandilleros, hasta la entrega de elevadas cantidades de dinero a cada facción de las pandillas y armas de fuego.³

Este apartado aborda de forma particular el uso de las pandillas en las campañas electorales bajo las modalidades de pactos transaccionales que distintos partidos han entablado con liderazgos de las pandillas, en algunas de las elecciones celebradas en la última década. Dado que no se cuenta con suficiente evidencia que sustente la existencia de negociaciones entre los partidos y las pandillas en los seis procesos electorales que se han realizado después de la alternancia en el control del Ejecutivo de 2009, se analizarán principalmente los pactos que han tenido lugar en las elecciones presidenciales de 2009 y 2014 y en el marco de las elecciones legislativas y municipales de 2012 y de 2018. Es importante precisar que la disponibilidad de mayor información sobre los pactos entablados entre miembros de las cúpulas partidarias y de las pandillas en elecciones presidenciales no significa que éstas negociaciones sean poco frecuentes en las elecciones locales. Aunque suelen pasar más desapercibidas a nivel de la opinión pública, los acuerdos locales de los candidatos con pandilleros en los territorios, parecen

3 Información provista por fuentes cercanas a los procesos de negociación entre las pandillas y diversos partidos político.

ser más habituales de lo esperado, en tanto hay una interlocución permanente y directa de los actores locales con miembros de pandillas, como referentes de autoridad paralela en las comunidades.

2.2.1 Ciclo político 2009-2014: los pactos electorales de los partidos con pandillas

Las elecciones de 2009: el pacto con la MS

Las elecciones presidenciales de 2009 marcaron el inicio de un nuevo ciclo político desde la transición a la democracia al producirse la alternancia en el poder ejecutivo. Después de dos décadas de gobiernos de derecha, por primera vez en la historia salvadoreña, la izquierda arribaba al poder. El desgaste progresivo de los gobiernos de Arena resultante de los efectos económicos y sociales adversos del modelo neoliberal impuesto y del modelo represivo que se adoptó como paradigma para enfrentar el crimen, allanaron el camino para la alternancia política.

La única referencia de colaboraciones entre el FMLN y las pandillas durante las elecciones de 2009 que trascendió públicamente en el período de la campaña, fue la relativa a la participación de pandilleros en las brigadas de pinta y pega del FMLN y en algunos episodios de violencia electoral, los cuales habrían sido confirmados e investigados por la policía (Membreño y Bonilla, 2009). Sin embargo, fuentes policiales y personeros de organizaciones que trabajan con pandillas consultados posterior a las elecciones, coincidieron en señalar que representantes del FMLN pactaron con líderes de la MS apoyos electorales de sus miembros, a cambio de beneficios penitenciarios y otras políticas a favor de sus miembros.

Una nota dirigida al entonces presidente Funes en enero de 2012 y firmada por un pandillero de la MS recluido en una cárcel, que fue presentada por la Fiscalía General en una investigación judicial en contra de 22 personas vinculadas a la llamada tregua, muestra el reclamo de las pandillas al mandatario por el incumplimiento de los acuerdos adoptados con el FMLN previo a las elecciones de 2009 (Luna, 2017).⁴

“Nosotros cumplimos los acuerdos y miles de familias votamos por el FMLN haciéndolos triunfar. Ahora les toca cumplir a ustedes, pero no lo han hecho y por eso los jefes de las clicas están enojados” [Extracto de nota dirigida por un pandillero de la MS desde una cárcel al ex presidente Mauricio Funes, con fecha 12 de enero de 2012].

4 Luna, Stanley, 2012. MS-13 reclamó a Funes por incumplir lo pactado en elecciones. El Salvador.com, 18 de mayo de 2017. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/351605/ms-13-reclamo-a-funes-por-incumplir-lo-pactado-en-elecciones/>

Si bien no se puede atribuir el triunfo de Mauricio Funes a estas negociaciones o señalar a las mismas como el principal factor de éxito del FMLN, dado que se venían produciendo importantes cambios en el comportamiento electoral, como la desalineación partidaria de los electores de derecha, es importante reconocer que estos apoyos electorales pudieron haber coadyuvado al triunfo electoral de Mauricio Funes, especialmente porque este partido conquistó la presidencia con un estrecho margen de ventaja respecto a su adversario, el partido Arena.⁵

A su llegada al gobierno, Funes debió honrar los compromisos adquiridos con los sectores con quienes habían gestado una alianza político-electoral. Las presiones de diversos grupos de interés, entre ellos mafias políticas-empresariales como la dirigida por el expresidente Saca, por retomar espacios de influencia en el Estado, no se hicieron esperar. A ello, se sumó la presión de grupos de pandillas, principalmente de la MS quienes esperaban que Funes devolviera los favores políticos una vez llegara al poder. Fuentes policiales entrevistadas en el primer año de gobierno de Funes aseguraron que, en comunicaciones interceptadas a los pandilleros en las cárceles, liderazgos de la MS habían girado órdenes en los territorios de aumentar la violencia para afectar públicamente la imagen del nuevo gobierno, en represalia por el incumplimiento de los compromisos adquiridos por el partido de gobierno. Desde su llegada, hasta la llamada tregua entre pandillas, el gobierno de Funes debió enfrentar una seria crisis de seguridad que se evidenció de forma más visible en el notable aumento de los homicidios que alcanzaron tasas superiores a los 70 homicidios por cada cien mil habs. Cifras oficiales muestran que entre 2008 y 2009 el promedio mensual de homicidios aumentó de 265 a 365 y las tasas de muertes por cada bien mil habs. pasaron de 53 a 71.

Tabla 3. Número y tasa de homicidios a nivel nacional durante la administración Funes

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
No. de homicidios	3179	4382	4004	4371	2594	2499	3912
Tasa por cada 100 000 hbs.	51.9	71.2	64.8	70.3	41.5	39.7	61.8

Fuente: Elaboración propia con base a la Mesa Tripartita y a proyecciones de población de Digestyc.

Este incremento marcó el inicio de un nuevo ciclo de violencia mortífera que caracterizó a la primera mitad de la administración Funes. Dicha tendencia se vio revertida a partir de 2012, con la negociación entablada entre el gobierno y las pandillas. Es plausible considerar la hipótesis de que el auge criminal que se disparó significativamente a la llegada del nuevo gobierno, pudo provenir tanto de las pandillas como de la criminalidad organizada y grupos políticos vinculados a ella, pero también de sectores interesados en presionar al gobierno para optar

5 Los resultados del escrutinio final de las elecciones del 15 de marzo de 2009 dieron como ganador al FMLN con el 51.3% de los votos válidos, mientras que Arena obtuvo el 48.7% de los votos.

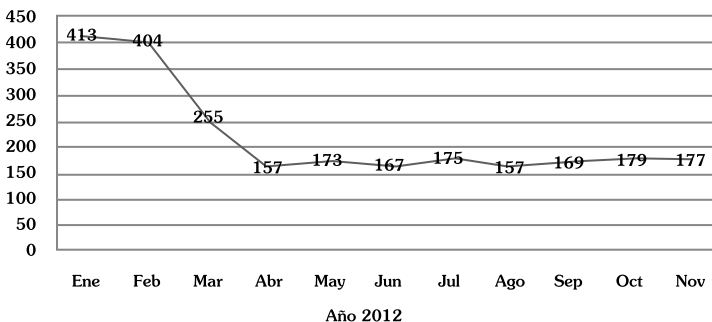
por las salidas represivas y militares (Aguilar, 2019). Lo cierto es que, a partir de este nuevo ciclo político, las pandillas comenzaron a recurrir a la manipulación deliberada de las muertes (alzas o bajas), como mecanismo de presión para sentar al gobierno a negociar.

Aunque no se tienen detalles del acuerdo electoral gestado con las pandillas, en la práctica, estos acuerdos constituyeron el reconocimiento de estos grupos como interlocutores válidos frente a un partido político, que meses después se convirtió en partido de gobierno. En términos de los riesgos para la gobernabilidad democrática, no se puede soslayar la contribución de estos pactos, junto a otros acuerdos mafiosos entablados por Funes, al clima de inseguridad e inestabilidad que enfrentó el país durante los primeros años de la administración Funes. El notable incremento de muertos y de otros hechos de criminalidad fueron rasgos que ensombrecieron el clima de optimismo e ilusión ciudadana que prevaleció en los primeros años de la transición política de 2009. En el mediano plazo, dada su rentabilidad electoral, estos acuerdos políticos con pandillas dieron paso a sucesivos procesos de negociación política entre diversos partidos políticos y grupos de pandillas en los procesos electorales y que han favorecido el empoderamiento político de estas agrupaciones.

Elecciones 2012- Acuerdos para dejar votar a la población en los territorios bajo control pandillero-negociación con el gobierno para reducir los homicidios

En la antesala de las elecciones legislativas y municipales del 11 de marzo de 2012, se produjo una caída inédita del promedio diario de homicidios, que de forma oficial fue atribuida a la llamada tregua entre pandillas. Entre febrero y marzo de 2012, el promedio diario de muertes pasó de 13 a 7.4. El siguiente gráfico muestra la abrupta caída de los homicidios mensuales a partir de marzo de 2012, que a inicios de 2012 rondaban los 400 al mes.

Gráfico 1. Número mensual de homicidios en 2012.



Tomado de Anzora, 2015

Esta reducción de muertes violentas se sostuvo por más de un año, debido a una negociación entablada entre miembros del gobierno de Mauricio Funes y líderes de las principales pandillas. Aunque el gobierno negó el pacto y atribuyó la baja de homicidios a una tregua entre pandillas, una investigación periodística del Periódico Digital El Faro puso en evidencia que el cambio drástico en la incidencia delincinencial obedeció a una negociación directa con el gobierno, en la que las pandillas se habían comprometido a bajar los homicidios, a cambio de trasladar a los líderes de las pandillas del penal de Máxima Seguridad a penales ordinarios y flexibilizar las condiciones de seguridad en las cárceles.

Previo a la elección de 2012 y en el contexto de lo que luego fue llamada “la tregua entre pandillas”, el Tribunal Supremo Electoral coordinó con las pandillas facilidades para la libre circulación de votantes de las comunidades en territorios considerados “contrarios”. Dado que en la elección legislativa y municipal de 2012 se implementó por primera vez el voto domiciliar a escala nacional, se tuvo conocimiento que uno de los criterios considerados en la asignación de los centros de votación de la cartografía electoral, fue el control y la división territorial ejercida por las diferentes pandillas. Para ello, el desplazamiento de los electores a los centros de votación en comunidades con fuerte presencia de pandillas y ubicados en las llamadas “fronteras invisibles” fue negociado con estos grupos, estableciéndose, además, los mecanismos logísticos necesarios para que sus miembros pudieran votar sin ser detenidos o interrogados en los centros de votación. En este contexto, es plausible que, el partido oficial pudiese haber negociado con las pandillas apoyos electorales de los pandilleros y sus familias, en un momento en el que el gobierno de Funes había entablado un acuerdo estratégico para bajar los homicidios con los máximos líderes de las pandillas, a cambios de concederles beneficios de diversa índole. Tal y como lo señala Holland, “la proximidad de la tregua a las elecciones de 2012 ha permitido plantear que esta podría haber sido una estrategia electoral del gobierno del FMLN que le permitiera basar su campaña en una política de seguridad exitosa, tal y como hizo ARENA en anteriores comicios” (en Montoya, 2016, p.259). Esta tesis cobra viabilidad al tener en cuenta que el incesante aumento de los homicidios y de otros delitos durante los primeros dos años de la administración Funes, erosionó fuertemente el apoyo popular del gobierno y se configuró a lo largo de la gestión como el mayor reclamo ciudadano.

Elecciones presidenciales 2014: Acuerdos para socavar al adversario político

Testimonios recabados durante un proceso judicial que se desarrolló en contra de ex funcionarios de gobierno vinculados a la tregua en 2017, así como un comunicado de las pandillas hecho público en 2016 y videos que circularon en los medios de comunicación, confirman que los partidos Arena, FMLN y GANA

negociaron con miembros de tres pandillas votos y uso de la violencia para afectar electoralmente al adversario, a cambio de dinero y concesiones políticas en el marco de las elecciones presidenciales de 2014. Un testigo presentado por la Fiscalía en el juicio contra personas involucradas en la tregua, aseguró que el FMLN habría pagado a las pandillas US\$150 000 a cambio de 120 mil votos para la primera ronda electoral celebrada en febrero de 2014, mientras que para la segunda ronda electoral las pandillas habrían recibido US\$100 000 tanto de Arena como del FMLN. Este mismo testigo aseguró que parte de lo remunerado por los partidos fue destinado a la compra de armas de grueso calibre y municiones en preparación para el escenario que se vendría una vez se viera interrumpida la tregua (López, 2017).⁶

Videos grabados por los propios pandilleros y circulados en 2016 en los medios de comunicación, muestran que representantes de las tres pandillas se reunieron con altos dirigentes del FMLN y del partido Arena en febrero de 2014, para negociar los beneficios que estos partidos les otorgarían a cambio de conseguir su apoyo electoral en la segunda ronda electoral de 2014. El audio de las conversaciones sostenidas entre pandilleros con el Ministro de Gobernación y miembro del FMLN indica que las tres pandillas habían entablado un acuerdo con este partido desde la primera ronda electoral, tanto para movilizar los apoyos electorales de los pandilleros y sus familias, como para utilizar la violencia y la coacción en aquellas comunidades que fueran identificadas como apoyos electorales del adversario político. Fuentes cercanas a las pandillas, indican que en las negociaciones se establecieron cuotas de votos de familiares o allegados de cada pandillero preso que se movilizarían a favor del partido. La información que ha circulado en los medios de comunicación, indica que, en el marco de las elecciones presidenciales de 2014, las pandillas habrían sostenidos diversas reuniones con altos dirigentes del FMLN como Medardo González, José Luis Merino y diputados como Benito Lara y Arístides Valencia, quienes posteriormente asumirían como ministros del nuevo gobierno.

En el caso de Arena, la información disponible muestra que el entonces vicepresidente del partido, Ernesto Muysoundt y el alcalde de Ilopango, Salvador Ruano, con el respaldo del candidato presidencial Norman Quijano, buscaron a las pandillas para que les ayudaran a ganar las elecciones, luego de haber perdido por más de 10 puntos la primera ronda electoral de febrero de 2014. Ello pese a que uno de los mensajes centrales de la campaña del candidato arenero fue la eliminación de las pandillas, además de que la campaña de desprestigio de su adversario estaba basada en la negociación que el FMLN había entablado con las pandillas durante la llamada tregua. Los dirigentes areneros admitieron haberse reunido con las pandillas para solicitarles que dejaran votar a sus bases.

6 López, Jaime, 2017. FMLN y Arena les pagaron a las pandillas a cambio de votos ://www.elsalvador.com/noticias/nacional/384185/fmln-y-arena-les-pagaron-a-las-pandillas-a-cambio-de-votos/

Luego de la primera ronda electoral y en los días cercanos al segundo evento electoral, se registró una llamativa alza de homicidios que imprimió de incertidumbre el clima preelectoral. Días antes de los comicios, se conoció de casos en los que pandilleros habían amenazado a ciudadanos y miembros de comunidades identificadas con algunos partidos. Trascendió además que, en algunas zonas, pandilleros estaban secuestrando documentos únicos de identidad a algunos ciudadanos para que no pudieran votar (González, 2019)⁷. Estos eventos que afectaron la voluntad popular y el libre ejercicio del sufragio que constituyeron además delitos electorales, fueron parte de los acuerdos mafiosos que el FMLN y Arena entablaron con las pandillas para afectar el resultado electoral. Ni el Tribunal Supremo Electoral, ni la Fiscalía General de la República han abierto investigaciones contra los dirigentes de los partidos políticos por estos hechos.

Los resultados del escrutinio final de las elecciones 2014 dieron el triunfo al FMLN por un estrecho margen de 6,364 votos. Esto significó que Arena había logrado aumentar en un mes un poco más de 400 000 votos respecto a los obtenidos en la primera ronda electoral. En contraste con los resultados de la gran mayoría de encuestas divulgadas antes de la elección que daban una amplia ventaja al FMLN, los resultados finales mostraron que fue una elección altamente competitiva, en la que el ganador se definió por unos pocos miles de votos.

Tabla 4. Resultados de la primera y segunda ronda de las elecciones presidenciales 2014

	1ª. Ronda electoral	2ª. Ronda electoral
FMLN	1 315 768	1 495 815
Arena	1 047 592	1 489 451
Otros partidos	325 844	--

Fuente: TSE, 2014

¿Qué tanto los pactos mafiosos de los partidos mayoritarios con las pandillas influyeron en los resultados de la elección? ¿A qué partido favoreció más la estrategia de pactar con pandillas, considerando que ambos contendientes utilizaron a los mismos actores y similares mecanismos para favorecerse y a la vez, perjudicar al otro? Si bien es difícil poder agotar todas las explicaciones y establecer cuántos votos ganaron y cuántos perdieron los partidos con la instrumentalización de las pandillas, es claro que Arena estuvo a punto de recuperar el Ejecutivo luego de un prolongado período de decrecimiento electoral. Al margen de ello, estos hechos nos permiten dimensionar los peligros que, para la democracia, la gobernabilidad y el respeto a la voluntad popular en las urnas, entraña que los propios actores

7 González, 2019. Elecciones en El Salvador: ¿qué papel juegan las pandillas en los comicios presidenciales del país centroamericano?, en BBC News mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47036556>

políticos institucionales recurran a estrategias mafiosas destinadas a preservar el poder. Lo cierto es que las implicaciones futuras de este tipo de maniobras políticas son por lo general negativas y de efecto acumulativo, en un contexto en el que el tema de seguridad se ha configurado como un factor esencial de estabilidad política y social.

A su llegada al poder, el gobierno de Sánchez Cerén debió enfrentar una nueva crisis de seguridad, que se expresó desde el inicio de su gestión en un notorio aumento de la criminalidad. Dio por finalizada la tregua, cerró la posibilidad de negociar con pandillas en los términos en los que fue gestada durante el gobierno de Funes y endureció la respuesta represiva hacia estos grupos. La dinámica de mayor conflictividad que se impuso con intensidad en 2015 se vio expresada en la dramática cifra de homicidios reportada ese año. De acuerdo a los registros estadísticos de mortalidad violenta del Instituto de Medicina Legal, en el 2015 se produjeron 6656 homicidios, lo que se tradujo en una tasa de 103 muertes violentas por cada cien mil habs. Esta tasa representó 16 veces la media mundial y cinco veces el promedio latinoamericano. Este contexto de criminalidad junto a desaciertos en materia económica y la crisis de las finanzas públicas afectó seriamente la imagen pública del gobierno, quien ha visto reducido progresivamente su apoyo ciudadano.

Tabla 5. Número y tasa de homicidios a nivel nacional, 2014-2017

Año	2014	2015	2016	2017
No. de homicidios	3921	6656	5280	3947
Tasa por cada 100 000 habs.	61.8	103	80.9	60

Fuente: Elaboración propia con base a la mesa tripartita y a proyecciones de población de Digestyc

Desde 2015, el gobierno declaró la guerra a las pandillas y articuló un esquema de represión militar con fuerzas élites antipandillas en zonas rurales y urbanas que han derivado en un aumento de los abusos policiales. En contra respuesta, las pandillas dispararon de forma generalizada la violencia y organizaron atentados en contra de miembros de las fuerzas de seguridad, lo que dio inicio a una especie de guerra de baja intensidad entre el Estado y estos grupos, que ha escalado progresivamente en los últimos años. Bajo este escenario, se incrementó significativamente el asesinato de policías a manos de pandilleros y los abusos y ejecuciones extralegales de pandilleros y presuntos colaboradores por parte de policías y otros grupos (Aguilar, 2019). Desde abril de 2016 el gobierno de Sánchez Cerén implementó una política para asfixiar a las pandillas en las cárceles, denominada Medidas Extraordinarias de Seguridad, las cuales fueron aprobadas de forma unánime en la Asamblea Legislativa y bajo las cuales miles de pandilleros han sido sometidos a condiciones deshumanizantes, de aislamiento extremo y tratos crueles y degradantes. Estas medidas, junto a la represión indiscriminada y ejecuciones extralegales en contra de pandilleros, sus familiares y cualquier presunto colaborador de estos grupos por parte de

las fuerzas de seguridad y grupos de exterminio, están produciendo transformaciones internas en las pandillas y reforzado su conciencia colectiva como grupos perseguidos por el Estado.

En un comunicado conjunto emitido por las tres pandillas en abril 2016 y que fue enviado a distintos medios de comunicación, señalaban haber sido traicionados por el FMLN y por el partido GANA, luego de haber pactado electoralmente con ellos, por lo que cerraban cualquier posibilidad de acuerdo futuro con estos partidos:

“Hemos decidido suspender definitivamente cualquier tipo de acuerdos que en años pasados han existido con el FMLN para generar en nuestras comunidades apoyo electoral para ellos y para impedir el voto para la oposición” (Martínez, 2016).⁸

En su contenido, advertían además con boicotear en próximas elecciones cualquier actividad proselitista de estos partidos en sus territorios:

“Los dirigentes del FMLN y GANA nos han defraudado porque ninguna de sus promesas se han hecho realidad. Por lo contrario, promueven nuestra aniquilación por medios militares. Por tanto, nuestras comunidades nunca jamás volverán a ser canchas para que el FMLN o GANA busquen votos y organización partidaria” Por eso hemos dado instrucciones a nuestros territorios de no permitir actividades partidarias del FMLN y GANA, ni el uso de sus distintivos, como banderas, camisetas, gorras, etc.”. [...] “Quiénes nos han declarado la guerra no pueden esperar que los recibamos en nuestros territorios” (Martínez, 2016).⁹

Estas advertencias se materializaron en las elecciones legislativas y municipales de 2018 y en las elecciones presidenciales de 2019, en el que las pandillas prohibieron el ingreso a algunas comunidades de los equipos de campaña y el desarrollo de actividades proselitistas de algunos partidos en sus territorios.

2.2.2. Ciclo político 2015-2019 - Voto de castigo al FMLN

A diferencia de las elecciones presidenciales, los comicios legislativos y municipales se ven influenciados por las dinámicas locales que tienen lugar en los territorios. Otra diferencia entre estos tipos de elección, es que, en el plano local, las negociaciones con pandillas parecen trascender de acuerdos transaccionales concretos circunscritos a la elección, a relaciones y vínculos más sistemáticos con

8 Martínez, Carlos, 2016. Pandillas aseguran que tenían pacto electoral con el FMLN, https://elfaro.net/es/201604/el_salvador/18455/Pandillas-aseguran-que-ten%C3%ADan-pacto-electoral-con-el-FMLN.htm

9 Martínez, op.cit.

funcionarios locales que facilitan su injerencia directa en la gestión del gobierno local o la ejecución de proyectos municipales.

A excepción del caso de la Alcaldía de Apopa, donde se produjo un proceso de cooptación por parte de una pandilla que está ampliamente documentado, existe información limitada y dispersa sobre casos de algunas municipales que posiblemente tienen pactos con pandillas, o casos donde candidatos a concejales o concejales electos son pandilleros o tienen estrechos vínculos con estos grupos. Si bien no se ha profundizado sobre los procesos de negociación de las pandillas con candidatos a alcaldes o diputados, se asume que al ser la pandilla un poder paralelo local, suelen existir vínculos o comunicaciones habituales y más estrechas con los políticos a nivel local. Los casos conocidos de algunas alcaldías muestran que las concesiones que han dado los ediles a las pandillas a cambio de apoyos electorales, son con frecuencia asignación de plazas a pandilleros en las municipalidades, asignación de proyectos sociales que les beneficiarán a ellos y a sus familias, y otorgamiento de puestos en los mercados locales. En el caso de prerrogativas que involucran el otorgamiento de espacios en mercados o plazas públicas a vendedores, estas contribuyen a fortalecer el amplio control extorsivo que ejercen las pandillas en los mercados locales de muchas ciudades del país.

Una investigación periodística realizada por el Periódico Digital El Faro y publicada en junio de 2018 reveló que Nayib Bukele, presidente electo de El Salvador en las elecciones de febrero de 2019, negoció con pandillas durante la campaña electoral para la Alcaldía de San Salvador en 2015 y efectuó diversas concesiones a los pandilleros a lo largo de su gestión como alcalde de San Salvador. La investigación indica que los acuerdos con pandilleros iniciaron durante la campaña proselitista para facilitar el ingreso del candidato a zonas controladas por las pandillas. Se señala, además, que el entonces candidato a alcalde pagó a las pandillas en los días previos a la elección US\$20 000 para que no boicotearan su posible triunfo electoral (Martínez, 2018).¹⁰

El reportaje asegura además que una vez asumió como alcalde de la capital, Nayib Bukele hizo una serie de concesiones a las pandillas a cambio de que le permitieran avanzar con diversos proyectos municipales, como la recuperación de plazas y otros espacios públicos. Algunas de las concesiones que hizo la comuna capitalina a estos grupos consistieron en permitir que los pandilleros decidieran sobre la asignación de puestos de un nuevo mercado, autorizar ventas callejeras en eventos públicos a pandilleros o sus familiares o contratar pandilleros como seguridad en las instalaciones de una feria durante las fiestas patronales de San

10 Martínez, Carlos, 2018. Nayib Bukele también pactó con pandillas, EL Faro, 29 de junio de 2018, disponible en: https://www.elfaro.net/es/201806/el_salvador/22148/Nayib-Bukele-tambi%C3%A9n-pact%C3%B3-con-pandillas.htm

Salvador. Si bien el ahora presidente electo no negó haber negociado con pandillas, en una entrevista realizada antes de las elecciones presidenciales de 2019, aseguró que en su gestión como alcalde aceptó que las pandillas son poderes fácticos y que en función de ello, tuvo como lidiar con estos grupos para poder avanzar con sus proyectos de desarrollo en la comuna capitalina (Gaviña, 2019).¹¹ Esta breve referencia a lo acontecido con la Alcaldía de San Salvador nos remite a la idea de que las negociaciones en el nivel local adoptan otros rasgos. El nivel de coacción y presión de estos grupos sobre las autoridades locales puede ir abriendo paso a un nivel de penetración progresiva y captura de los espacios institucionales, como ocurrió con la Alcaldía de Apopa, que fue gradualmente cooptada por pandilleros del municipio.

Elecciones legislativas y municipales 2018: el anuncio de la debacle electoral de 2019

Los resultados de las elecciones legislativas y municipales mostraron el declive de los dos partidos mayoritarios, expresados en una reducción de su caudal electoral respecto a las elecciones anteriores, en un contexto en el que los niveles de abstencionismo alcanzaron el 54%. Sin embargo, los resultados electorales mostraron que Arena logró un caudal electoral significativamente superior al del FMLN, muy por encima de las tendencias de apoyo que mostraban las encuestas. El FMLN por su parte, obtuvo su mayor derrota electoral desde su existencia como partido político, en un contexto de profundo debilitamiento de su respaldo popular y de retiro de un importante segmento de sus tradicionales apoyos electorales.

Arena logró aumentar de 35 a 37 los diputados en la Asamblea Legislativa y conquistó 12 alcaldías más que en 2015, incluyendo la recuperación de comunas emblemáticas como la de San Salvador. Sin embargo, un análisis de una encuesta poselectoral (Iudop, 2018), sugiere que, estos resultados no obedecieron a un aumento en los apoyos electorales de Arena, sino al declive electoral del partido oficial, cuyos electores pasaron a engrosar las filas de los abstencionistas o se movilizaron en una lógica de rechazo hacia otras ofertas electorales.

En el caso del partido oficial, la derrota fue más contundente. En relación a los resultados de las elecciones 2015, el FMLN redujo en un 48.3 % de sus apoyos electorales, lo que se tradujo en la pérdida de 8 escaños y de 21 alcaldías. Estos resultados anticipaban la debacle electoral del FMLN y la ruptura de la hegemonía del bipartidismo que tuvo lugar un año más tarde en las elecciones presidenciales del 3 de febrero de 2019.

11 Gaviña, Susana, 2019. Nayib Bukele: «Yo no negocio con las maras, lidio con las comunidades donde viven sus familias», ABC Internacional, disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-niyab-bukele-no-negocio-maras-lidio-comunidades-donde-viven-familias-201811080221_noticia.html

Tabla 6. Resultados de las elecciones legislativas 2015 y 2018

	Elecciones Legislativas 2015	Elecciones Legislativas 2018
Votos ARENA	885 374	854 651
Votos FMLN	847 289	437 760
Escaños Arena	35	37
Escaños FMLN	31	23

Fuente: TSE

Meses antes de los comicios, autoridades como el Ministro de Justicia y Seguridad, el director de la policía y el Fiscal general de la República, hicieron reiterados llamados, a manera de advertencia a los distintos partidos políticos de evitar negociar con pandillas. El director de la PNC adelantó que se tenía información de acercamientos entre algunos partidos y las pandillas con fines electorales y que líderes de pandillas estarían interesados en forjar compromisos fuera de la ley (Contrapunto, 2017). A la vez, en los días posteriores a la elección, trascendió que la policía habría interceptado comunicaciones entre pandilleros que indicaban que estos grupos habían emprendido una campaña entre sus bases, para afectar electoralmente el FMLN en represalia por las políticas de seguridad adoptadas por el gobierno.

Si bien no se puede afirmar que hubo un acuerdo estratégico entre estos grupos y Arena para organizar la supuesta campaña de voto de castigo de las pandillas, fuentes cercanas a estos grupos indican que hubo tratos con el entonces candidato de Arena a la Alcaldía de San Salvador, Ernesto Muyshoundt, quien resultó electo. Es importante señalar como antecedente, que Muyshoundt fue uno de los dirigentes de Arena que negoció con las pandillas votos a cambios de dinero y otros beneficios frente a la segunda vuelta de 2014, tal y como lo reveló un video que circuló ampliamente en los medios de comunicación. A la vez, información anecdótica recabada por grupos de observadores electorales nacionales en algunos municipios, indica que personas con apariencia de pandilleros integraron algunas Juntas Receptoras de Votos y formaron parte de los equipos de logística y vigilancia del partido Arena en algunos centros de votación. De hecho, durante los comicios, se reportaron capturas de miembros de JRV ligados a pandillas, algunos de ellos con órdenes de captura vigentes.

Al margen de la existencia de esta supuesta campaña en contra del FMLN, es importante señalar que la debacle electoral del FMLN en esas elecciones era bastante previsible desde 2015. Desde su primer año de gestión, la administración de Sánchez Cerén capitalizó un elevado descontento ciudadano que fue profundizándose en los siguientes años, asociado a la conjunción de problemas de inseguridad, de las finanzas públicas y de la economía nacional. Las encuestas de evaluación de la gestión gubernamental, muestran un rápido y progresivo deterioro de los niveles de aprobación popular de la gestión Sánchez Cerén, que, en el ámbito de los apoyos políticos, se tradujo en un retiro acelerado de las adhesiones partidarias hacia el FMLN (Iudop, 2015; Iudop 2016).

Tomando en cuenta el desgaste político con el que el FMLN llegó a las elecciones de 2018, es importante señalar que la posible campaña de voto de castigo emprendida por las pandillas en contra del FMLN durante esos comicios, solo sumó a un contexto de elevado descontento del electorado con el partido oficial que ya prevalecía en buena parte de la población. En este escenario, no parece lógico asegurar que la contundente derrota electoral del FMLN haya obedecido a dicha estrategia. No obstante, resultó llamativo que, aunque Arena capitalizaba en las encuestas niveles similares de rechazo ciudadano a los adjudicados al FMLN en los meses previo a la elección, haya logrado en tan poco tiempo una significativa mejoría de su desempeño electoral, la cual se diluyó un año después en las elecciones presidenciales de 2019. Por su parte, líderes de las pandillas entrevistados en un periódico digital posterior a las elecciones de 2018, negaron haber apoyado a Arena y boicoteado al FMLN en las elecciones legislativas y municipales, aduciendo que no era necesaria su intervención para asegurar la derrota del FMLN pues habían perdido un amplio apoyo de la población.

Si nosotros hubiésemos apoyado a Arena, ¿con cuánto hubiese ganado? Solo imagínese cuánta familia depende de cada miembro de nosotros: la mujer, algunos ya tenemos hijos mayores, los tíos, los sobrinos... ¿Cómo hubiese ganado el partido Arena si en verdad hubiéramos apoyado eso? Simple y sencillamente porque sabíamos que el pueblo, sin presión nuestra, ya no les cree. Nosotros medimos el territorio, ¿me entendés? El pueblo iba a castigar al FMLN y los castigó, sin que la pandilla hiciera nada. Hasta su voto duro les falló.

[Extracto de la entrevista realizada por Carlos Martínez y Roberto Valencia a pandilleros de la MS y publicada el 15 de abril de 2018 en El Faro].

Un año más tarde, los resultados de las elecciones presidenciales de febrero de 2019, marcaron el cierre de un ciclo político de tres décadas de bipartidismo. Con el triunfo de Nayib Bukele, el bipartidismo y los actores políticos de la guerra y la posguerra han sido desplazados por un personalismo que emergió en medio de una profunda crisis de credibilidad de los actores del sistema político tradicional. Bajo este escenario, es plausible que el sistema político salvadoreño avance en los siguientes años hacia un incierto proceso de fragmentación y reestructuración.

No se dispone de información que indique que en el marco del proceso electoral de 2019 se entablaron negociaciones entre los partidos contendientes y las pandillas, al margen de los acuerdos territoriales que habitualmente establecen los partidos para ingresar a los territorios bajo el control de estos grupos. Al igual que un importante segmento de la población, sectores de las pandillas vieron con entusiasmo la emergencia de un tercer actor que se presentó como alternativa

al anquilosado viejo sistema de partidos. Habrá que ver cómo lidiará el nuevo gobierno con las presiones y demandas de estas y otras estructuras de poder fáctico que emergerán en cuanto tome posesión el nuevo gobierno.

A manera de cierre

Tanto el uso instrumental de las pandillas en la oferta populista-punitiva de los partidos políticos, como el establecimiento de pactos electorales entre las pandillas y políticos, han contribuido a que estas organizaciones se legitimen como actores políticos imprescindibles, con capacidad de influencia en las decisiones del Estado. En los últimos años, los acuerdos entre miembros de los partidos políticos y líderes de pandillas han pasado a ser parte de las estrategias a las que regularmente recurren la mayoría de partidos políticos para aumentar su caudal electoral.

Estos procesos potenciaron a las pandillas como grupos de presión política, en tanto constataron las ventajas y el poder que les da negociar con actores estatales el ejercicio de la violencia, en un país donde la seguridad se constituye en la mayor demanda de la población. En otras palabras, con las negociaciones entabladas con los partidos políticos y altos funcionarios de gobierno, las pandillas descubrieron el potencial del uso político de los homicidios y confirmaron que en el ejercicio de la violencia radica ya no solo su poder social, sino su mayor capital político. En este contexto, en los últimos años, las pandillas se han organizado en torno a una agenda política que está centrada en la conquista de ciertas reivindicaciones para ellos y sus familias, al margen de sus históricas rivalidades identitarias MS o Barrio 18. Sin embargo, la fuerza de su capacidad de interlocución con los actores políticos no solo viene dada por su ejercicio de la violencia, sino por el respaldo de una base social y comunitaria, cuya magnitud es actualmente difícil de estimar; algo que los partidos políticos parecen tener claro.

En la actualidad, las pandillas salvadoreñas cuentan con el respaldo de una base social que va más allá de sus familias. En diversas comunidades del territorio salvadoreño, los pandilleros se han convertido en una autoridad paralela que ejerce el control de distintas esferas de la vida de las comunidades. Aunque son vistos como un flagelo por una parte importante de la población, en muchas comunidades encuentran apoyo y respaldo social, tanto porque son miembros de dichas comunidades y pueden ofrecer alternativas de inserción económica, como porque asumen el vacío de autoridad que genera la ausencia de Estado en territorios que sobreviven en los márgenes. Adicionalmente, el estigma con que son vistas muchas comunidades con presencia de pandillas y la mayor segregación de que son objeto por parte del Estado, junto al aumento de atropellos de las fuerzas de seguridad en esas comunidades, están generando apoyos sociales adicionales a estos grupos y favoreciendo procesos de cohesión social en contra

del Estado. Esta es una dimensión que debe considerar cualquier futuro gobierno en el abordaje del fenómeno de las pandillas.

Finalmente, es importante subrayar las graves consecuencias que para la gobernabilidad y estabilidad futura del país ha traído la legitimación de las pandillas como actor político otorgada por el mismo Estado y sus poderes públicos. En el plano de la competencia electoral, se corre distintos riesgos, entre ellos que ningún contendiente pueda ganar un cargo de elección popular tanto en el nivel local, como a nivel nacional, sino cuenta con el apoyo de estos grupos. Tanto la movilización electoral de sus bases, a favor o en contra de algún partido o candidato, como el uso de la violencia y la coacción de actores ilegales que ostentan un importante poder y control a nivel territorial, puede incidir en la voluntad popular y afectar el carácter libre, secreto y soberano del voto.

En el plano de la gobernabilidad e institucionalidad, haber llevado a violencia y las pandillas a la arena política, ha potenciado la posible injerencia de estos actores ilegales en las decisiones del gobierno de turno y en los asuntos públicos, algo que sin duda ha ocurrido con los últimos dos gobiernos, configurando a las pandillas en un factor de inestabilidad política con la que deben lidiar los próximos gobiernos.

Bibliografía

- Aguilar, Jeannette y Miranda, Lisette, 2006. Entre la articulación y la competencia: las respuestas de la sociedad civil organizada a las pandillas en El Salvador.” en *Maras y Pandillas en Centroamérica*” Volumen IV. San Salvador: UCA Editores.
- Aguilar, Jeannette, 2007. Los resultados contraproducentes de las políticas antipandillas, *Estudios Centroamericanos (ECA)*, (708) 877-890.
- Aguilar, Jeannette, 2007. “Las maras o pandillas juveniles en el triángulo norte de Centroamérica. Mitos y realidades sobre las pandillas y sus vínculos con el crimen”. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/maras2007.pdf>).
- Aguilar, J. and Carranza, M., 2008. “Maras and gangs as illegal actors of the region”. Mimeo. Base input for Report of the Region. Available in: www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/ponencias/Ponencia-Aguilar-Carranza-maras.pdf
- Aguilar, Jeannette, 2019. “Las políticas de seguridad pública en El Salvador, 2003-2018”. San Salvador: Fundación Heinrich Böll Stiftung, Oficina para Centroamérica.
- Ávila, Ariel, 2017. Tipos de territorialización criminal, circuitos de violencia y vigilancia privada en Medellín y Bogotá, en “La política en la violencia y lo político de la seguridad”, Carrión Fernando [Ed]. Quito: Flacso Ecuador, IDRC.
- BBC, 2015. “El paro que demuestra el poder de las maras”. 29 de julio de 2015, disponible www.bbc.com/mundo/noticias/2015/07/150729_america_latina_el_salvador_maras_pandillas_paro_transporte_aw publicada.
- Contrapunto, 2017. Policía salvadoreña advierte a partidos no negociar con pandillas, 9 de abril de 2017, disponible en: <http://contrapunto.com.sv/sociedad/violencia/policia-salvadorena-advierte-a-partidos-no-negociar-con-pandillas/4902>
- Cruz, José Miguel y Portillo, Nelson, 1998. “Solidaridad y violencia en las pandillas del Gran Salvador. Más allá de la vida loca”. San Salvador: Homies Unidos, Instituto Universitario de Opinión Pública, Rädda Barnen de Suecia, Save the Children de Estados Unidos. UCA Editores.
- Cruz, José Miguel, 2003. Las preferencias políticas en octubre de 2003, la Mano Dura de Arena. *Estudios Centroamericanos (ECA)* (660) 1071-1078.
- Cruz, José Miguel, 2004. Las elecciones presidenciales desde el comportamiento de la opinión pública, *Estudios Centroamericanos (ECA)* Número (665-666): 247-267.
- Cruz, José Miguel, 2007. *Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes. Un aporte a los estudios interamericanos*, Francis Pisani et al [eds.] 1ª. edición. México: Instituto Autónomo de México. Miguel Ángel Porrúa librero-editor.

- Gaviña, Susana, 2019. Nayib Bukele: «Yo no negocio con las maras, lidio con las comunidades donde viven sus familias», ABC Internacional, disponible en https://www.abc.es/internacional/abci-niyab-bukele-no-negocio-maras-lidio-comunidades-donde-viven-familias-201811080221_noticia.html
- González, 2019. Elecciones en El Salvador: ¿qué papel juegan las pandillas en los comicios presidenciales del país centroamericano?, en BBC News mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47036556>
- Hernández Anzora, Marlon, 2015. Maras salvadoreñas ¿actores políticos en construcción? Análisis No. 3, 2015, San Salvador: Fundación Friedrich Ebert (FES) en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesam-central/12920.pdf>
- Instituto Universitario de Opinión Pública, 2003. Los salvadoreños frente a las elecciones presidenciales de 2004”. Boletín de prensa, Año XVIII, No. 3.
- Instituto Universitario de Opinión Pública, 2015. Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2015. Boletín de prensa, Año XXX, No. 1.
- Instituto Universitario de Opinión Pública, 2016. Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan el segundo año de Gobierno de Salvador. Boletín de prensa, Año XXX, No. 2.
- Instituto Universitario de Opinión Pública, 2018. Los salvadoreños evalúan el cuarto año de gobierno de Salvador Sánchez Cerén y opinan sobre el pasado proceso electoral. Boletín de prensa, Año XXXII, No. 3.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. 2014. “La situación de la seguridad y la justicia en El Salvador 2009-2014: entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras”. Aguilar, Jeannette [Coord.] San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.
- López, Jaime, 2017. FMLN y Arena les pagaron a las pandillas a cambio de votos, disponible en: www.elsalvador.com/noticias/nacional/384185/fmln-y-arena-les-pagaron-a-las-pandillas-a-cambio-de-votos/
- Luna, Stanley, 2012. MS-13 reclamó a Funes por incumplir lo pactado en elecciones. El Salvador.com, 18 de mayo de 2017, disponible en: www.elsalvador.com/noticias/nacional/351605/ms-13-reclamo-a-funes-por-incumplir-lo-pactado-en-elecciones/
- Martínez, Carlos, 2016. Pandillas aseguran que tenían pacto electoral con el FMLN. El Faro, 18 de abril de 2016, disponible en: https://elfaro.net/es/201604/el_salvador/18455/Pandillas-aseguran-que-ten%C3%A9n-pacto-electoral-con-el-FMLN.htm
- Martínez, Carlos, 2018. Nayib Bukele también pactó con pandillas, EL Faro, 29 de junio de 2018, disponible en: https://www.elfaro.net/es/201806/el_salvador/22148/Nayib-Bukele-tambi%C3%A9n-pact%C3%B3-con-pandillas.htm

- Martínez, Carlos y Valencia, Roberto, 2018. “Mara Salvatrucha: Fue un error haber aceptado dinero de los partidos políticos”, El Faro, 15 de abril de 2018, disponible en: <https://elfaro.net/es/201804/salane-gra/21718/Mara-Salvatrucha-%E2%80%9CFue-un-error-haber-aceptado-dinero-de-los-partidos-pol%C3%ADticos%E2%80%9D.htm>
- Membreño, Tania y Bonilla, Alejandra, 2009. FGR acusa a FMLN de contratar pandilleros, La Prensa Gráfica, disponible en <http://especiales.laprensagrafica.com/2009/transicionpresidencial/?p=1611#postcomment>
- Montoya. Ainhoa, 2018. La reedición del conflicto: la política electoral en El Salvador de la posguerra, Estudios Centroamericanos (ECA) Número (752): 247-265.
- Rodgers, Dennis, 1997. Un antropólogo-pandillero en un barrio de Managua. Revista Envío (184): 10-16.
- Santacruz, María y Concha-Eastman, Alberto, 2001. “Barrio adentro: la solidaridad violenta de las pandillas del Gran Salvador”. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.

Sistema político y corrupción en México y su incidencia en el triángulo norte centroamericano

Máximo Zaldivar Calderón

Introducción

En los Estados Unidos de América usan mucho una frase que dice “*everything is bigger in Texas*” todo es mas grande en Texas, y considero que en Centro América se podría decir fácilmente, “todo es más grande en México”.

El territorio de El Salvador equivale al del Estado de Tabasco uno de los Estados más chicos del país, Guatemala y Honduras tienen una superficie territorial más o menos como la del estado de Durango, importante pero mediano en promedio a los demás estados. El país tiene 31 estados y 2,500 municipios, hay casi 700 legisladores entre diputados y senadores. Un solo partido político, ahora el más grande en la oposición, tiene más de 500 alcaldes en funciones, esto es casi tres veces más de los municipios que hay en toda Nicaragua. Estos ayudan a contextualizar todo lo que se describirá en el transcurso de este escrito y por qué no se puede negar, que México ha sido, es y continuara siendo un referente en sus modelos políticos, electorales, y educativos para la mayoría de los países centroamericanos.

El sábado 1 de diciembre de 2018 tomó posesión el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, conocido popularmente como AMLO, para el periodo 2018-2024. El texto intenta imaginar o suponer cómo será el arranque del sexenio, por lo que se parte en esta reflexión desde las elecciones federales del 1 de julio del año 2018.

I. Elecciones Federales 2018

Sin duda, esta elección ha sido la más grande administrada en la historia democrática del país, un Padrón Electoral de casi 90 Millones de Mexicanos estaban aptos para votar, para elegir a su presidente, Legisladores y casi 18 mil autoridades a nivel local. Para el Instituto Nacional Electoral (INE) fue un verdadero reto logístico, que incluyó 143 132 centros de votación y más de un millón de miembros de Mesas receptoras de votos.

Tal como lo indicaban todas las encuestas de opinión pública, salió ganador el candidato de la alianza MORENA-Partido de los Trabajadores y Encuentro Social, Andrés Manuel López Obrador, con el 53.1% de los votos, con una

muy amplia ventaja sobre el candidato de la alianza PAN-PRD y Movimiento Ciudadano, Ricardo Anaya Cortés, que por cierto era el candidato mas joven, con un 22.2%.

En tercer lugar, quedó el candidato oficialista José Antonio Meade Kuribreña de la alianza PRI-VERDE con un 16.4% y en último lugar Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón con apenas el 5.2% del movimiento BRONCO. A nivel Legislativo MORENA y sus aliados también obtuvieron la mayoría en ambas cámaras. Esto obviamente pone al nuevo presidente en una posición muy privilegiada.

La participación ha sido alta, un 63.42% lo cual le da una legitimidad y representatividad muy importante al nuevo presidente y es precisamente esa legitimidad de la cual esta haciendo uso en la actualidad de manera muy efectiva.

Unos últimos datos relacionados con las elecciones: el voto en el exterior, el cual en México ha sido históricamente bajo, en comparación con su alto padrón electoral y el gran número de su comunidad migrante, apenas 32 mil votos en el 2006, y 40 mil votos en el 2012: esta vez se llegó casi a 100 mil votos depositados en el exterior, lo cual demuestra que se logró romper con esa baja participación, la cual tenía cuestionado seriamente al INE, no solo por el costo-beneficio del voto en el exterior, sino que toda su operabilidad y funcionalidad.

El otro tema es el costo y gastos de campaña incurridos por los partidos políticos durante este proceso electoral, curiosamente MORENA no gasto mucho según los datos oficiales del INE, alrededor de US\$ 10 Millones, en comparación de los US\$ 16 Millones gastados por el candidato oficial o incluso los US\$ 18 Millones gastados por el candidato del PAN. El INE implementó esta vez un nuevo sistema de auditoria el Sistema Integrado de Fiscalización -SIF-, el cual incrementó en un 548% la capacidad y alcance de auditoría del INE.

II. Temas que han generado dudas y controversia

2.1 México y las relaciones con los EE. UU.

Este es un tema del cual también se podría hacer un análisis a fondo, pero se desea solo señalar los puntos que se consideran que son los que por ahora han destacado más, aunque aún falta mucho por verse en esta materia:

- La construcción del muro fronterizo y la crisis migratoria centroamericana.
- La creciente relación comercial México-China.
- La decisión de la nueva administración mexicana de respetar la autodeterminación de los pueblos, en especial, de Venezuela y Nicaragua.

Se considera que estos temas son los centrales, que podrían tensar la relación bilateral con los Estados Unidos de América y en particular con la administración del presidente Donald Trump. Sumado a un natural abismo ideológico entre ambos mandatarios, que México sigue sin embajador de los Estados Unidos de América, con recortes significativos en los fondos de cooperación y con el resto de las agencias antinarcóticos, de comenzar a buscar afianzar las relaciones con las nuevas autoridades en materia de seguridad, particularmente la Secretaría de Gobernación, la cual ha sido asumida por la senadora Olga Sánchez Cordero, quien es ponente de la iniciativa para despenalizar el consumo de la mariguana en el país.

2.2 El factor Venezuela

Los rumores de la injerencia de Venezuela comenzaron a sonar desde las elecciones en el Estado de México en el año 2017, cuando acusaciones sobre un posible financiamiento para la campaña de la candidata Delfina Gómez Álvarez de MORENA empezaron a surgir. Sin embargo, investigaciones del INE no pudieron comprobar tales hechos, y MORENA no pudo quitarle ese bastión tradicional al Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque si llegó cerca de ganar, ya que la diferencia fue de un poco menos de 100 mil votos.

Afinidad ideológica o idealista seguramente existirá entre, ahora, ambos presidentes, la asistencia de Nicolás Maduro a la toma de posesión el 1 de diciembre del 2018, es una muestra de ello, la cual fue sin embrago fuertemente objetada en el Senado por la bancada del PAN, pero la Comisión de Relaciones Exteriores engavetó la moción y sé quedo en el olvido.

El reciente anuncio de implementar un programa de asistencia social con médicos cubanos, a lo símil de “Barrio adentro” en Venezuela, solo reafirma los lazos de afinidad, pero no justifica los niveles de alarmas circuladas por algunos sectores conservadores, de que AMLO llevará a México por un camino similar al de Venezuela, lo cual es muy poco probable dado la fuerte institucionalidad existente en México, los pesos y contrapesos y la ejemplar democracia mexicana que dista mucho de la actual Venezuela, autoritaria y represiva.

2.3 Las Consultas Ciudadanas

El uso de la herramienta de consulta ciudadana utilizada por Andrés Manuel Lopez Obrador, incluso antes de haber llegado a la Presidencia, ha sido sin lugar a duda su instrumento de preferencia, aunque también ha generado críticas y temores. La primera consulta realizada entre los días 25 y 28 de octubre de 2018, trató sobre la construcción del nuevo aeropuerto internacional de México en Texcoco. El resultado de la consulta fue un no a la continuidad del proyecto, con un 69.5% en contra. El proyecto, el cual ya estaba en un tercio de avance con grandes in-

versiones tanto nacionales como extranjeras, llegaría a generar más de 160 mil empleos solo en su etapa de construcción, se estimaba que alcanzarían los 450 mil ya en pleno funcionamiento. Esto no dejó de impactar en las esferas políticas y empresariales del país, el peso mexicano sufrió un revés significativo ante el dólar, pero para mí lo más importante de señalar, es la manera en que la consulta se desarrolló, la cual siendo muy objetivos, careció de las garantías de certeza e imparcialidad, Por ejemplo: se ubicaron los centros de votaciones en sectores demográficos que usualmente no hacen uso del transporte aéreo y que fueron zonas poblacionales clave para su triunfo electoral, el Instituto Nacional Electoral no tuvo ninguna participación en la organización, ejecución y supervisión de la consulta (para votar se tenía que presentar la credencial del INE), las personas que la administraron venían de las mismas bases de MORENA. Asimismo, existen suficientes acusaciones de que se permitió el doble sufragio en algunos centros de votación. El presidente electo en ese entonces, utilizó la consulta para validar una decisión política, la cual ya había tomado, desde hace mucho tiempo, su alternativa presentada es renovar el aeropuerto actual Benito Juárez y habilitar un segundo aeropuerto en la base militar área de Santa Lucía.

Posteriormente, se llevó a cabo una consulta similar, realizada entre el 24 y 25 de noviembre de 2018, sobre la construcción del Tren Maya, el cual uniría los estados de Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintan Roo. Esta consulta arrojó una mayoría del 89.9% a favor del sí. En esta consulta también se aprobaron 10 Proyectos sociales considerados de prioridad para la nueva administración, entre ellos: la construcción de una refinería, la modernización de dos puertos, la construcción de otro tren que una los dos océanos, aumento de pensiones de las personas mayores, becas para estudiantes públicos en nivel medio de educación, apoyo financiero a personas con discapacidad, medicinas gratuitas a personas en pobreza, internet gratuito, un proyecto de juventud y uno de reforestación.

2.4 Los “Súper” delegados estatales

El presidente Andrés Manuel López Obrador anunció desde el inicio de su campaña la creación de la figura de los “delegados de programas integrales de desarrollo”, antes llamados coordinadores estatales, en las 32 entidades del país, quienes serán su mano derecha en el próximo sexenio. Estos cargos “no tienen la facultad de manejar recursos presupuestales, sino de supervisar programas, planes y obras de desarrollo”.

Esto ha sido un punto de discordia, muchos de los Gobernadores de oposición han sido muy críticos de esta nueva figura e incluso la señalan de “autoritarismo político”. La Asociación Nacional de Gobernadores la ha validado, pero señalando que tendrán una constante observación y evaluación sobre el desempeño y avance de este modelo.

En este punto en particular, y sin el afán de sumar a las comparaciones entre ambos países anteriormente descritos, pero sí resaltar que ha sido un punto señalado por varios expertos que se oponen a este modelo, y es precisamente debido a que un modelo similar fue utilizado e impulsado por el presidente Hugo Chávez en Venezuela, cuando los pocos gobernadores emblemáticos de la oposición, Henrique Salas Feo en Carabobo y Manuel Rosales en el Zulia, por ejemplo, se les limitaron sus funciones y se enviaron designados estatales. Así como también se intentó controlar al alcalde mayor de Caracas Antonio Ledezma, al nombrar Chávez a un jefe de Gobierno del Distrito Capital paralelo.

III. El futuro de la Oposición política en el país (PRI-PAN) y las elecciones regionales del 2021

El problema actual más serio del PRI es que muchos priistas, incluso desde la campaña, empezaron a abandonar al partido para irse a MORENA, a estas personas se les ha empezado a llamar los pertenecientes a PRIMOR. Algo podría quedar del PRI, tal vez un partido pequeño, testimonial, al estilo de lo que quedó del PRI después de las elecciones de jefe de Gobierno en el Distrito Federal en 1997. En ese entonces, la izquierda, agrupada en el PRD, dirigida que por Andrés Manuel López Obrador, se “robó” los liderazgos, cuadros y estructuras del PRI dejándolo prácticamente vacío. Hoy, en la Ciudad de México, el tricolor prácticamente no existe: es un cascarón sin fuerza electoral y, por tanto, sin poder, sin embargo, si tienen su refugio importante que es el Estado de México, tradicionalmente base de poder del PRI con el actual gobernador Alfredo del Mazo Maza, y sin dejar de mencionar a Enrique Peña Nieto, quien salió de ahí como gobernador hacia la presidencia en el año 2012.

En cuanto al PAN, lleva dos derrotas contundentes seguidas a nivel nacional: 2012 y 2018. No existe un consenso entre los 11 gobernadores del PAN de qué hacer con ese partido. El expresidente Vicente Fox lleva años fuera, y aparece de vez en cuando en Twitter con unos mensajes muy peculiares. El grupo de Felipe Calderón se encuentra muy desgastado y en noviembre de 2018 anunció su renuncia definitiva al partido.

Sin embargo, el PAN es el partido, por una cuestión ideológica, de organización y de poder local, con más posibilidad de sobrevivir. En México sí existe una fuerte demanda por un partido de centroderecha que defienda los valores de esa parte del espectro político. La fuerza ideológica del PAN se diluyó muchísimo en las pasadas elecciones al aliarse con el PRD y Movimiento Ciudadano. El famoso frente resultó en una “melcocha” como se dice coloquialmente en Centro América, que no acabó proponiendo nada. Una cosa hay que reconocerle al PAN: siempre tienen jóvenes con capacidad de crecer rápidamente en la política nacional. Así fue el caso de Felipe Calderón, Roberto Gil y Ricardo Anaya y en el

mes de noviembre eligieron a su nuevo presidente, un exsenador de Michoacán, Marco Cortez Mendoza, un hombre de 41 años.

Aún no termina la emoción, alegría y también tristeza para algunos de estas pasadas elecciones federales, y ya se está pensando en las próximas elecciones regionales. En el año 2019, específicamente el domingo 2 de junio, se celebrarán elecciones en: Aguascalientes, Baja California, Durango, Tamaulipas y Quintana Roo, para elegir un total de 142 cargos, entre ellos un gobernador.

Asimismo, en el 2021, México volverá a tener elecciones federales donde se elegirán nuevos diputados y 13 nuevas gubernaturas.

Los estados que elegirían a nuevos gobernadores en 2021 son: Colima, Guerrero, Michoacán, Querétaro, Sinaloa, San Luis Potosí, Nayarit, Campeche, Sonora, Zacatecas, Baja California Sur, Chihuahua y Tlaxcala.

A nivel federal la reelección se permitirá a partir de 2021, así que aquellas personas que constituyan el congreso a partir de este año, podrán contender inmediatamente por la renovación de su periodo que iría del 2021 al 2024, lo cual hace que MORENA tenga mucho interés en las próximas elecciones.

También el INE ha anunciado la implementación del voto electrónico en el 2021 para el exterior, substituyendo el actual sistema postal.

IV. La corrupción en México

El impacto y el costo político que la corrupción en México conlleva es muy fuerte, solo como ejemplo: 17 exgobernadores que han estado en el poder en la última década, se encuentran bajo investigación y algunos de ellos ya juzgados y pagando sentencia. La mayoría de ellos bajo la bandera del PRI, lo cual perjudicó en gran medida la candidatura de José Meade en esta última elección, sumando a la poca aprobación popular de la gestión del presidente saliente Peña Nieto, donde solo 1 de cada 2 personas, la aprobaban.

El connotado caso de Javier Duarte, por las excentricidades que él y su esposa demostraban públicamente, exgobernador de Veracruz, quien desvió MXN\$ 35 mil millones, capturado en Guatemala y actualmente pagando condena, la cual, no tuvo la dureza que se esperaba; así también, Tomas Yarrington, Cesar Duarte y Guillermo Padres, este último del PAN.

El gobernador, en muchos casos, es la figura visible de la corrupción, pero el problema de fondo es la debilidad institucional de muchos estados, que facilita este tipo de situaciones. Durante la gestión de Felipe Calderón hay un caso

emblemático de corrupción, de una obra que tuvo un sobrecosto del 192% y la cual aún está a la vista de todos en plena Avenida Reforma.

Gente muy cercana a Peña Nieto ha sido señalada de corrupción como el caso de Emilio Lozoya, operador de su campaña en el 2012 y exdirector de PEMEX, el sonado caso Odebrecht lo ha llevado de por medio con acusaciones de haber recibido US\$ 10 millones en sobornos a cambio de contratos entre 2012 y 2016. Este último caso está en manos de la Procuraduría General de la República, y se ha sancionado e inhabilitado a Odebrecht, pero aún no se acusa formalmente a nadie por soborno.

En noviembre, World Justice Project, presentó su índice sobre el Estado de derecho en México, con cifras muy sorprendentes que, incluso, los llevo a posponer la presentación hasta después de las elecciones por la repercusión al hacerlas públicas. Según datos, la impunidad en México alcanza hasta un 97%, cifra realmente alarmante.



Gráfica de Transparencia Internacional, sobre el Índice de corrupción del año 2017. México se encuentra en el ranking número 135 a nivel mundial.

4.1 ¿Anticorrupción y austeridad, un cambio real o retórica de Campaña?

Sin lugar a duda la campaña de AMLO se abanderó bajo la lucha contra la corrupción y sus ejes principales de gobierno, anunciados recientemente, así lo confirman. Medidas como la venta del avión presidencial y la apertura al público de la casa presidencial de los Pinos, museo desde el día de la toma de posesión, han sido tildadas de populistas, sin embargo, dos anuncios recientes, si han tenido el impacto que pueden cambiar la lucha contra la corrupción en el país:

- 1) La reciente aprobada ley federal de Remuneraciones de los servidores públicos, mediante la cual nadie puede ganar mas que el presidente de la República, ha sido recibida con sentimientos encontrados, por un lado, la reconocen como algo que era necesario además de que es una obligación constitucional, pero otros lo ven como un retroceso, ya que esto fomentará más la corrupción, que era algo que de alguna manera se estaba logrando con los salarios atractivos. También el organismo judicial ha sido sorprendido con esta ley, ya que tendrá que hacer un ajuste en los salarios, que son de los más altos en el país.
- 2) La iniciativa enviada por el Ejecutivo al senado para eliminar el fuero presidencial y el de altos funcionarios, ha causado mucha sorpresa y también reacciones muy positivas y a favor de la iniciativa. Con la misma se pretende eliminar la impunidad constitucional y que el presidente pueda ser juzgado como cualquier ciudadano.

Algunos han interpretado esto como un mensaje directo hacia Peña Nieto, solo el tiempo dirá si se inicia o no una investigación contra el ahora exmandatario.

V. México y Centro América

Finalmente, qué puede esperar Centro América como región en lo individual y en cada paso, con el cambio en México. Con la administración del FMLN en El Salvador existe afinidad, muestra de ello, fue la visita de AMLO a ese país después de haber sido electo y la participación del actual candidato presidencial del FMLN, Hugo Martínez como invitado especial en la toma de posesión el 1 de diciembre de 2018.

El acuerdo firmado, durante la toma de posesión, con los países del triángulo norte de Centro América, (Guatemala, El Salvador y Honduras) en materia de migración es un buen comienzo, el cual busca generar empleos en la región y atacar las causas estructurales de la migración.

Ciertamente, Centro América sin México no podrá afrontar de manera efectiva el tema de la migración y mucho menos una negociación con los EE. UU., por lo cual hacer un frente común con México será de mucho beneficio.

Habrà que ver el resultado de los procesos electorales de 2019 y qué se derivará de los mismos en las relaciones con México. En El Salvador las encuestas vaticinan la pérdida del gobierno para el FMLN, el final del bipartidismo hegemónico y el surgimiento de un nuevo liderazgo bajo la figura de Nayib Bukele. Mientras tanto, en Guatemala, independientemente del resultado electoral, la cercanía fronteriza con México lo convierte en un socio comercial importante y un aliado contra la migración ilegal y el narcotráfico.

Bibliografía

- CIMAC. 2018. Herencia de un sexenio: simulación y desplazamiento. Violencia contra mujeres periodistas 2012-2018. México.
- Fierro Farráez, Ana E. 2016. Retos de los Partidos Políticos en transparencia proactiva. Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral, # 33. México.
- IIDH. 2018. Visiones Internacionales sobre el proceso electoral de México 2018: Informes de Observación y acompañamiento de IFES, IDEA Internacional y UNIORE. Costa Rica.
- INE. Informe de Cómputos Distritales 2018, Elecciones Federales. México.
- Lopez Noriega, Saul. 2016. Dinero y validez de los procesos electorales. Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones. Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral # 36. México.
- World Justice Project. 2018, Índice del Estado de Derecho en México. Perspectivas y experiencias en los 32 estados del país. México.

Política y corrupción en América Latina

Las lecciones para el triángulo norte en Centroamérica

Luis Mario Rodríguez R.

I. Introducción

La corrupción está sacudiendo la estabilidad de los sistemas políticos en la región latinoamericana. Los datos demuestran una disminución preocupante del apoyo de los ciudadanos a la democracia, una creciente indiferencia respecto del tipo de régimen que los gobierna y un deterioro acelerado de la lealtad ideológica y partidaria de los electores.

La falta de transparencia en las más altas esferas del Estado y su involucramiento en millonarios desfalcos del erario público está allanando el camino de líderes populistas hacia el Ejecutivo y el establecimiento de nuevos autoritarismos. El exiguo crecimiento económico, con tasas mediocres de entre uno y dos por ciento, sumado a las ventajas que presentan las redes sociales como canales transmisores de los escándalos de malversación de fondos, han sensibilizado a la población que protesta, en grandes manifestaciones públicas, para que se castigue a los culpables y se recupere lo robado.

Los mecanismos para enfrentar la falta de transparencia y el abuso que hacen los funcionarios del dinero público responden a los diferentes contextos nacionales. En el Triángulo Norte, por ejemplo, Guatemala y Honduras optaron por la intervención de comisiones internacionales en contra de la corrupción y la impunidad. Por el contrario, en El Salvador, las instituciones que integran el sistema anticorrupción lograron la condena de un Expresidente de la República. Los modelos para atacar este flagelo han sido acompañados de sendas reformas legales que van desde normas para evitar el conflicto de interés, tanto en el sector público como en el privado, hasta regulaciones más estrictas en el ámbito del financiamiento político, así como leyes que fomentan el acceso a la información pública, el establecimiento de normas de buen gobierno corporativo y estrictos controles en las contrataciones públicas.

El presente trabajo explora, en primer lugar, las lecciones de la lucha contra la corrupción en América Latina. Se revisan las recomendaciones de un comité de expertos convocados por el Banco Interamericano de Desarrollo y las propuestas contenidas en un reciente estudio del INCAE Business School. También se enumeran las reformas institucionales implementadas en diferentes países. En segundo lugar, se describen detalladamente los modelos aplicados en los países

que integran el Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras y los avances del Plan de la Alianza por la Prosperidad en el ámbito de la transparencia. Con el propósito de identificar los resultados en la subregión se enumeran los casos de corrupción más relevantes y se detalla el proceso de instalación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Finalmente se presenta un análisis del estado de la regulación del dinero en la política y de las tendencias que sugieren tratar el financiamiento irregular de campañas como casos de corrupción.

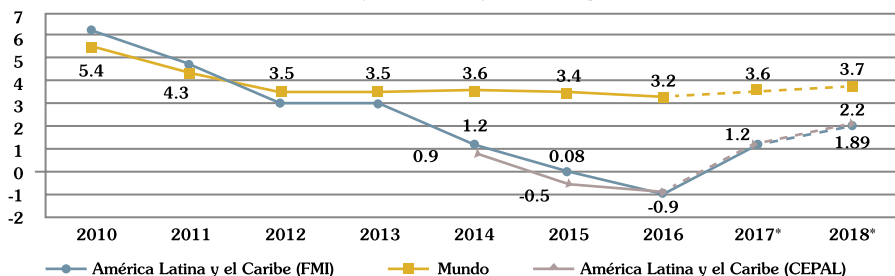
El capítulo finaliza con unas reflexiones en las que se destaca el papel de la sociedad civil en la promoción de la transparencia, la importancia estratégica del acceso a la información pública y el gobierno abierto, la modernización institucional y el acatamiento de los estándares internacionales de diversos instrumentos propuestos por las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, y la necesidad de los Estados de dinamizar el crecimiento económico, reducir la pobreza y enfrentar los actos de corrupción de la mano con el sector privado.

II. América latina: algunas lecciones del binomio “política y corrupción”

La corrupción está sacudiendo la estabilidad de los sistemas políticos en la región. El lento crecimiento económico combinado con la percepción de un bajo nivel de progreso multiplica sus efectos y reduce la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Los grandes escándalos protagonizados por presidentes, vicepresidentes, funcionarios de gobierno y, en algunos casos, diferentes empresas privadas, en los que se han malversado cantidades millonarias del erario nacional, representan un desafío sin precedentes para las democracias latinoamericanas.

La desaceleración económica en los últimos años en la mayoría de los países de la región y una clase media cada vez más exigente, ha vitalizado la rendición de cuentas y la conciencia de la gente en relación con los efectos dañinos de la corrupción. El nuevo “normal” del crecimiento de las economías latinoamericanas, muy por debajo del que necesitan los gobiernos para combatir la pobreza y para incentivar al sector productivo con grandes obras de infraestructura estratégica, y la percepción, cada vez más arraigada en los ciudadanos, que los responsables de lo cosa pública están vaciando las arcas del Estado, contribuyen a deteriorar, aceleradamente, la satisfacción de los ciudadanos con la democracia.

Gráfico 1. Mundo y América Latina y el Caribe:
crecimiento del Producto Interno Bruto (2010 – 2018). Variación porcentual anual



- El crecimiento del PIB para 2017 fue de 1.2% (FMI y CEPAL).
- La región retoma el crecimiento, pero con tasas mediocres.
- Para 2018 FMI proyecta un crecimiento de 1.6%. Menos de la mitad del crecimiento mundial, un tercio de los emergentes y un cuarto del crecimiento de Asia. Fuente: Zovatto, D., 2018.

Por otro lado, una reciente investigación del INCAE Business School muestra una correlación fuerte (0.83) y positiva entre el nivel de transparencia de una nación y su prosperidad económica. Según el INCAE, “todos los países ricos (PIB/Cap. mayor a \$40,000) son transparentes (Índice de Transparencia mayor a 50). Consecuentemente, ningún país corrupto es rico, y ningún país rico es corrupto. Entre los países pobres, la mayoría son corruptos. Aunque hay algunos pocos, como Ruanda, Botsuana y Bhutan, que son pobres a pesar de sus altos índices de transparencia”¹. El estudio de esta escuela de negocios agrega que “la corrupción disminuye la efectividad del Estado, sesga la inversión pública, reduce la eficiencia de los servicios públicos, y aumenta los costos de transacción. Además, ahuyenta a la inversión privada (nacional y extranjera) y distorsiona los esfuerzos del talento empresarial”².

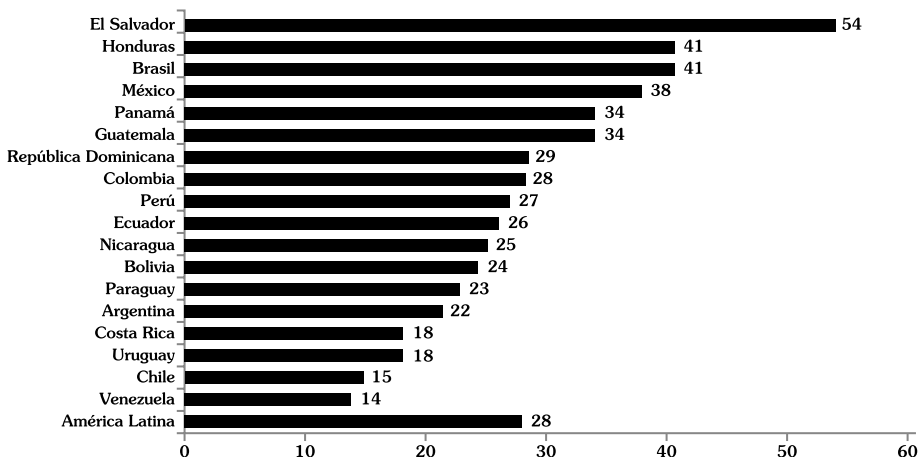
El flagelo de la corrupción presenta dos realidades. La primera tiene que ver con la ya deteriorada credibilidad de los partidos políticos. En la medida que resultan involucradas las más altas esferas del Estado en casos de lavado de dinero y en el desvío de fondos públicos los ciudadanos buscan otras opciones de gobierno. No solo están dispuestos a elegir a un “outsider” o a políticos con un discurso “antisistema”, si no también crece en la población el sentimiento de indiferencia respecto de la forma de gobierno. A un considerable segmento de habitantes en el continente no le importa si vive en un sistema democrático o en uno no democrático. En realidad, es muy probable que los electores, al responder a este tipo de interrogantes, se refieran más bien a que su único objetivo es elegir a

1 Clancy, S., Martínez, O. y Ketelhorn, N., “Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales”, INCAE Business School, 2019.

2 Ibid

alguien que les resuelva de inmediato los principales problemas que afectan su entorno familiar.

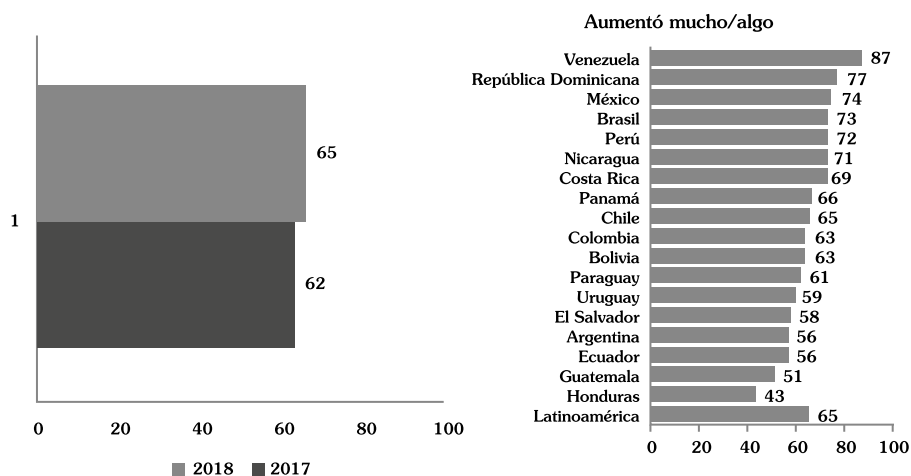
Gráfico 2. Da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. Resultados por país en 2018



Fuente: Latinobarómetro, 2018

En las recientes elecciones celebradas en Brasil, México y El Salvador, los candidatos a la presidencia atacaron sistemáticamente al “*statu quo*” y ofrecieron terminar con la corrupción; esta estrategia les permitió ganar con amplia ventaja sobre sus principales rivales políticos. Los resultados en esos comicios muestran que se está debilitando la lealtad ideológica y partidaria del electorado. En los tres casos citados, los movimientos de Jair Bolsonaro, Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele, capitalizaron el enojo ciudadano y el desgaste de los partidos tradicionales atrayendo electores de las organizaciones partidarias que gobernaron sus respectivos países en los últimos veinte años.

Ciertamente la corrupción no suele ocupar el primer lugar cuando se consulta a la gente sobre los principales problemas del país. En algunos casos, según el Latinobarómetro 2018, la corrupción desaparece como preocupación, sobre todo en el ámbito local. Sin embargo, la percepción del “aumento de la corrupción” se encuentra enquistada entre la población latinoamericana. Los ciudadanos saben que el comportamiento de los funcionarios públicos no es el correcto porque están despilfarrando los bienes del Estado, ya sea por prácticas de tipo clientelar, por una ineficiente política de gasto público o por el robo de dinero a través del peculado, el lavado o las contrataciones públicas amañadas.

Gráfico 3. Aumento de la corrupción totales América Latina 2017 -2018 – Totales por país 2018

Fuente: Latinobarómetro, 2018

El otro efecto tiene que ver con la respuesta de las instituciones para controlar la corrupción y con nuevos mecanismos para acceder a la información pública. La prestigiosa revista *The Economist* señaló que “es una paradoja común: el mundo a menudo se da cuenta de la corrupción cuando alguien está haciendo algo al respecto. Eso lleva a la gente a concluir que las cosas empeoran cuando de hecho están mejorando”.³ En línea con esa idea, Casas Zamora y Carter, en un análisis publicado por el Diálogo Interamericano, afirmaron que “hoy no existe más corrupción que antes”.⁴ En realidad, ahora hay más información y los “destapes” de estas prácticas delictivas evidencian que en el pasado reciente las instituciones no cumplieron su labor de control. En la actualidad hay más exposición, más publicidad de los señalados, más humillación pública y principalmente, más criminalización, es decir, judicialización de los presuntos responsables⁵.

Por años se ha percibido una manipulación de las instituciones encargadas de investigar a los involucrados en prácticas corruptas. El acceso a la información pública y los nuevos canales de comunicación, que “viralizan” los datos en cuestión de minutos a través de las redes sociales, aceleraron las reformas pro - transparencia y la rendición de cuentas en la región. Las medidas “anticorrupción” aprobadas en los últimos 15 años en América Latina, que fueron inefectivas hasta hace muy poco, ahora están contribuyendo a procesar a los responsables y a sentar precedentes importantes en la lucha contra este flagelo⁶.

3 The Economist (4 de junio de 2016).

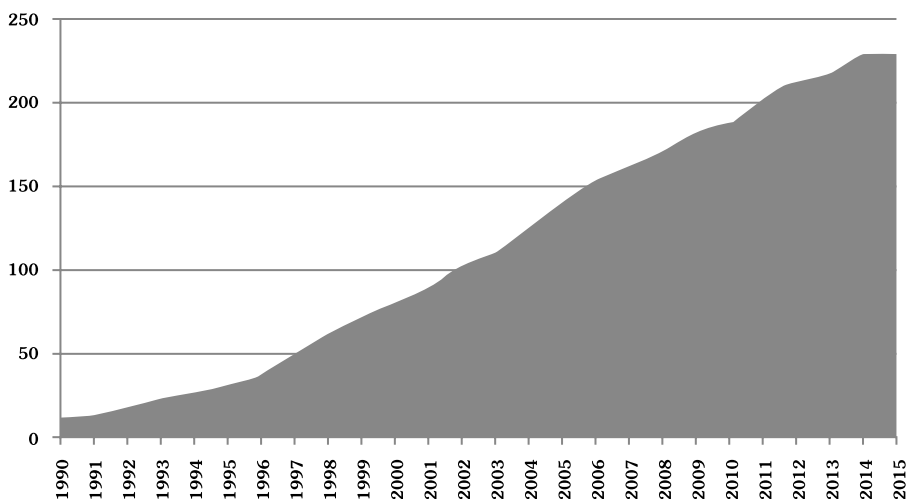
4 Casas Zamora, K., y Carter, M., “Más allá de los escándalos. El cambiante contexto de la corrupción en América Latina”, Inter - American Dialogue, 2017.

5 Ibid

6 Ibid

Los principales instrumentos adoptados entre 1990 y 2018 van desde la creación de oficinas de auditoría en las respectivas Constituciones o en la ley, las declaraciones juradas de bienes, el acceso a la información pública, la revisión de los sistemas de compras públicas, la política de gobierno electrónico, las leyes contra el lavado de dinero y la necesaria regulación del financiamiento político. Asimismo, se está dando seguimiento más preciso a las recomendaciones y a los estándares internacionales establecidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Gráfico 4. Número de medidas anticorrupción adoptadas por países latinoamericanos, 1990-2015



Fuente: Casas Zamora, K., y Carter, M., "Más allá de los escándalos. El Cambiante contexto de la corrupción en América Latina, Inter-American Dialogue, 2017

Los Estados han debido reaccionar en contra de la calamidad provocada por la falta de ética de los funcionarios y empleados públicos. Algunos países han promulgado leyes de negociación de reducción de penas, reformas judiciales de diferentes tipos y profundas modificaciones de la administración pública.⁷

El Banco Interamericano de Desarrollo publicó el informe del "Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe", elaborado por siete expertos en la materia. En resumen, el informe señala que es el momento para una transformación sistémica que incluya una reforma institucional y legal que aumente la disuasión y ponga fin a la impunidad de las personas con conexiones políticas. El informe critica el exceso de leyes

7 Ibid

y la falta de prácticas concretas. Agrega que la mayoría de casos de corrupción se encuentra en los ámbitos de la contratación pública y en el financiamiento de las campañas. Como soluciones, los expertos convocados por el BID proponen los “acuerdos de culpabilidad”, incluyendo la negociación de cargos y la cooperación transnacional.

A nivel empresarial, se pueden reducir las oportunidades para cometer estos ilícitos mediante la implementación de programas anticorrupción. Estos programas no sólo deben cumplir con la regulación nacional aplicable, sino también establecer los mecanismos para detectar y sancionar los casos internos de corrupción, así como promover la cultura de integridad y transparencia en la actividad empresarial. Desde el año 2016, la Organización Internacional de la Normalización (ISO) ha establecido el estándar ISO 37001 que sirve de guía para el diseño e implementación de este tipo de programas. Los programas anticorrupción inician con una política anticorrupción explícita, conocida y compartida por todos los colaboradores de la organización. Deben incluir expectativas de conducta de los socios comerciales en su interacción con entidades de gobierno. También deben contemplar los estándares de transparencia para el manejo de contribuciones, donaciones, patrocinios y cualquier tipo de regalías entre colaboradores de la empresa, funcionarios públicos y partidos políticos. Asimismo, deben establecer los mecanismos de denuncia en caso de sospecha, sin temor a represalias y preferiblemente de forma anónima. Y, finalmente, deben establecer el sistema de sanciones para colaboradores que se involucren en actos de corrupción.⁸

8 Clancy, S., Martínez, O. y Ketelhohn, N., “Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales”, INCAE Business School, 2019.

A continuación se resumen los cuatro pilares incluidos en el informe del BID para un acuerdo de reforma sistémica:

Cuadro 1. Pilares para un acuerdo de reforma sistémica propuestos por expertos convocados por el BID

Los cuatro pilares para un acuerdo de reforma sistémica			
<p>Pilar 1. Iniciativas mundiales y regionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Armonización legal de compromisos claves. • Aplicar estándares de transparencia y rendición de cuentas. • Introducir estándares internacionales de contratación pública. • Procedimientos locales e internacionales de intercambio de información para detectar corrupción y lavado de dinero. • Normas procesales que faciliten investigaciones y enjuiciamientos. • Restringir el fuero. • Mejorar reclutamiento de personal judicial. 	<p>Pilar 3. Involucrar al sector privado y a la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compartir conocimiento • Fomentar cooperación con el sector público para la preparación de directrices y normas sobre gobierno corporativo. • Desarrollar programas de ética corporativa y de denuncia de irregularidades. • Diálogo entre sector privado y sector sindical. • Para el sector bancario, adherirse a normas recientes de prevención de lavado y a los estándares más altos de prácticas éticas, incluyendo información financiera transparente. • Adoptar prácticas sólidas de gobierno corporativo.
<p>Pilar 2. Iniciativas nacionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La contratación pública: infraestructura y renegociación de contratos. • Gestión de recursos públicos y gobernanza de los recursos naturales. • Financiación de la política. • Transparencia financiera. • Integridad pública • Gobierno abierto y simplificación administrativa. • Tecnología de la información y la comunicación. • Enfrentando la captura del Estado y la gran corrupción. 	<p>Pilar 2. Iniciativa y liderazgo del BID</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Profundización del apoyo a los gobiernos en materia de reformas de gobernanza, transparencia y de programas anticorrupción. • Apoyo a evaluaciones de las instituciones y organizaciones multilaterales que, combinados con análisis locales, proporcionan una base para emisión de recomendaciones políticas técnicamente realistas. • Reforma de la contratación pública. • Implementación de socios público-privados. • Reformas de transparencias y gobierno corporativo en las empresas estatales. • Incorporación de asistencia en materia de transparencia e integridad en los préstamos a entidades privadas. • Evaluación de escándalos recientes e identificación de lecciones aprendidas. • Innovación y gobierno abierto.

Fuente: Elaboración propia en base al informe del "Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. BID, 2018

En resumen, América Latina presenta luces y sombras frente a la corrupción. Por un lado, las instituciones intentan dar una respuesta al grito de la sociedad para erradicar este delito. Lo hacen bajo la tutela de una sociedad civil que exige más transparencia y acceso a la información pública. Las reformas aprobadas en los últimos 25 años están contribuyendo al cumplimiento de este objetivo. Por otra parte, con cada escándalo se profundiza la crisis en los partidos, los electores se rebelan eligiendo líderes montados en el desgaste de lo tradicional y se abren las puertas para nuevos autoritarismos y prácticas populistas. No cabe duda de que el resultado al final tendrá un saldo positivo a favor de la institucionalidad, de la probidad y del manejo transparente de los Estados. Mientras tanto seguiremos presenciando un enfrentamiento entre los que pretenden mantener cooptado a los Estados y aquellos comprometidos con la integridad, la profesionalización del sector público y el bien común.

III. La lucha contra la corrupción en el triángulo norte

Centroamérica presenta un escenario sombrío en materia de lucha contra la corrupción. En los últimos cinco años los habitantes del Istmo han presenciado graves hechos de corrupción en los que han participado desde los gobernantes hasta sus equipos cercanos. Particularmente en el Triángulo Norte, los mandatarios han sido señalados, procesados penalmente y, en algunos casos, vencidos en juicio por su participación en el desfalco de cantidades millonarias.

Elías Antonio Saca, el expresidente que gobernó El Salvador entre 2004 y 2009, fue condenado a 10 años de prisión por los delitos de corrupción, peculado y lavado de dinero por más de \$300 millones de dólares. El exgobernante se acogió a un procedimiento abreviado que le permitió reducir la pena que le fue impuesta. En Guatemala Otto Pérez Molina y su vicepresidenta, Roxana Baldetti, también fueron sometidos a la justicia. La exvicepresidenta fue condenada a 15 años y seis meses de prisión por tráfico de influencias, fraude y asociaciones ilícitas. Concluido este primer juicio, la exvicepresidenta deberá responder por otros dos casos ante la justicia. Entre ellos, el de La Línea por el que fue encarcelado Otto Pérez Molina. Este último aún espera la sanción que le sería impuesta por encabezar una trama de corrupción en la administración tributaria guatemalteca. En Honduras se presenta una situación particular. El actual presidente, Juan Orlando Hernández, reconoció que financió su campaña con dinero proveniente del desfalco en el Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS), sin embargo no existe un procedimiento judicial en su contra. Esta situación generó un descontento que se cristalizó en el movimiento de los “Indignados” y en la “marcha de las antorchas” donde se exigió la instalación de una comisión internacional similar a la creada en 2006 en Guatemala.

Como se analiza en los próximos apartados, en los tres países las respuestas institucionales han sido diferentes. En el caso conocido como “destape de la corrupción” que involucró al expresidente salvadoreño, fueron las instituciones nacionales las que presentaron la evidencia, investigaron y finalmente judicializaron la causa obteniendo una sentencia condenatoria.

El sistema anticorrupción salvadoreño está integrado por la Corte Suprema de Justicia, específicamente por la Sección de Probidad, encargada de aplicar la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos; por la Corte de Cuentas de la República, instancia que vigila la transparencia en la ejecución de los presupuestos y las contrataciones públicas; por el Instituto de Acceso a la Información Pública, al que le corresponde conocer en apelación las solicitudes de acceso a la información que han sido rechazadas por distintas instituciones del Estado; y la Fiscalía General de la República que tiene el monopolio de la investigación del delito.

En Guatemala intervienen las entidades públicas locales en combinación con la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG). Un elemento que destaca en este país centroamericano es el de la participación ciudadana. De manera similar, pero con una participación de ciudadanos que duplicaba a los hondureños, la sociedad guatemalteca exigió la renuncia del presidente y de la vicepresidenta y su posterior enjuiciamiento. Un mecanismo similar es aplicado en Honduras. La Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH) es la responsable, junto al ministerio público, de diligenciar los procesos de gran impacto.

La corrupción generalizada en los países del Triángulo Norte mantiene a la subregión con una alta percepción de corrupción. En el índice publicado anualmente por Transparencia Internacional, El Salvador, Honduras y Guatemala ocupan las posiciones 105, 132 y 144, respectivamente, de un total de 180 naciones. Guatemala descendió en los últimos cinco años 21 posiciones en el ranking, mientras que El Salvador mostró una disminución de 22 posiciones. En el caso hondureño, si bien refleja una mejoría pasando de la ubicación 140 a la 132 en un quinquenio, en realidad ha mantenido un nivel muy bajo en materia de combate a la corrupción.

Gráfico 5. Índice de Percepción de la Corrupción en América Central 2018



Fuente: Transparencia Internacional

Tabla 1. Posición de los países centroamericanos en el Índice de percepción de corrupción de transparencia internacional (2013 – 2018)

País	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	IPC	Posición	IPC	Posición	IPC	Posición	IPC	Posición	IPC	Posición	IPC	Posición
Guatemala	29	123	32	115	28	123	28	136	28	143	27	144
El Salvador	38	83	39	80	39	72	36	95	33	112	35	105
Honduras	26	140	29	126	31	111	30	123	29	135	29	132
Nicaragua	28	127	28	133	27	130	26	145	26	151	25	152
Costa Rica	53	49	54	48	55	40	58	41	59	38	56	48
Panamá	35	102	37	94	39	72	38	87	37	96	37	93

Fuente: elaboración propia en base al Índice de percepción de corrupción de transparencia internacional en varios años

El Plan de la Alianza por la Prosperidad

Actuando de manera coordinada los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras propusieron un plan de acciones innovadoras para acelerar el cambio estructural de los tres países. Desde un inicio el plan se trazó la meta de generar condiciones para frenar el fenómeno migratorio y la crisis humanitaria que ocasionó el incremento reciente en el flujo de niñas y niños migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos en 2014. Los tres países acordaron medidas que transformen la calidad de vida de los ciudadanos y generen arraigo, por medio cuatro líneas estratégicas: i) dinamizar el sector productivo ii) desarrollar el capital humano iii) mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia iv) fortalecer las instituciones.

Para cumplir el cuarto pilar del plan, los tres países implementan acciones para aumentar la eficiencia y la transparencia de la administración pública, la gestión por resultados y la rendición de cuentas. Asimismo, se trazaron la meta de fortalecer los procesos de selección, evaluación y retiro de los servidores públicos con la introducción de evaluaciones de competencias e integridad. Esto será complementado con los más altos estándares internacionales de transparencia en adquisiciones del Estado, planeación fiscal y financiera con marcos de gasto de mediano plazo, y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión independientes y organismos de control internos y externo. Las líneas de acción en el ámbito institucional y promoción de la transparencia incluyen: i. El fortalecimiento de la administración tributaria ii. La promoción de la convergencia de los sistemas tributarios iii. El mejoramiento de la transparencia y la efectividad del gasto.

Entre 2017 y 2018 los logros en materia de transparencia y pelea contra la corrupción en los tres países de la alianza han impactado el quehacer de la administración pública. Las acciones van desde el estudio de la legislación penal para revisar los delitos de corrupción hasta la profesionalización del sector público, el acceso a la información, el fortalecimiento de las unidades que tienen a su cargo la aplicación de la ley de “extinción del dominio”, la implementación del “gobierno abierto”, el refuerzo de las administraciones tributarias y la condena de altos funcionarios de gobierno, en algunos casos por la eficiente labor del sistema anticorrupción nacional y en otras por el asocio de las instituciones locales con comisiones internacionales en contra de la impunidad.

Cuadro 2. Plan de la Alianza para la prosperidad del triángulo norte.
Avances 2017 – 2018 en materia de transparencia y lucha contra la corrupción

El Salvador	Guatemala	Honduras
<ul style="list-style-type: none"> • 21 reformas sobre delitos de corrupción enmarcados dentro del Código Penal y Procesal Penal preparadas por la Mesa de Expertos Estatales, en seguimiento a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. • US\$657 mil en bienes donados a las instituciones que intervienen en el proceso de extinción de dominio por el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB) al 2017. • 42 periodistas de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador participaron en el curso Riesgo Cruzado, con el fin de socializar estrategias de comunicación en condiciones de riesgo, en coordinación con la Policía Nacional Civil. • Se rediseñó y relanzó el Portal de Transparencia Fiscal, el cual permite acceder a 202 096 documentos de 239 instituciones públicas. • Se creó la Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFOP), que capacitó y graduó a 21 profesionales en empleo público y derechos laborales, 80 jefaturas en adquisiciones y contrataciones y 14 directores en ocho cursos internacionales. • Se presentó públicamente el Sistema Integral de Alerta Temprana para el Mejoramiento del Control Interno en las Instituciones del Órgano Ejecutivo (SIATCI) y se capacitó a 174 auditores internos de 87 instituciones públicas para hacer uso de este sistema 	<ul style="list-style-type: none"> • 69 874 consultas amparadas por la Ley de Libre acceso a la Información fueron recibidas durante 2017. El 100% de las consultas realizadas fueron resueltas por la institución que las recibió. • Se inauguraron los portales de datos abiertos del Ministerio de Educación y el Ministerio de Finanzas, así como el portal Datos Abiertos de Guatemala. • Se finalizó la implementación del Tercer Plan de Gobierno Abierto durante el primer semestre del 2018, con un nivel de ejecución del 89%. • Se creó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Adquisiciones del Estado en el Ministerio de Finanzas Públicas. • Se crearon oficinas para la promoción de la transparencia y anticorrupción en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Además, se activó un número telefónico para recibir denuncias de corrupción dentro de la Superintendencia de Administración Tributaria. • Se creó la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia, como la instancia encargada de promover iniciativas en materia de gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> • 335 trámites han sido publicados en el portal único de trámites de gobierno. • Se elevó a rango de Secretaría de Estado el Despacho de Derechos Humanos, en cumplimiento con el compromiso adquirido en la Conferencia sobre Prosperidad y Seguridad de junio 2017. • Fue lanzado el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto de Honduras (PAGAH) 2018-2020, el cual fue construido por los distintos sectores del país. • Se aprobó la Declaración para consolidar a Honduras como un Estado Abierto, firmada por los tres poderes del Estado, órganos controladores, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Asociación Hondureña de Municipalidades (AHMON). • Se instaló la Mesa Inter-agencial de Transparencia y Anticorrupción, que tiene por objeto revisar la Política Nacional de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción. • Se ha logrado avanzar en casos de alto perfil, incluyendo sentencias contra dos exviceministros y un magistrado del Consejo de la Judicatura entre 2017 y 2018, gracias al asocio entre la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción. • Se aprobó la Política Integral de Transparencia, Probidad y Ética de Honduras (PITPEH) 2018-2030. • Se aprobó la Ley de Política Limpia, que incrementa la transparencia en el financiamiento de las campañas políticas.

Fuente: Elaboración propia en base a "Plan de la Alianza para la prosperidad del triángulo norte. Principales avances y logros 2017 – 2018", <http://idbdocs.iadb.org>

Con el propósito de profundizar en el tratamiento adoptado por los países del Triángulo Norte y las acciones en contra la corrupción, a continuación se describen los casos más emblemáticos procesados en los últimos cuatro años, lo mismo que los mecanismos institucionales encargados de diligenciar, investigar y judicializar los actos cometidos por diferentes funcionarios públicos, empleados estatales y empresarios.

1. El Salvador

El desempeño del sistema anticorrupción

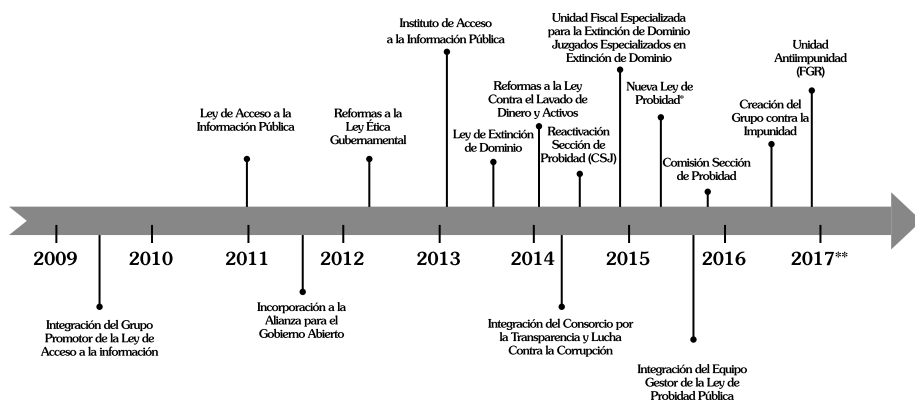
A diferencia de Guatemala y Honduras, donde se han implantado comisiones internacionales en contra de la impunidad, que trabajan de manera coordinada con los respectivos ministerios públicos, en El Salvador, el tratamiento en contra de la corrupción ha sido responsabilidad de la institucionalidad nacional. Las instancias que destacan, como se mencionó párrafos atrás, son la Fiscalía General de la República (FGR), la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).

Después de tres años al frente de la FGR, el 5 de enero de 2018 finalizó el período del Fiscal General de la República. Douglas Meléndez llegó a la FGR con el respaldo prácticamente unánime de los diferentes grupos parlamentarios. Meléndez sucedió a Luis Martínez quien fue condenado a cinco años de prisión por divulgación de material reservado, además de seguir procesado judicialmente por varios delitos. El Fiscal Meléndez recibió un sólido respaldo de la comunidad internacional. Sus antecedentes como fiscal auxiliar y una carrera limpia en la institución contribuyeron al éxito de su gestión. Antes de convertirse en Fiscal General siguió de cerca varios casos judiciales relevantes como el de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) en el que su presidente, Carlos Perla, fue condenado a 15 años de prisión por el delito de corrupción. Asimismo, diligenció los procesos del Banco de Fomento Agropecuario, el de la Sombra Negra, el del secuestro del joven Andrés Súster, y el de la red de títulos académicos irregulares de jueces y abogados en ejercicio. Meléndez Ruiz construyó una trayectoria de 16 años en la FGR. Inició su carrera en el ministerio público en el año de 1990; como fiscal auxiliar fundó y estuvo a cargo de la jefatura de la Unidad Anticorrupción y Delitos Complejos de la FGR, durante los años de 2001 y 2002.

En su gestión al frente de la FGR, el Fiscal Meléndez promovió los casos de corrupción en contra de los expresidentes Antonio Saca y Mauricio Funes. El primero gobernó entre 2004 y 2009 con la bandera del partido de derecha, ARENA. La Fiscalía lo acusó de lavado de dinero y peculado. Fue condenado en septiembre de 2018 a 10 años de prisión en un proceso abreviado al que accedió el Ministerio Público, con el fin de garantizar la certeza de la sentencia. Varios de sus funcionarios más cercanos también recibieron condenas de entre 5 a 10 años. El caso del expresidente Funes, el primer titular del Ejecutivo del FMLN y que gobernó entre 2009 y 2014, se encuentra en curso. Se le acusa de varios delitos de corrupción. Funes recibió asilo político del gobierno del presidente de Nicaragua Daniel Ortega.

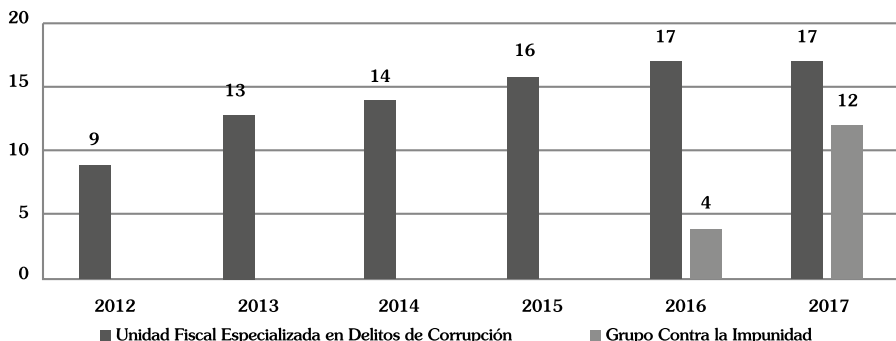
En el período de Meléndez también se procesaron varios casos de enriquecimiento ilícito en contra de exdiputados y exfuncionarios. De hecho, la situación legal del expresidente Saca y varios de sus colaboradores se complicó precisamente con el informe que entregó la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia al Instituto de Acceso a la Información Pública. La labor del exfiscal general fue respaldada por la cooperación internacional, particularmente por los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y España. La contienda contra la corrupción ha ocupado buena parte de su agenda. En su administración se llevaron a la Asamblea Legislativa reformas a la Ley Orgánica de la FGR para dar autonomía a la Unidad de Investigación Financiera y para fortalecer los mecanismos en contra del lavado de dinero y activos.

Gráfico 6. Hitos en el fortalecimiento de la institucionalidad para la transparencia y la lucha contra la corrupción (El Salvador 2009 – 2017)



Fuente: FUSADES (2017), "El Salvador. Año Político 2016 – 2017", Departamento de Estudios Políticos, FUSADES, junio de 2017.

Además de los delitos vinculados a la corrupción, la FGR debe atender el resto de los hechos penales relacionados con la inseguridad pública. Cobran relevancia en este sentido las extorsiones, que afectan principalmente a los micro y pequeños empresarios y los homicidios. La capacidad funcional de la FGR no se corresponde con el cúmulo de obligaciones que debe atender. Posee poco personal y un presupuesto que no cubre sus necesidades.

Gráfico 7. Personal asignado a la Unidad Fiscal Especializada en Delitos de Corrupción y al Grupo contra la Impunidad

Fuente: FUSADES (2017), “El Salvador. Año Político 2016 – 2017”, Departamento de Estudios Políticos, FUSADES, junio de 2017.

Por otra parte, los partidos políticos parecen estar conspirando contra la institucionalidad del país encargada de enfrentar la corrupción. El atraso de más de 100 días en la elección de los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la CSJ, cuyo plazo venció en julio de 2018 después de 9 años en funciones, para hacerlos coincidir con la elección del nuevo Fiscal General, puede interpretarse como una falta de interés de algunos diputados o grupos parlamentarios para que continúe la batalla contra la corrupción. En el pasado los partidos nombraron a los titulares de la CSJ, la FGR y la Corte de Cuentas en base a “cuotas”. Esta práctica fue declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional que concluyó su período en julio de 2018.

Con 83 votos a favor y uno en contra (el del diputado independiente) en la última sesión plenaria de 2018 se eligió al sustituto del fiscal Douglas Meléndez. El nombramiento recayó sobre el abogado Raúl Ernesto Melara Morán. Después de la depuración de 37 candidatos, el fiscal electo integró la terna final junto al entonces fiscal Douglas Meléndez, quien buscaba la reelección, y a Néstor Castaneda, presidente del Tribunal de Ética Gubernamental. El pronóstico apuntaba a un segundo período de Meléndez al frente de la FGR. Sin embargo, un día antes de la plenaria en la que se discutiría la elección, hubo consenso en el nombre de Melara Morán. La Asamblea Legislativa no elaboró un baremo para justificar el nombramiento de Melara. Esta situación impide conocer las razones técnicas por las que finalmente no se otorgó un segundo período a Meléndez, cuando este funcionario se distinguió por sus planes anticorrupción.

El respaldo de los diputados del partido de gobierno (FMLN) a Melara Morán, llamó la atención dadas las diferencias históricas entre esta agrupación política y la cúpula empresarial. Melara fue Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) entre 2004 y 2011. En diferentes medios de

comunicación se especuló que la aprobación, en una misma sesión plenaria, la última del año, del Fiscal General y del presupuesto 2019, respondió a una negociación en la que se omitió un examen más minucioso de los atestados de los candidatos a dirigir la FGR.

Como ya se dijo, el fiscal saliente procesó por actos de corrupción a los expresidentes Antonio Saca y Mauricio Funes. Asimismo, acusó a su predecesor por lavado de dinero y otros delitos. También asestó duros golpes al crimen organizado. Desbarató redes de pandilleros que lavaban dinero y los decomisos de droga aumentaron exponencialmente respecto de años anteriores. Antes de finalizar su gestión, el exfiscal presentó una nueva acusación en contra del expresidente Funes porque presuntamente aceptó sobornos por parte de la empresa responsable de la construcción del proyecto hidroeléctrico El Chaparral. Se acusa al exmandatario de autorizar, con la presunta complicidad del entonces presidente de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), Leopoldo Samour, la finalización del contrato con la empresa italiana ASTALDI, con un pago a favor de esta última por la cantidad de \$105 millones como arreglo bajo el mecanismo del trato directo.

El fiscal electo, Melara Morán, proviene del sector empresarial. Desde su salida de la ANEP ejerció la profesión en su despacho profesional. Melara fue asesor legal del candidato presidencial de ARENA, Carlos Calleja. El designado para dirigir la FGR no posee experiencia en el ámbito penal, sin embargo, por su cargo en la ANEP, mantuvo contacto durante años con las instituciones de seguridad pública y, en general, con la CSJ y la FGR, debido a los programas de seguridad impulsados desde la gremial empresarial. El primer día en su cargo (6 de enero) recibió la visita y el respaldo público de la Embajadora de los Estados Unidos en El Salvador, Jean Manes. El apoyo de los Estados Unidos en esta materia ha sido fundamental en los últimos años. Al fiscal Melara también lo respaldaron los Embajadores de Canadá, Alemania, Francia, Chile y el Vaticano. En su reciente visita a los Estados Unidos, el fiscal Melara se reunió con su homólogo en ese país, William Barr, quien reiteró el compromiso de la nación norteamericana por contrarrestar el crimen y la corrupción en El Salvador.

La primera prueba del Fiscal Melara fue la de garantizar la transparencia, junto al Tribunal Supremo Electoral, en los comicios presidenciales del pasado 3 de febrero, donde resultó electo Nayib Bukele, y las legislativas y municipales de 2021. Asimismo, al fiscal designado se le exigirá una eficiente labor en el combate al crimen. El 2018 cerró con 3,340 homicidios y las estadísticas fiscales señalan que hasta el 7 de diciembre de ese mismo año tenían el registro de 3,382 personas desaparecidas, una cantidad superior a la de los homicidios.

Igual que en ocasiones anteriores, cuando se criticó el nombramiento en otras instituciones públicas de personas vinculadas a partidos políticos, diferentes organizaciones civiles han señalado el riesgo que representa una eventual falta de imparcialidad debido a la cercanía del fiscal electo con el excandidato presidencial de derecha. En el pasado reciente la anterior Sala de lo Constitucional separó a funcionarios de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte de Cuentas de la República, del Tribunal Supremo Electoral y del Consejo Nacional de la Judicatura por su comprobada militancia en organizaciones partidarias, por su relación con éstas sin que necesariamente mediara afiliación o porque la Asamblea no verificó la idoneidad e independencia de aquellos.

La Iniciativa Social para la Democracia (ISD) interpuso un recurso de inconstitucionalidad en contra del nombramiento del fiscal Melara. A este recurso se sumó la fórmula presidencial del partido VAMOS. Un aspecto válido sobre el que debe abrirse el debate es la falta de regulación legal expresa que incluya la pertenencia a un partido político como motivo de incompatibilidad para ejercer determinados cargos públicos. Legislar esta causal evitaría sentencias de la Sala para cada situación particular, no obstante, le quede reservado el control constitucional de los actos políticos de la Asamblea Legislativa en esta materia. Ahora mismo no está claro si una persona que perteneció a un instituto político hace cinco, diez o más años y que renunció o no ha tenido militancia activa ni ha integrado órganos de dirección en el partido durante ese tiempo, puede o no aspirar a un puesto cuya designación de segundo grado está reservado al Órgano Legislativo. Tampoco existe un criterio uniforme acerca de cuándo se entenderá que nos encontramos frente una “relación material” entre el funcionario designado y un partido, es decir, no hay una única idea que defina las circunstancias que deben atenderse si, a pesar de que un individuo no milita formalmente en un partido, las evidencias son tales que podrían poner en duda su criterio objetivo en el ejercicio de sus funciones.

La Sala de lo Constitucional rechazó una de las demandas presentadas en contra del Fiscal Melara. La Sala razonó en la resolución que la admisión no procedía por “no cumplir con los requisitos mínimos legales, pues solo tenía como base una interpretación subjetiva”. La Sala indicó que además de ésta hay otras demandas, las cuales todavía se están estudiando.

¿Una CCIES para El Salvador?

Con la “Unidad Especial Anti Impunidad”, constituida en 2016 por el exfiscal general de la República, son tres los modelos institucionales para el combate de la corrupción en la región Centroamericana. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad de Honduras (MACCIH) complementan el grupo de entidades

con las que los Estados del Triángulo norte enfrentarán un flagelo por años enquistado en sus respectivas sociedades, pero sobre el que muy pocos mostraron interés por erradicar.

La situación salvadoreña es diferente a la de sus pares guatemalteco y hondureño. El Fiscal General de la República reformó el Reglamento Especial de la FGR y creó la unidad mencionada. Las funciones de esta instancia tienen como límite las atribuciones que la Constitución de la República y la respectiva Ley Orgánica otorgan al titular de la Institución. Las ventajas de esta iniciativa son la especialización que podrán adquirir sus integrantes, el soporte que le brindará la comunidad internacional y la coordinación con otras instituciones públicas para la obtención de información y la persecución del delito. La FGR también cuenta con una Unidad de Investigación Financiera con plena autonomía que investiga los casos de lavado de dinero e informa al fiscal sobre el desenlace de sus análisis para que este último decida si cumplen los requisitos para su judicialización.

No obstante, la estructura de la FGR y el resto de las entidades estatales que conforman el sistema anticorrupción y, a pesar de las condenas de un expresidente y varios de sus exfuncionarios, la del exfiscal general, Luis Martínez, y el procesamiento del expresidente Mauricio Funes, durante la campaña presidencial para las elecciones de 2019 se retomó el debate sobre la creación en El Salvador de una comisión internacional en contra de la impunidad, similar a la instalada en 2006 en Guatemala. El impulsor de esta idea fue el candidato Nayib Bukele, ahora presidente electo. Cuando habla de la necesidad de esta instancia para combatir la corrupción no se refiere a las razones que lo motivan a sugerir dicha iniciativa. No describe la situación actual del sistema anticorrupción ni justifica la creación de la comisión como respuesta a la ineficacia de esas entidades; tampoco hace referencia a los procesos diligenciados por la Fiscalía General en los que se logró la condena de los funcionarios citados arriba. Bukele se limita a señalar que, al igual que en Guatemala, se procesará a los corruptos y se les exigirá que “devuelvan lo robado”. Miembros de su equipo han expresado que el modelo salvadoreño “será un híbrido entre la CICIG de Naciones Unidas y la MACCIH de la OEA.”⁹

Además de la comisión, Bukele sugiere el nombramiento de un comisionado contra la impunidad y la eliminación de la “partida secreta”. Respecto del comisionado el presidente electo no ha profundizado en las responsabilidades que se le encomendarían. Se especula que las facultades de este funcionario serían similares a las que actualmente cumple el Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Combate a la Corrupción, como contralor de la ética de los funcionarios en el Ejecutivo. Las organizaciones de la sociedad civil

9 Chávez, G., “ONU y OEA piden poderes especiales para crear CICIES”, Diario El Mundo, marzo de 2019.

han criticado fuertemente a este funcionario porque no denunció los supuestos actos de corrupción del expresidente Funes. En cuanto a la eliminación de la denominada “partida secreta”, la propuesta de Bukele coincidió con la del resto de candidatos. Los casos de corrupción de los expresidentes Funes y Saca se debieron, en buena medida, a la falta de control por la Corte de Cuentas de la República de la “asignación presupuestaria de gastos imprevistos”, conocida como “partida secreta”. Se pretende eliminar el uso opaco de ese dinero e informar a los ciudadanos acerca de su destino. Con esta asignación se fondea, entre otros rubros, al Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), una instancia adscrita a la presidencia de la República.

Los excandidatos a la presidencia Hugo Martínez, del FMLN, y Carlos Calleja, de la Coalición por un Nuevo País, rechazaron el modelo guatemalteco de la CICIG. Advertieron que las instituciones locales han demostrado diligencia en el combate a la corrupción y que lo procedente es el fortalecimiento de las instancias nacionales. Calleja propuso una auditoría externa del Ejecutivo, un uso transparente de la asignación de gastos imprevistos, la ampliación de los supuestos de acceso a información pública y un plan de “cero tolerancia a la corrupción” al interior del Ejecutivo. Martínez por su parte ofreció una inspectoría adjunta en contra de la corrupción, una nueva ley de enriquecimiento ilícito y el control estricto del financiamiento político de los partidos. Durante la campaña los tres candidatos promovieron la aprobación de un nuevo régimen jurídico para profesionalizar el servicio civil contrarrestando de esta manera el clientelismo político.

La viabilidad política de una comisión en contra de la impunidad se enfrentaría a la falta de respaldo legislativo. Los partidos de la Coalición por un Nuevo País y el FMLN, como se dijo, han rechazado esa propuesta y por tanto se prevé falta de votos en la Asamblea Legislativa para alcanzar la mayoría requerida para reformar la legislación secundaria y para ratificar el eventual acuerdo que suscribiría el gobierno de Bukele con la OEA o la ONU, según el caso.

El impulso de una iniciativa similar para El Salvador requiere superar varios filtros. El primero y más importante es el de la voluntad política. Se trata de una decisión de Estado en la que el Órgano Ejecutivo, los diputados, el Ministerio Público y el Órgano Judicial deben reconocer las ventajas del establecimiento de una instancia semejante en el país. Es muy probable que la cooperación internacional destine fondos adicionales a esta Comisión para corregir tanto el funcionamiento de las instituciones como el procedimiento para el nombramiento de sus titulares.

El segundo tamiz es el jurídico. Establecido el pacto político, debe revisarse el marco legal que regiría el trabajo de esta entidad, sus atribuciones concretas, los integrantes, el plazo para la ejecución de su mandato, el presupuesto y el

tipo de casos en los que colaboraría con la Fiscalía General de la República. En la medida que la reglamentación y su mandato estén claramente definidos se evitará el uso político de la Comisión y, más que obedecer al estilo de quien la dirija, el accionar de la institución dependerá de los parámetros que determine el Acuerdo de creación. El avance en la promoción de la transparencia y en el juzgamiento de casos de corrupción, así como el marco jurídico y el contexto salvadoreño son diferentes a los que se presentaron cuando se instaló la CICIG en Guatemala. Algunos analistas consideran que el camino para El Salvador es el del fortalecimiento de las instituciones locales y la revisión de las disposiciones constitucionales que regulan el nombramiento de los titulares de las diferentes instancias de control político para evitar su partidización.

Cuadro 3. Listado de altos funcionarios procesados o condenados por diferentes delitos

Funcionarios	Cargo	Estado del proceso
Elías Antonio Saca	Expresidente de la República 2004 – 2009	Condenado
Ana Ligia de Saca	Exprimera dama de la República	En proceso
Julio Rank	Exsecretario de Comunicaciones	Condenado
César Funes	Exsecretario de Juventud	Condenado
Elmer Charlaix	Exsecretario Privado	Condenado
Luis Martínez	Exfiscal General de la República	Condenado
Mauricio Funes	Expresidente de la República 2009-2014	En proceso
Vanda Pignato	Exprimera dama de la República	En proceso
Francisco Cáceres	Exsecretario Privado	En proceso
David Marciano Rivas	Exsecretario de Comunicaciones	En proceso
Manuel Rivera	Expresidente del Banco Hipotecario	En proceso
Miguel Menéndez	Expresidente del Centro de Ferias y Convenciones	En proceso
Leopoldo Samour	Expresidente de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	En proceso
Agustín García Calderón	Expresidente de la Corte Suprema de Justicia	En proceso

Fuente: Elaboración propia

2. Guatemala

Guatemala experimentó en 2014 una especie de “primavera árabe”. Diversos casos de corrupción que involucran a las más altas esferas del Estado están siendo investigados, algunos ya fueron judicializados y en otros más existen sendas condenas. Desde el presidente Otto Pérez, su vicepresidenta, Roxana Baldetti, varios

de los secretarios de la presidencia y otros funcionarios de menor rango, son objeto de procesos judiciales por integrar una presunta red que se aprovechaba de la enorme influencia que les dispensaba los cargos de gobierno que ejercían.

Las primeras señales en contra de la corrupción son consecuencia de la decisión que adoptaron los guatemaltecos, en diciembre de 2006, cuando el Gobierno de la República firmó con Naciones Unidas el acuerdo para la implementación de la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG), cuya ratificación por el Congreso tuvo lugar en mayo de 2007 previa opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad. Luego sobrevino un convenio de cooperación bilateral entre la Comisión y el Ministerio Público para la fundación de la “Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG”.

La CICIG “investiga y participa en procesos criminales de un número limitado de casos difíciles y sensitivos, también trabaja en robustecer la estructura de políticas públicas del país así como en el fortalecimiento de las instituciones del sector judicial. Con esta finalidad, la CICIG hace propuestas de reformas legales, trabaja de cerca con miembros selectos del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil para elevar la experiencia en investigaciones criminales y procesos judiciales y provee asistencia técnica a éstas y otras instituciones del sector justicia.”¹⁰

La comisión acompaña la investigación penal del delito, actúa como “querellante adhesivo” y denuncia en el ámbito administrativo a los funcionarios públicos que han cometido actos con el propósito de obstaculizar el mandato de aquella. Adicionalmente participa como tercero interesado en los procedimientos disciplinarios iniciados contra los responsables. Además, está facultada para garantizar confidencialidad a las personas que colaboren en las investigaciones que se desarrollen, ya sea en calidad de testigos, peritos o colaboradores, y promueve su protección ante las autoridades correspondientes.

Los enfoques de la CICIG

Los cinco fenómenos criminales priorizados para su investigación por la CICIG son el contrabando, la corrupción administrativa, el financiamiento electoral ilícito, la corrupción judicial y el narcotráfico y lavado de activos. Entre las diversas manifestaciones que se pueden identificar en materia de contrabando se hallan: el paso ilegal de contenedores, la alteración de las características de la documentación, mercancía (peso y aranceles aplicables, entre otros) que permite un cálculo del impuesto mucho menor del debido; y la devolución del IVA o del crédito fiscal proveniente de exportaciones ficticias.

¹⁰ Acuerdo de creación de la CICIG

En cuanto a la corrupción administrativa se han establecido prácticas aparentemente corruptas y en circunstancias que las podrían favorecer. Al respecto destacan la malversación de fondos públicos a través de contrataciones administrativas irregulares; la utilización de mecanismos que permitan desconocer contratos adjudicados por sus antecesores con el único fin de hacer adjudicaciones a amigos del funcionario de turno y/o a los grupos de poder que los rodean; el nombramiento de asesores y personal interino para estructurar sus grupos de corrupción y/o para la retribución de favores; una Contraloría General de Cuentas con disminuida capacidad y mecanismos de control inefectivos; y la falta de auditoría ciudadana a la gestión del empleado público.

Respecto del financiamiento ilícito de los partidos se señala la relación de miembros de organizaciones criminales con actores políticos del orden nacional, regional y municipal. La Comisión desarrolló dos investigaciones que han servido de base para estructurar casos sólidos sobre financiamiento ilícito de campañas electorales o de la asociación de políticos con organizaciones criminales para poner de manifiesto esa relación político-criminal.

En el ámbito de la corrupción judicial, la CICIG ha realizado seis investigaciones que determinaron la relación entre funcionarios públicos y estructuras paralelas de poder que pretendían controlar las instituciones nacionales de justicia a través del poder económico o político.

Con relación a la temática sobre narcotráfico y lavado de activos, la CICIG promovió siete casos de investigación, los cuales tomaron en cuenta elementos generales contenidos en instrumentos internacionales contra este delito. Al respecto, la legislación guatemalteca define como lavado de dinero u otros activos, aquella actividad ilícita que permite incorporar en el sistema financiero nacional o internacional, recursos financieros o económicos originados en actividades delictivas. El narcotráfico ha sido asumido como un delito precedente al lavado de activos. Por esta razón, las investigaciones asumen el delito de tráfico de drogas como una fuente de activos para el lavado.¹¹

La CICIG también ha transferido capacidad operativa para la investigación criminal a las institucionales nacionales guatemaltecas. Destacan en este ámbito la libertad probatoria, los métodos de análisis criminal, la tramitación de casos conjuntos, la consolidación de la Dirección General de Investigaciones Criminales y el “Programa de apoyo a la seguridad y la justicia en Guatemala”. La libertad probatoria permite emplear cualquier medio de prueba no prohibido expresamente por la ley o que no resulte manifiestamente impertinente. Este principio procesal convierte la investigación criminal en una actividad eminentemente

11 Para más información vid <https://www.cicig.org/>

creativa dirigida a superar el estado de incertidumbre para descubrir la verdad, y, por ende, se rige integralmente por el principio de objetividad.

Existe un consenso sobre el desarrollo positivo que fiscales y auxiliares del Ministerio Público han experimentado mejoras sustanciales en las destrezas técnicas para elaborar planes de investigaciones y formular peticiones pertinentes y efectivas ante el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala.

La CICIG ha realizado capacitaciones sobre métodos de análisis financiero, detección de capitales, narcotráfico, corrupción institucional y análisis criminal e identificación de estructuras. Hay 65 funcionarios especialistas de la Fiscalía Especial contra la Impunidad, Fiscalía contra la Corrupción, Fiscalía contra el Lavado de Dinero, Fiscalía de Delitos Administrativos, Fiscalía de Delitos Económicos y del Departamento de Análisis Criminal. El caso conocido como “La Línea”, que dismanteló una red de defraudación aduanera en abril de 2015, y el de la “cooptación del Estado de Guatemala”, de junio de 2016, son dos de los procesos exitosos de la CICIG. También ha realizado informes temáticos y productos específicos. Entre los primeros destacan los informes sobre trata de personas con fines de explotación sexual; el vínculo entre violencia contra la mujer, crimen organizado e impunidad; y el financiamiento de los partidos políticos. En cuanto a los segundos se creó un sistema de medición de la impunidad en Guatemala y una agenda mínima de reforma del sector justicia.

El contexto que predominaba cuando se creó la CICIG

La CICIG no fue consecuencia de la contienda electoral del momento. Se trató de una medida desesperada ante la incapacidad de las autoridades locales para desarticular los aparatos clandestinos y de crimen organizado incrustados en el Estado que ahora mutaron a redes político – económicas ilícitas. Frente a un ministerio público diseñado para no funcionar era necesaria la presencia de una entidad que vigilara el respeto de la legalidad. Para su formalización los guatemaltecos debieron adaptar varios aspectos del acuerdo con Naciones Unidas porque la Corte de Constitucionalidad indicó que “violaban la delegación constitucional exclusiva de poder asignada a la Fiscalía General”.

El trabajo de la CICIG ha dependido en gran medida del liderazgo del comisionado que la dirige. También ha sido fundamental la independencia de actuación de la persona que ha ocupado el cargo de Fiscal General. El procesamiento en los últimos cuatro años del expresidente Otto Pérez Molina y de su vicepresidenta, Roxana Baldetti, así como de funcionarios, empleados públicos y empresarios, entre otros, sirve de parámetro tanto a sus detractores como a quienes la apoyan para medir el éxito o fracaso de dicha iniciativa. Para un segmento importante de los ciudadanos la CICIG ha contribuido al desarme de estructuras criminales

que malversaron millones de dólares aprovechándose de sus cargos en diferentes instituciones. Los opositores advierten un uso político de la comisión. Acusan al comisionado Iván Velásquez y a la exfiscal general, Thelma Aldana, de elegir selectivamente los casos y, en general, que la CICIG vulnera la soberanía nacional. La exfiscal Aldana competirá por la presidencia de Guatemala en las elecciones de 2019 por el partido “Movimiento Semilla”.

No obstante, la polémica y la polarización alrededor del tema, el balance a la fecha refleja un saldo a favor de la comisión. La realidad guatemalteca, diferente a la de algunos de sus pares centroamericanos, particularmente a la de El Salvador y Costa Rica, obligó a los gobernantes de turno a pedir el establecimiento de la comisión. Sin la CICIG habría sido muy difícil, sino imposible, encarar la corrupción. La postura del presidente Jimmy Morales haciendo todo lo necesario por expulsar a los investigadores de la comisión y por finalizar, unilateral y anticipadamente, el convenio que dio origen a aquella deja en entredicho al mandatario y genera la sospecha de un temor insuperable de su parte y de quienes no han cuidado y por el contrario han abusado del erario.

El presidente Morales y algunas de las gremiales empresariales que se sumaron a las protestas de los que consideran a la CICIG como “intervencionista” debieron exigir, más que la expulsión de la comisión, una auditoría exhaustiva del trabajo de los investigadores por una entidad independiente, con el propósito de verificar que se está cumpliendo con el debido proceso y que la fiscalía y la comisión no están arbitraria y abusivamente haciendo uso de los recursos legales a su disposición para afectar a supuestos adversarios políticos.

El contexto guatemalteco, sin instituciones democráticas, con un sistema de partidos totalmente disfuncional, con una muy débil cultura de legalidad y escaso cumplimiento del Estado de derecho, además de la presencia del crimen organizado en prácticamente todas las esferas públicas, arrinconó al gobierno de turno obligándolo a recurrir a una estricta supervisión internacional.

El cohecho, el fraude, el peculado, la malversación, el tráfico de influencias, la concusión y colusión, entre otras prácticas ilícitas, aparecen vinculadas con mayor frecuencia al actuar de redes criminales enquistadas en el Estado de Guatemala, cuyos integrantes han accedido a puestos claves dentro de la administración pública con la finalidad de interferir los modelos de gestión y reorientándolos hacia la satisfacción de intereses particulares.

El caso “Cooptación del Estado”, uno de los más emblemáticos en Guatemala, se construyó a partir del seguimiento minucioso del dinero y bienes de los cabecillas de “La Línea” y de sus testaferros, detectándose en ese sentido la existencia de un grupo de empresas fachada o de cartón. Reconstruidos los movimientos

bancarios de esas entidades, se descubrió que, desde antes de 2011, a través de esas empresas fueron destinadas sumas millonarias que provenían de comerciantes, grupos empresariales vinculados a medios de comunicación, empresarios de la construcción y banqueros, entre otros. Este dinero se destinó para pagar gastos de logística y publicidad de la campaña que llevó al Partido Patriota a la Presidencia de la República, sin ser declarados al Tribunal Supremo Electoral. Los registros contables del mismo grupo de empresas de cartón mostraron el sistema de facturación falsa generado para aparentar legalidad al ingreso de los recursos financieros.

También se detectó que, a partir de 2012, las cuentas bancarias de esas empresas de cartón continuaron recibiendo dinero proveniente de personas naturales y jurídicas, todas contratistas del Estado. Esta evidencia se complementó con reportes contables recuperados en abril de 2015, los cuales estaban en poder de los miembros de la red criminal.

Los registros administrativos, así como contratos que permitieron pagar comisiones, sirvieron de base para conocer específicamente las entidades cooptadas por la RPEI: Empresas Portuarias Santo Tomás de Castilla y Puerto Quetzal, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Cultura y Deporte, Registro Nacional de las Personas, Fondo Nacional de Desarrollo, Registro de Información Catastral y la Dirección General de Aeronáutica Civil, entre otras.

Finalmente, se constató que el destino final de esos recursos fue la adquisición de activos fijos o el pago de gastos a favor del expresidente y la exvicepresidenta de la República, así como en beneficio de su secretario privado. Las investigaciones revelaron que al grupo de empresas iniciales de fachada, se fueron sumando con el correr de los años de gobierno otras más con actividad mercantil real, que sirvieron para efectuar la mezcla del dinero ilícito con lícito a fin de dificultar su detección.¹²

12 Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (2017), “Informe anual de Labores 2017”, Guatemala.

Cuadro 4. Casos relevantes investigados por la CICIG

Caso	Delito	Funcionarios y particulares procesados o condenados
La Línea	Corrupción y derivados	Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti.
IGSS Pisa	Adjudicación y contratos irregulares	Miembros de la Junta Directiva del IGSS
Plazas fantasmas	Peculado por sustracción, asociación ilícita y lavado de dinero u otros activos	Diputado Pedro Muadi
Fraude Chicamán	Defraudación de las finanzas municipales	Exdiputada Emileny Mazariegos
Alcaldía de Chinautla: un negocio de familia	Cooptación de cargos públicos por familiares/defraudación en obras públicas	Exalcalde Medrano Osorio
Patrullas	Sustracción de fondos de la institución policial	Exministro de Gobernación, Héctor Mauricio López Bonilla
Corrupción judicial	Actuaciones irregulares de magistrados de la Corte Suprema de Justicia / Tráfico de influencias.	Blanca Aída Stalling Dávila, Giovany Orellana Donis, Gustavo Adolfo Mendizabal
Granja penal Pavón	Asesinatos por poder, control y negocios	Byron Miguel Lima y Marvin Montiel
Financiamiento electoral ilícito de la campaña política de 2015	Financiamiento electoral anónimo	Presidente Jimmy Morales. Diputados Roberto Villate y Orlando Joaquín Blanco.
Violencia contra la Mujer	Feminicidios, violencia sexual	Diferentes personas

Fuente: elaboración propia en base a memorias de labores de la CICIG

3. Honduras

El convenio que constituyó a la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) fue suscrito el 19 de enero de 2016 entre el Gobierno de Honduras y la Secretaría General de la OEA. Las líneas de acción se basaron en cuatro componentes: i. La prevención y el combate a la corrupción; ii. La reforma de la justicia penal; iii. La reforma político-electoral; y iv. La seguridad pública.

De manera similar a la CICIG, la MACCIH no se limita a una sola área de investigación y amplía sus facultades, por ejemplo, a la materia electoral. En este ámbito presentó, siempre con el respaldo de la OEA, una “Ley de Política Limpia”, en la que se imponen límites a los partidos para gastar en las campañas electorales, se fundan registros de contribuciones privadas, se abre la Unidad de financiamiento, transparencia y fiscalización en el Tribunal Supremo Electoral con el objetivo de

auditar, investigar y sancionar a partidos y candidatos que infrinjan las normas de financiamiento y se prohíben los donativos anónimos.

En la ley sobre el financiamiento de los partidos también se establece la obligación de informar sobre sus ingresos y gastos, se incorpora la sanción de “expulsión” de la competencia electoral para los candidatos cuya campaña sea financiada con dinero ilegal, se crea un catálogo de sanciones que puede llegar hasta la cancelación de la inscripción de un partido, se prohíben los actos de inauguraciones de obras como actos de proselitismo y se suspende la publicidad estatal durante el tiempo que dure la campaña electoral. Algunos de los castigos son muy severos porque podrían debilitar al sistema de partidos, pero lo relevante es la intervención en un espacio que indudablemente se presta a conductas ilegales.

La MACCIH surge principalmente de las movilizaciones pacíficas de los ciudadanos en Honduras, algo poco frecuente en las misiones internacionales. El 3 de junio del 2015, el presidente Hernández admitió que su campaña política había recibido una porción de los \$335 millones que fueron robados por los funcionarios de alto nivel del Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS). La población había comenzado a manifestarse en las calles desde semanas antes que Hernández admitiese que el dinero robado había contribuido a su campaña, pero su admisión de este hecho movilizó a miles de ciudadanos “indignados.” Los Indignados, como se les llamó posteriormente, marchaban en las calles con antorchas, símbolo de las celebraciones de la independencia. Sus manifestaciones pacíficas se llevaron a cabo semanalmente en todo el país hasta finales de septiembre de 2015¹³.

El propósito general de la misión de la OEA era “desde una perspectiva integral combatir la corrupción y la impunidad en Honduras mediante el fortalecimiento de la institucionalidad y la participación de la sociedad civil.”¹⁴ Ante los ojos del público y de la sociedad civil, su mandato más importante era colaborar con el sistema de justicia hondureño en la investigación y enjuiciamiento de casos vinculados a poderosas redes corruptas para poner fin a un largo patrón de impunidad. Además, el mandato de la MACCIH también incluyó la creación de un observatorio de la sociedad civil, el fortalecimiento de la coordinación entre distintas agencias; y el cumplimiento de los tratados internacionales en esta materia y sobre los derechos humanos, y la propuesta de reformas legales y de otras reformas al sistema de justicia penal. Debido a que el mandato de MACCIH le incapacitaba para iniciar el co-enjuiciamiento de los casos, atribución con la que sí cuenta la CICIG, y porque la misión era de la OEA en lugar de la ONU, muchos hondureños se mostraron escépticos sobre MACCIH. De hecho, algunos líderes

13 Center for Latin American & Latino Studies, “Avances y desafíos: Informe sobre los primeros dos años de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), CLALS Working Paper Series, No. 16, junio de 2018.

14 Ibid

de Los Indignados se opusieron tanto a estas debilidades, que se negaron a apoyar a MACCIH, señalando a la misión como una farsa montada por el presidente para cubrirse sus espaldas al aceptar la más débil misión internacional posible.¹⁵

Los casos

Al examinar algunos de los casos procesados por la MACCIH, parece que el rol político que ha jugado MACCIH ha sido fundamental en que los mismos se hayan llevado a cabo, más allá de su intervención técnica o legal. La MACCIH no estuvo involucrada en la investigación del caso de Teodoro Bonilla Euceda, y sin embargo jugó un rol importante en su resolución condenatoria. Igualmente la MACCIH pudo ejercer presión pública para prevenir que un funcionario de alto nivel pudiese salir libre. Asimismo, en el caso del IHSS, la MACCIH evitó que el exdirector Mario Zelaya fuese puesto en libertad a través de su estrategia legal y no necesariamente por su rol en la investigación. En el caso contra la exprimera dama Rosa Bonilla de Lobo, MACCIH ayudó con la investigación que el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) había previamente preparado, pero más que eso, dio la protección política necesaria a los fiscales para poder presentar los casos.¹⁶

Si bien es cierto que su rol político ha tenido una mayor preponderancia, el trabajo de investigación de la MACCIH ha tenido un impacto, a pesar de tener muy pocos profesionales internacionales trabajando en los casos. Durante su existencia, la MACCIH ha tenido varios analistas criminales e investigadores, pero únicamente dos fiscales internacionales y un juez internacional. Esta falta de personal ha limitado su labor, pero aun así la experiencia de estos profesionales apoyó los procesos de selección de jueces anticorrupción y de fiscales para la Unidad Fiscal Especial contra la Impunidad y la Corrupción (UFECIC), y lograron revertir acuerdos conciliatorios en los casos de corrupción. La MACCIH ha presentado cuantiosas propuestas de leyes, y dichas propuestas y sus aportes a leyes vigentes han ayudado al sistema legal en Honduras, a pesar del rechazo y las múltiples revisiones a las que se han visto sometidas. Fiscales hondureños aseguran que la experiencia y pericia de la misión han contribuido a las investigaciones en curso.

15 Ibid

16 Ibid

Cuadro 5. Casos destacados procesados por la MACCIH durante sus dos primeros años

Caso	Funcionario	Estado del proceso
El Instituto Hondureño del Seguro Social	Mario Zelaya Rojas (presidente) y otros funcionarios y empresarios	Condenados
La red de diputados	Cinco miembros del Congreso Nacional	Absueltos
Caja chica de la Dama	Rosa Elena Bonilla de Lobo	En proceso
Agua Zarca / DESA	Expresidente de DESA	En proceso
Shalom y Teodoro Bonilla	Exvicepresidente del Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial	Condenado
Astropharma	Exvicepresidenta del Congreso Lena Gutiérrez y funcionarios del Ministerio de Salud	En proceso

Fuente: elaboración propia

La CICIG y la MACCIH

A diferencia de El Salvador, donde el sistema anticorrupción nacional procesó y condenó a varios exfuncionarios del más alto nivel, los gobiernos de Honduras y de Guatemala pidieron una misión internacional bajo coacción. Como tal, el “consentimiento” de un gobierno soberano era algo contingente, ofrecido bajo presiones internas y externas. La CICIG se vio beneficiada por algunos funcionarios del Poder Ejecutivo que estaban comprometidos con realizar reformas dentro del país. El patrón que exhiben MACCIH y CICIG es la cooperación del gobierno en algunas medidas anticorrupción combinadas con acciones para obstaculizar el alcance de la misión internacional cuando comienza a amenazar a los aliados políticos y económicos claves del gobierno. Por lo tanto, la aprobación inicial de reformas claves contra la corrupción como la ley de reforma del financiamiento de campaña y la creación de una nueva Jurisdicción Nacional Anticorrupción con funcionarios adecuadamente seleccionados y más aislados de las redes de corrupción fue vital para el arranque.¹⁷

En los casos particulares de Guatemala y Honduras, por el nivel de descomposición institucional y de cooptación de los respectivos Estados, ambas comisiones han demostrado que, con cooperación mínima de las autoridades y las instituciones nacionales, las misiones híbridas pueden marcar la diferencia en las investigaciones contra la corrupción que involucran a funcionarios de alto nivel. Han demostrado que los esfuerzos contra la impunidad se fortalecen por las capacidades políticas y técnicas que estas misiones traen a la mesa. Sin embargo, MACCIH también muestra las vicisitudes de estas misiones híbridas. Una vez que sus investigaciones tocaron a ciertas élites políticas, varios espacios legales, políticos y judiciales les fueron cerrados, obstaculizando la capacidad de MACCIH y del Ministerio Público de continuar avanzando en sus investigaciones.

¹⁷ Ibid

El futuro de estas misiones, que se ven con esperanza luego de las renuncias del presidente y del vicepresidente de Guatemala gracias a CICIG, puede resultar dañado por la experiencia de MACCIH.¹⁸

Hasta la fecha, el progreso de MACCIH en los casos contra funcionarios de acuerdo a diferentes análisis es aceptable, dado el tiempo que lleva en operaciones y los recursos limitados de la misión, pero tampoco es abrumadoramente impresionante¹⁹. Dos años es un tiempo muy corto para evaluar el impacto de una misión internacional en los procesos penales. Como se señaló anteriormente, CICIG no obtuvo ninguna condena en sus dos primeros años de existencia. Las investigaciones criminales, especialmente los casos complejos de redes de corrupción son políticamente sensibles y requieren un trabajo muy cuidadoso. Tardan meses o años. El impacto en las investigaciones no será conocido hasta que por lo menos el plazo de cuatro años de MACCIH haya finalizado.

IV. El “destape” del financiamiento político y la corrupción

El uso irregular del dinero en la política ha desembocado en grandes casos de corrupción. La entrega de recursos ilícitos en varias de las campañas electorales en América Latina, proveniente de la empresa brasileña Odebrecht, delató una red transnacional de corrupción que motivó la apertura de varios procesos judiciales. La región continúa al asecho de una práctica que sigue deteriorando la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la democracia. Sin embargo, los escándalos derivados del financiamiento ilegal han impulsado una serie de reformas orientadas a estrechar la sinergia de las diferentes instituciones que integran los sistemas anticorrupción con la autoridad electoral para mejorar las investigaciones y detener este tipo de prácticas delictivas.

En general ahora se cuenta con más acceso a la información sobre las contribuciones que reciben los partidos políticos. Las leyes en la materia permiten que los ciudadanos soliciten los datos a las autoridades electorales para hacer sus propios análisis. La profesionalización de varias de las organizaciones que realizan estas auditorías contribuye a las investigaciones de las respectivas unidades que tienen a su cargo instruir los procedimientos sancionatorios en contra de las fuerzas políticas que incumplen las regulaciones. Por otra parte, la información que se recibe es de mayor calidad. Los partidos están obligados a llevar contabilidad formal y a contar con una auditoría interna sobre el uso de su patrimonio propio y de los fondos obtenidos por el financiamiento público y privado. Las sanciones por el incumplimiento de la normativa han traspasado el orden administrativo y, en algunos casos, dan lugar a responsabilidad penal para los encargados de las finanzas y para los donantes privados. Sobre este último punto, ahora existe

18 Ibid

19 Ibid

más interés de la gente por conocer el origen del dinero que reciben los partidos. En algunos sistemas hay precedentes jurisprudenciales que obligan a los institutos políticos a entregar el detalle de sus financistas a la autoridad electoral. Paradójicamente el interés de la población es menor cuando se trata de conocer el destino de esos recursos.

La realidad es muy diferente en cada uno de los países del triángulo norte. En El Salvador la regulación del financiamiento político continúa enfrentando serios obstáculos para su adecuada fiscalización. Los partidos retrasan la entrega de información; las sanciones que podría imponer el Tribunal Supremo Electoral a las fuerzas políticas por incumplir las normas que rigen los controles del dinero que reciben son insignificantes; y la Corte de Cuentas de la República informó que no auditó el aporte económico que les suministró el Estado, conocido como “deuda política”, con el que se pagaron los gastos de las campañas electorales desde 1994.

El caso de “cooptación del Estado de Guatemala” es un buen ejemplo de aquellas conductas delictivas que se descubren cuando se aplica un examen riguroso de los financistas de las campañas y del uso que hacen los candidatos de los recursos que perciben. Resulta que, de acuerdo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), los aspirantes a la presidencia y a la vicepresidencia, destituidos posteriormente de dichos cargos y ahora procesados por diversos delitos, crearon “todo un entramado de empresas para captar fondos”, recibiendo flujos de dinero de los grandes canales de televisión que después fueron beneficiados con contratos millonarios a partir de la toma de posesión de la fórmula Pérez-Baldetti.

Otra de las modalidades utilizadas en el país vecino fue la “simulación del origen del financiamiento” reportado a la autoridad electoral guatemalteca. Con esta finalidad, “el Partido Patriota ingresó dinero a la campaña que provenía de empresas y personas particulares cuyo origen se ocultó”²⁰ a través de las empresas constituidas por testaferros de la fórmula presidencial.

En los apartados por país se describió el caso hondureño. Se dijo que la campaña del actual presidente se financió con dinero proveniente del desfalco ocasionado en la entidad encargada de la seguridad social. La instalación de la MACCIH respondió precisamente a la indignación que esta situación provocó en la ciudadanía. Con posterioridad, como ya se explicó, se aprobó la “Ley de Política Limpia” orientada precisamente a detener este tipo de violaciones a la equidad en las elecciones. Ciertamente, la democracia tiene un costo. Organizar elecciones, promocionar candidatos y anunciar las promesas y acciones para resolver los problemas requiere de grandes inversiones financieras. La compra de espacios en la televi-

20 <https://www.cicig.org/>

sión, de pautas en la radio y de anuncios en los periódicos necesita de millones de dólares. Bien utilizado, el presupuesto de los comicios permite el desarrollo ordenado de los procesos electorales, impide la desigualdad de las condiciones en la competencia entre partidos, promueve el uso de la tecnología y posibilita la participación, tanto de los institutos políticos de larga trayectoria como de los recién constituidos, en los que figuran segmentos poblacionales tradicionalmente excluidos.

Que la sociedad civil organizada insista en conocer el origen y el destino de los fondos cedidos a los postulantes a cargos de elección popular y a los “vehículos” que les sirven para obtener el poder es buena noticia. Los grupos ciudadanos que intentan transparentar las finanzas partidarias persiguen alcanzar por lo menos tres objetivos: evitar la inyección de dinero ilícito en las campañas; detectar el conflicto de intereses entre los donantes y los que terminan ganando las elecciones; y exhibir el posible lavado de dinero por parte de quienes, más que interesados en representar a la población, pretenden hacer de los comicios su negocio personal.

Quienes han estudiado los distintos mecanismos para inspeccionar el financiamiento de las campañas, coinciden en que no debe “demonizarse” el uso del dinero en la política. También señalan que este constituye “la leche materna” de los partidos políticos. Su supervisión legal y la exigencia ciudadana para mostrar las cantidades que adquieren de personas naturales o de empresas, y el empleo que se hace de ese patrimonio, no suponen ni deben entenderse como un rechazo al patrocinio de las fuerzas políticas ni a la importancia que conlleva su existencia para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Por el contrario, revelar esta información de manera voluntaria, contribuiría a elevar la credibilidad de quienes disputan el poder político y terminaría con el morbo que produce, aquí, y en cualquier parte del mundo, la movilización de millones de dólares orientados a promover la imagen y los programas de gobierno.

¿Debe tratarse el financiamiento político irregular como acto de corrupción?

En los grandes casos de corrupción vinculados al financiamiento de la política se identifican algunos patrones comunes. En primer lugar, la opacidad, es decir, el ocultamiento del dinero recibido, casi siempre de origen ilícito, por parte de los partidos. Esta práctica responde a la falta de reglas y procedimientos que garanticen la ética al interior de estas organizaciones. Por lo general no existen controles independientes que permitan la realización de estrictas auditorías con el propósito de prevenir acciones fuera de la ley. Hay una débil rendición de cuentas que deriva en impunidad combinado con, hasta hace algún tiempo, una marcada tolerancia social.

La forma de combatir este flagelo es fomentando el acceso a la información. Como se señaló, ahora existe un interés mayor de los ciudadanos, generalmente participantes en entidades de la sociedad civil, que dan seguimiento a los casos de corrupción obligando a los partidos a transparentar sus finanzas. La existencia de organismos especializados, públicos y privados, garantizan la entrega de datos al público en general. En el caso salvadoreño, por ejemplo, una sentencia de la Sala de lo Constitucional, mandó a los partidos a contar con un oficial de información que debe responder las consultas de los interesados sobre el financiamiento de las campañas. Las condiciones para la entrega de la información no deben limitar el derecho de los ciudadanos y mucho menos exigir la explicación del motivo que los impulsó a obtener la lista de donantes, los montos entregados y el destino del dinero recibido en campaña. Algunos partidos comienzan a entregar información de manera proactiva, publicando en sus páginas web todo lo relacionado con sus finanzas.

Con el propósito de prevenir el uso ilegal del dinero en la política en algunos sistemas se promueven prácticas de integridad similares a las que deben asumir los funcionarios públicos. Las declaraciones patrimoniales de los candidatos a cargo de elección popular y su obligación de mostrar el origen del dinero que reciben a título individual, fuera del que los donantes entregan a los partidos; la manifestación de los conflictos de interés que podrían tener si son electos para el cargo por el que se postulan; la incompatibilidad de ciertas candidaturas, principalmente cuando se trata de empresarios que incursionan en política y que gozan de concesiones otorgadas por el Estado; y un mayor control del “ventajismo oficial” para evitar el uso de recursos públicos principalmente por quienes ostentan candidaturas del partido de gobierno, son algunas de las medidas que podrían disuadir el cometimiento de actos de corrupción durante el evento electoral y evitar esas mismas prácticas cuando los elegidos ejerzan el poder.

El financiamiento ilícito de las campañas electorales es parte de la génesis de la corrupción a muy alto nivel. Puede generar compromisos financieros significativos que el nuevo partido de gobierno tratará de cumplir mediante concesiones para sus benefactores privados que no sólo son indebidas, sino que también pueden “secuestrar” la agenda estratégica para el desarrollo de la nación. Es por consiguiente imperativo regular y fiscalizar la financiación de los partidos políticos en los procesos electorales.²¹

Como resultado del acceso a la información y de la aplicación de algunas reglas de integridad se reducirá la impunidad en el ámbito del uso ilegal de recursos en las campañas. Indudablemente debe continuar la revisión de la legislación y los

21 Clancy, S., Martínez, O. y Ketelhohn, N., “Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales”, INCAE Business School, 2019.

procedimientos para hacer más expedita la imposición de sanciones. Es necesario que los árbitros electorales muestren total independencia de los partidos cuando deban investigarles y sancionar sus conductas indebidas. La autonomía de los órganos de control es clave para terminar con los comportamientos indebidos al interior de las fuerzas políticas. Deben considerarse prácticas generales de protección de testigos y denunciantes que contribuyan con información relevante para dismantelar las redes de corrupción en la política. Finalmente la cooperación internacional es un asunto de primer orden, tanto en el ámbito de la capacitación técnica a los tribunales electorales como a los mismos partidos en materia de transparencia.

V. Algunas reflexiones finales

Los especialistas coinciden en calificar a la agenda anticorrupción de los Estados como el nuevo reto de las democracias latinoamericanas. Consideran que esta tarea no puede ejecutarse sin el respaldo de la sociedad civil, de la iniciativa privada, de los mismos funcionarios y empleados públicos y de la cooperación internacional. Los escándalos de corrupción están desbaratando los sistemas de partidos, licuando la lealtad ideológica e incrementando la insatisfacción de los ciudadanos con la democracia. Los partidos, las instancias públicas que forman parte del sistema anticorrupción, las autoridades electorales y los legisladores son imprescindibles en la promoción de la transparencia, en el acceso a la información pública y en la reforma política orientada a independizar las instituciones de control político.

Los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras nos demuestran que, con los instrumentos legales adecuados, la voluntad política y la ayuda extranjera es posible vencer a la corrupción. El procesamiento de los más altos funcionarios en los tres países que integran el triángulo norte confirma que el Estado de derecho es capaz de reducir la impunidad y de generar los precedentes adecuados para minimizar lo más posible este tipo de comportamientos.

Al examinar los esfuerzos realizados en América Latina, las prácticas más frecuentes utilizadas por quienes mantienen secuestrado al Estado y las respuestas institucionales que los distintos Estados han aplicado para combatir la corrupción, estamos en la capacidad de apuntar algunas reflexiones para el debate:

- 1) La reforma legal constituye una de las principales herramientas para penalizar la malversación de fondos públicos. Los Estados han implementado mecanismos que aseguran más transparencia en las relaciones con los administrados. Las normas vinculadas con la contratación pública, la regulación del dinero en la política, las sanciones ante las infracciones cometidas por los partidos en esta materia, el gobierno abierto, la limitación en los conflictos de interés por parte de los funcionarios y empleados

públicos, las declaraciones de patrimonio y las normas que permiten levantar el secreto bancario, son algunas de las medidas con las que las administraciones públicas están enfrentando la crisis generada por una desmedida corrupción que parece haberse enquistado en las instancias estatales desde hace varios años.

- 2) El acceso a la información pública ha extendido las iniciativas de investigación convirtiendo a la sociedad civil en un aliado estratégico del Estado. Con las leyes de transparencia los ciudadanos están accediendo a miles de documentos públicos que les permiten indagar sobre posibles prácticas corruptas. En El Salvador, la solicitud de auditoría de las declaraciones de patrimonio de los expresidentes Antonio Saca y Mauricio Funes a iniciativa del capítulo nacional de Transparencia Internacional, activó sendos procesos judiciales que terminaron con la condena del exgobernante salvadoreño y la solicitud de asilo de Mauricio Funes, quien tiene tres órdenes de captura giradas por diferentes tribunales de justicia. La independencia de las oficinas públicas para otorgar los documentos solicitados por los ciudadanos y el derecho de estos últimos de recibir la información sin la obligación de explicar el interés que los motiva es fundamental para el pleno ejercicio de este mecanismo.
- 3) Los distintos modelos adoptados en el triángulo norte para castigar la corrupción son consecuencia del estado en el que se encuentran las instituciones públicas. En contraste con Guatemala y Honduras, que instalaron comisiones internacionales respaldadas por la ONU y la OEA, respectivamente, y en donde las instancias locales no contaban con la capacidad instalada para procesar a los responsables ni con la independencia funcional, en El Salvador ha sido el sistema anticorrupción nacional el encargado de diligenciar los casos en contra de los funcionarios a los que se investiga por delitos relacionados al lavado de dinero, al peculado, al enriquecimiento ilícito y a las asociaciones ilícitas, entre otros. En los tres casos se han alcanzado condenas para los señalados. La CICIG y la MACCIH han trabajado de manera coordinada con los respectivos ministerios públicos; su labor, sin embargo, ha sido obstaculizada por constantes reformas a la ley y por la denuncia de supuestas “persecuciones políticas”. Lo cierto es que la experiencia en el triángulo norte, si bien avanza y ha mostrado resultados importantes, debe combinarse con el fortalecimiento de la institucionalidad local, con la aprobación de normativa que dificulte la sustracción de fondos públicos y con el apoyo de una sociedad civil que mantenga la presión para que se procese, conforme a la ley, a quienes se les haya probado que obraron dolosamente en contra del erario.
- 4) Es necesario que los ciudadanos perseveren en una permanente supervisión sobre la actuación de los funcionarios públicos. El trabajo en redes

promovido por la sociedad civil impulsando leyes y reclamando un efectivo trabajo de las instancias de control político, se ha convertido en el “disparador” de movilizaciones importantes en contra de la corrupción. La “marcha de las antorchas”, los reclamos en la plaza pública de Guatemala en contra de Otto Pérez y Roxana Baldetti y el trabajo de diferentes organizaciones salvadoreñas aglutinadas en el consorcio anticorrupción, si bien no garantizan que las causas judiciales terminen enviando a la cárcel a los imputados, sí representa un mecanismo eficiente de contraloría para que los responsables de investigar el delito y administrar justicia, procesen los casos cuando sea pertinente legalmente.

- 5) La reforma inacabada en materia de regulación del financiamiento político debe avanzar hacia estadios en los que exista más información, de mejor calidad, a la que puedan acceder todos los ciudadanos con el propósito de obtener datos que revelen el origen de los fondos recibidos, el receptor y el destino de los mismos. La experiencia demuestra que varios de los escándalos de corrupción están estrechamente relacionados con la recepción de dinero ilícito en las campañas. La intensidad de las sanciones se vuelve relevante en estos casos lo mismo que la persecución penal de aquellos a los que se compruebe delitos de corrupción como medios para financiar las campañas. Es necesario promover la integridad al interior de los partidos y fomentar prácticas que terminen con la impunidad en esta área.

- 6) De manera simultánea a las acciones orientadas a reducir los niveles de corrupción, los Estados deben esforzarse por erradicar la pobreza extrema, por dinamizar la actividad económica y por resolver los problemas de inseguridad que sufren muchos de los habitantes de la región. Los ciudadanos han entendido que a mayor corrupción es menor la cantidad de recursos que pueden destinarse al desarrollo de los países. Por esa razón miden la satisfacción de la democracia ya no en función del respeto a las libertades políticas, o por lo menos ya no con la misma vehemencia de antes, sino en base al nivel de progreso económico y a la percepción de mejora en el plano económico. Esta nueva realidad obliga a los gobiernos a repensar sus acciones de política pública, a ordenar sus finanzas y a redoblar las actividades que prevengan actos de corrupción. En la medida que siga reduciéndose el apoyo a la democracia y que la indiferencia con el tipo de régimen continúe creciendo, los Estados corren el riesgo de contaminarse con más populismo y clientelismo político, debido a la tentación de los gobernantes de turno de aplicar medidas asistencialistas orientadas a resolver los dilemas de la población en forma inmediata sin garantizar la sostenibilidad financiera de esos programas y su viabilidad en el tiempo.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2018), “informe del “Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe. BID, 2018.
- Casas Zamora, K., y Carter. M., “Más allá de los escándalos. El cambiante contexto de la corrupción en América Latina”, Inter – American Dialogue, 2017.
- Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala
- Informe anual de Labores 2017
- Informe anual de Labores 2018
- Center for Latin American & Latino Studies, “Avances y desafíos: Informe sobre los primeros dos años de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), CLALS Working Paper Series, No. 16, junio de 2018.
- Chávez, G., “ONU y OEA piden poderes especiales para crear CICIES”, Diario El Mundo, marzo de 2019.
- Clancy, S., Martínez, O. y Ketelhohn, N., “Corrupción en América Latina y sus soluciones potenciales”, INCAE Business School, 2019.
- FUSADES (2017), “El Salvador. Año Político 2016 – 2017”, Departamento de Estudios Políticos, junio de 2017.
- Latinobarómetro 2018
- Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte. Principales avances y logros 2017 – 2018
- The Economist (4 de junio de 2016).

Sección II

Las evoluciones políticas en Honduras

Democracia bajo tensión, elecciones cuestionadas y quiebre del bipartidismo: Honduras (1980 – 2019)

Salvador Romero Ballivián

Introducción¹

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Honduras se integró en la tercera ola de la democracia (Huntington, 1996: 3 – 23) de finales de los años setenta y la inauguró en América Central. Además de cerrar el ciclo militar, vigente, con breves intervalos, desde 1963, el país procuraba construir una historia sin golpes de Estado, enfrentamientos fratricidas de facciones políticas, comicios fraudulentos² que dejaron un lote de caricaturas y frases lapidarias sobre la “República bananera” o las “elecciones estilo Honduras”, que aún forman parte de las referencias corrientes de la vida política³.

La ruta de la democratización resultó singular en un área convulsionada por la violencia. En efecto, Honduras 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). Organizó, entonces, la transición clásica del Ejército hacia los civiles. La limitada violencia política debe subrayarse por su carácter atípico en la región. En efecto, si bien las Fuerzas Armadas suprimieron las libertades políticas y mantuvieron una represión de baja intensidad, practicaron un “pluralismo limitado” (cf. Linz, 1990), tolerante con empresarios, iglesias, fracciones conservadoras de los partidos, en especial del Partido Nacional (PN), e incluso con demandas sociales que, en cierto momento, le granjearon un soporte sindical y de movimientos sociales.

El inicio adelantado no consiguió, empero, afincar la democracia. Tras dos décadas con relativos avances y reformas, la democracia entró en una fase de turbulencias tras el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya en 2009. Este parteaguas fue simultáneamente el revelador de una crisis incubada desde años atrás, y el detonante del quiebre del Partido Liberal (PL), que, a su vez, resquebrajó el bipartidismo centenario, sobre el cual se asentaba el andamiaje institucional y político.

- 1 La investigación es tributaria de un prolongado e informal trabajo de terreno mientras me desempeñé en Honduras como director del Instituto Nacional Demócrata (NDI) entre 2011 – 2014, consultor responsable de la división electoral de la Misión de Apoyo contra la Corrupción en Honduras de la Organización de Estados Americanos (MACCIH – OEA) entre 2017 – 2018. Una primera versión del trabajo, más extensa, abarcando el período desde 1948, pero finalizando en 2013, fue publicada en 2014 (Romero Ballivián, 2014: 9 - 72).
- 2 Según Petra Bendel, las únicas que calificarían como “relativamente correctas” hasta la segunda mitad del siglo XX serían las de 1924, 1928 y 1932. (Bendel, 1993: 393).
- 3 Cf. la exigencia de Mauricio Villeda de una veeduría en la primaria de 2012 “para evitar que vuelvan a haber elecciones “estilo Honduras” en “El principal problema de este gobierno es el desorden” en El Heraldo, 17 de septiembre de 2012.

La transformación y volatilidad del sistema partidario acentuaron las fragilidades de los procesos electorales, cuestionados desde la ciudadanía y por los actores políticos, que no ven en ellos una fuente de certeza para el juego político. Esas debilidades agravaron la desconfianza en las instituciones, los procedimientos y los actores, y corroyeron aún más las bases de la democracia. Ese peligroso cóctel estalló en los comicios de 2017, en los cuales el presidente Juan Orlando Hernández (PN) buscó y consiguió una polémica reelección.

El objetivo del trabajo es analizar la evolución democrática, electoral y partidaria en Honduras desde el retorno a la democracia en 1980 hasta 2019. Investiga los procesos de modernización política e institucional de la democracia, así como sus límites. También se interesa en cómo se resquebrajó un poderoso bipartidismo de raíz decimonónica. Por último, procura explicar por qué, a pesar de diez elecciones generales consecutivas -un récord para el país y una marca significativa en la región- la confianza en esos comicios es frágil, las bases de la ciudadanía permanecen endebles, y la democracia sufre repetidas crisis.

En otras palabras, el texto esboza las líneas centrales de esas relaciones para estudiar las permanencias y las transformaciones, destacando sus consecuencias e implicaciones. Como a menudo, la construcción institucional de la democracia, el desarrollo de los procesos electorales y la configuración de los sistemas de partidos terminan diciendo mucho sobre los modos de funcionamiento de la política, de la estructura social y de las pautas culturales de la ciudadanía. En ese sentido, la evolución de las dinámicas sociopolíticas de Honduras constituye un importante caso de estudio sobre las complicaciones para afianzar el terreno de las democracias de baja calidad.

El texto destaca las tendencias centrales del período 1980 – 2009, mostrando tanto los logros como los frenos y la pérdida del impulso transformador democrático, con un énfasis en la cuestión electoral. A continuación, aborda los dilemas que plantea el retroceso de la participación y analiza las relaciones entre ciudadanía y partidos. Por último, explora la transición histórica del sistema de partidos y de elecciones comenzada con la crisis política de 2009 y prolongada hasta la presidencial de 2017.

I. Logros y límites de la democratización en un bipartidismo centenario (1980 – 2009)

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

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

pues se trató de la cuarta en la segunda mitad del siglo XX. Las Constituyentes sirvieron para legitimar un gobierno de facto (Julio Lozano Díaz, 1956; Oswaldo López Arellano, 1965), o abrir una fase de corte más democrático, como la convocada por los militares en 1957. El general Juan Alberto Melgar coqueteó con la idea de utilizarla para reafirmar su poder presidencial (1975 – 1978), lo que provocó su destitución y con su sucesor, el general Policarpo Paz (1978 – 1982), 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 tutelaron la ruta hacia la democracia. Cerraron el paso al Partido Demócrata Cristiano (PDC) y a los marxistas, que juntos terminaron convocando a la abstención. En cambio, aceptaron una campaña plural reservada a los tradicionales PN y PL, y al Partido de Innovación y Unidad (PINU), creado por intelectuales y profesionales urbanos después de la breve guerra con El Salvador (1969), y respetaron los resultados.

El desenlace recordó la Constituyente de 1957. Los liberales triunfaron, colocados 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 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 PL 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 propuestas nítidas de izquierda. En realidad, ninguno de los dos partidos llegó con un texto base y la Constitución fue una construcción bipartidista (Ramos, 2009: 391), inevitable por el empate del PL y el PN en el número de constituyentes, en tanto que el PINU ocupó el escaño restante. 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 a nacionalistas y liberales. Fue una doble señal: de pragmatismo y capacidad de negociación en un escenario regional complejo, y de cercanía ideológica, por encima de banderas y trayectorias contrapuestas.

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 que varios de sus pares del sur del Continente, que sucedieron a militares acorralados, aislados, desacreditados y sin función estratégica en la

Guerra Fría. La transición reflejó el consenso de elites civiles y militares que disipó temores y previno tensiones políticas. En América Central, incluso cuando devolvieron la Presidencia, los militares mantuvieron su influencia en los años ochenta por la perduración de las guerras civiles. En Honduras, base de retaguardia para la “Contra” nicaragüense, ejecutaron una represión de baja intensidad contra la izquierda (cf. la novela: Becerra, 1987). Recién en la última década del siglo XX se les acotaron los espacios de decisión, entre los acuerdos de paz, el achicamiento liberal del Estado y el impulso institucionalista.

La Constitución de 1980 ha resultado la más longeva. Se enmarcó en los principios de las precedentes y en los preceptos acostumbrados del constitucionalismo latinoamericano. Innovó poco, aunque extendió y preservó mejor los derechos ciudadanos. Conservó el presidencialismo, con un presidente elegido por cuatro años en comicios de una sola vuelta, y la elección proporcional de los congresistas fijada por la Constitución de 1957. En la línea de los países que volvían a la democracia, prohibió la reelección presidencial, con un carácter absoluto, señal de la viveza del recuerdo de la dictadura de Tiburcio Carías. Incluso, ese artículo, junto con la forma de gobierno, el territorio o el período presidencial, recibió el carácter “pétreo”, es decir, en teoría imposible de ser reformado o suprimido (artículo 347 de la Constitución).

El bemol entre la norma y la práctica surgió pronto: el primer presidente del flamante período democrático, el liberal Roberto Suazo Córdova acarició el proyecto de extender su permanencia en el poder. La primera crisis confirmó el predominio de las visiones instrumentales de la democracia. Forzó la mediación y arbitraje militares, que, a pesar de ser discretos, demostraron que el poder civil no pudo resolver por sí mismo el conflicto. Se adoptó una inconstitucional y alambicada salida jurídica en la presidencial de 1985, conocida popularmente como “opción B”, una especie de ley de lemas uruguaya, que permitió múltiples candidaturas presidenciales por partido en la elección y de la cual emergió un gobierno frágil⁴.

La segunda etapa 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%. La elección tuvo al menos tres características que marcaron la pauta de las siguientes. Inauguró una fase sin precedentes: la sucesión de escrutinios periódicos, pluralistas, en los cuales la voluntad popular fue el criterio para designar la titularidad del poder. El bipartidismo reservó la disputa presidencial al PN y PL, relegando a las otras fuerzas a un papel secundario. Por último, estableció la preponderancia liberal en las dos últimas décadas del siglo XX. Cada uno de estos aspectos merece un análisis.

4 El Partido Liberal obtuvo la mayoría de los votos, pero su candidato más votado y presidente elegido, José Azcona, fue superado por Rafael Callejas, el nacionalista más votado. (Molina, 1986: 2 – 8).

La fase democrática que se abre en 1982 constituyó una inflexión histórica. Ningún militar se apropió del gobierno mediante un golpe de Estado (lo que no implica que las Fuerzas Armadas no jugaran un papel crucial en coyunturas de crisis); desaparecieron los burdos fraudes del oficialismo para conservar el poder; la alternancia con la oposición se inscribió en el horizonte habitual, produciéndose cinco traspasos de la Presidencia de un partido al otro en el período 1982 - 2009. En síntesis, la elección cuatrienal se convirtió en el momento privilegiado de la política.

En consideración del turbio pasado, la puntual organización de las elecciones y traspaso del poder a la oposición de manera pacífica e institucional representó un progreso significativo. Algunas de las causas excedieron el marco local, se ligaron con profundas evoluciones internacionales, en particular el mejoramiento de los criterios básicos de elecciones limpias, libres y medio de acceso a cargos públicos, rompiendo con una tradición de comicios poco o nada competitivos. Entre 1900 y 1980, aproximadamente un tercio de los procesos electorales centroamericanos fueron competitivos, de 1980 a 2000, los cuatro quintos (Lehoucq, 2004: 18). El índice de democracia electoral del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) progresó en América Latina de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación (Programa de las Naciones para el Desarrollo – Organización de los Estados Americanos, 2011: 65).

Los actores facilitaron esta transición, ensanchando el campo para la participación de las distintas fuerzas políticas y sociales. La presidencial de 1981 tuvo un carácter más plural que el proceso tutelado de la Constituyente, pues el PDC ingresó en la carrera. En 1994, se sumó Unificación Democrática (UD), fusión de organizaciones, y primer partido que compitió reivindicando una etiqueta de izquierda, gracias a la extensión de la frontera democrática que trajo los acuerdos de paz centroamericanos. En una dinámica ya diferente, desde 2013, se multiplicaron las organizaciones.

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 (un rasgo compartido sólo con Colombia y Paraguay. Alcántara, 2006: 90 - 94). En la elección de la apertura, los candidatos liberal y nacionalista acapararon 95.5% del voto, quedó apenas 2.5% para el candidato del PINU y 1.6% para el del PDC.

La renovación de la oferta partidaria no tuvo oportunidad para cristalizar en el período militar que colocó cortapisas a las nuevas organizaciones, a la par que satisfacía algunas ambiciones de reforma -que le valieron en ciertas fases la simpatía de las corrientes demócrata – cristiana o comunista- o invertía en áreas sociales (Lehoucq, 2012: 98 – 99), lo que sugiere una cierta receptividad frente a las demandas de la población. En cierto sentido, el ciclo militar ralentizó cualquier evolución del sistema partidario. Las fuerzas debutantes en 1981, el PINU y el PDC, estaban lejos de contar con estructuras nacionales, liderazgos conocidos o recursos importantes para encarar una campaña electoral. Además, el electorado apostó por los partidos o los candidatos con trayectoria previa a los paréntesis militares: esa tónica se produjo en las primeras elecciones democráticas de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Uruguay...

Tal vez lo sorprendente fuese menos la hegemonía liberal – nacionalista en el retorno a la democracia que su permanencia durante tres décadas. El apoyo vecino a 95% dominó en las presidenciales, las alcaldías y la composición del Parlamento. Los votos restantes se distribuyeron entre el PINU, el PDC, UD y los escasos candidatos independientes que compitieron para diputaciones (ningún electo) o alcaldías (triumfos esporádicos en municipios de escasa relevancia). El electorado se desplazó entre azules nacionalistas y rojos liberales con limitadas oscilaciones, tanto más notables que el bipartidismo no reposó en mecanismos de mayoría simple, que lo incentivan, sino en el esquema proporcional característico de América Latina (cf. Nohlen, 1994), lo que también explica que la ruptura se tradujera rápido en el plano electoral e institucional. Hasta en exigentes perspectivas comparadas, el sistema partidario se caracterizó por su elevada institucionalización, baja volatilidad electoral, presencia nacional y arraigo territorial (Taylor – Robinson, 2009: 329 – 333).

La novedad provino de que la rivalidad se alejó de la polarización violenta que la caracterizó hasta entrado el siglo XX y dio paso a un bipartidismo poco volátil, moderado, centrípeto, de anclaje conservador, si bien con escasas referencias o ardor ideológicos (por ejemplo, las reformas económicas liberales de Rafael Callejas tuvieron escaso acompañamiento doctrinario en el PN). En las legislaturas de 1994, 1997, 2001 y 2005, en un autopoicionamiento ideológico entre 0 – izquierda y 10 – derecha, el promedio parlamentario 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 PL (Universidad de Salamanca, 2005: 17). Esta sensibilidad fue compartida con el cuerpo electoral, uno de los situados más a la derecha de América Latina (por ejemplo, en 2013, 39% de los encuestados se ubicó en la derecha, porcentaje sólo superado en República Dominicana, y 35% en 2016. Latinobarómetro, 2013: 29; Latinobarómetro, 2016: 38. Para todos los datos citados en la investigación: www.latinobarometro.org). En 2013, sobre esa misma escala, los simpatizantes del PN, UD, PL y PAC se colocaban entre 7.1 y 5.7 (Meléndez, 2014: 13). Solo los simpatizantes de Libre se situaban en

el margen izquierdo (4.2) y su ascenso creó un polo ideológico de izquierda hasta entonces secundario.

El tercer rasgo de las elecciones fue el inicial tono colorado del bipartidismo. De los cinco primeros gobiernos elegidos (1981 – 2001), cuatro fueron liberales y uno nacionalista. El PL se acostumbró a ejercer dos períodos consecutivos antes de ceder el poder. Sin embargo, desde la victoria de Carlos Flores en 1997 sus bases flaquearon, mientras que las del PN resistieron y le dieron ventaja en las dos primeras décadas del siglo XXI (gráfico 2).

El predominio liberal tuvo raíces políticas, sociales y geográficas. En el medio siglo desde la llegada de Carías hasta el retiro militar del poder, el PL gobernó solo en la presidencia de Ramón Villeda, asociada a una gestión democrática y reformista (1957 – 1963). El golpe de Estado de 1963 que frustró la probable victoria de Modesto Rodas agrandó su leyenda reformista. Opositores a los militares, los liberales alimentaron expectativas de libertad, progreso social y honestidad, cubrieron un amplio espectro desde la afinidad con la izquierda a posiciones de tinte conservador, a las que perteneció el primer candidato, Suazo. En la transición, contaba con un panteón de héroes y mártires (cf. Reina, 1997) y con una base social menos acostumbrada que la nacionalista a los límites de la administración de la gestión del Estado.

Frente a ese impulso, 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 Rafael Callejas y Ricardo Maduro: ambos dominaron las primarias nacionalistas e imprimieron a sus campañas 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 (Meza, 2001: 29 – 58). Por su parte, el liberalismo no logró reemplazar en las nuevas generaciones el recuerdo del reformismo de Villeda con otra gestión de iguales logros. La nostálgica evocación subraya, por contraste, esa ausencia⁵. Aunque procuraron encarnar la prioridad social en contraposición al neoliberalismo económico de la gestión de Callejas, las sucesivas administraciones de Carlos Reina y Carlos Flores aportaron escasas modificaciones a esas líneas, y, al final, se distendió el vínculo espontáneo entre liberalismo, democracia, progreso social.

Si bien ambos partidos cubrían transversalmente las distintas categorías sociales, el liberalismo llegó a la transición aliado con los sectores medios y populares

5 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” (Mejía, 2012).

organizados, como sindicatos, gremios de pequeños productores, frentes universitarios, etc. que se cobijaron en un partido predispuesto a innovaciones, 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 no menguó la entrada del PL en el mundo empresarial, de donde provienen varios de sus dirigentes, ni cuestionó la economía de mercado. Por su lado, el nacionalismo, se desvinculó del período militar y se animó progresivamente a entrar en el terreno social.

Por último, la primera geografía electoral lució colorada. Como es habitual, las pautas de la distribución territorial de las preferencias políticas poseen raíces largas y relativa estabilidad en el tiempo. 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, Olancha). El PN probó su fuerza en la aislada Mosquitia, el sur (Choluteca y Valle) y en la frontera occidental y rural, en los departamentos de Intibucá, Lempira, Copán (Sonnleitner, 2007: 209 - 211).

El liberalismo se afincaba en la zona demográfica urbana, industrial, con saldos migratorios positivos, mejor desarrollo humano e infraestructura. En la transición, 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 significativas, favorecida por la candidatura de toques modernizadores de Callejas, arrebató Tegucigalpa y contrabalanceó el dominio liberal del valle de Sula, generando opciones para disputar la Presidencia.

La geografía electoral pone en evidencia una dinámica nacional en sus evoluciones. En la primera victoria del PN, de la mano de Callejas, en 1989, 16 de 18 departamentos la respaldaron. 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 tanto que los liberales triunfaron en 14 departamentos en 2005. 2009 fue singular. El candidato del PN Porfirio 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, indicativas de modestas variaciones territoriales). Esta homogeneización territorial sugiere una cierta nacionalización de la vida política que atenuó particularidades regionales y supuso un “debilitamiento y fragmentación territorial del bipartidismo tradicional” (Cálix; Sonnleitner, 2006: 27). Razones estructurales

contribuyen a explicar la 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 los contrastes más notorios entre liberales y nacionalistas. Esa tendencia no es irreversible. La ruptura del bipartidismo reconstruyó una geografía electoral contrastada.

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

La realización periódica de procesos electorales mejoró su calidad y transparencia, y amplió las oportunidades de decisión de los ciudadanos. El sistema político procuró brindar garantías para el respeto del sufragio a través de reformas constitucionales y legales, políticas y electorales, con el empuje de la sociedad civil y el respaldo de la comunidad internacional. Los avances técnicos no disiparon las sospechas, reflejo de la escasa confianza ciudadana en las instituciones y el comportamiento de actores que, a veces, privilegiaron ganancias partidarias sobre el afianzamiento institucional.

Las condiciones para un ejercicio más libre y seguro del sufragio progresaron, 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 que permitió la canalización de las energías hacia el mejoramiento de las elecciones con un aprovechamiento de las buenas prácticas de otros países o con medidas innovadoras.

En 1985, se adoptó la papeleta única, multicolor y multisigno, impresa por el tribunal electoral, y entregada al votante en la mesa de sufragio, en lugar de las impresas y distribuidas por cada organización y comúnmente llevadas por el ciudadano al centro de votación, lo que facilitaba eventuales presiones sobre los votantes, el clientelismo o la identificación de las preferencias.

En 1997, Honduras se adelantó a sus vecinos con el voto residencial. La descentralización de los recintos de votación facilitó el sufragio rural, en los barrios periféricos, y atenuó el traslado, en ciertos lugares directamente acarreo, de votantes. La concentración en las cabeceras municipales, frecuente en Guatemala y El Salvador, durante y después de las guerras civiles, buscaba asegurar el control de los partidos y de los mismos organismos electorales, y reducir los riesgos de organizar los comicios en áreas de conflicto.

Igualmente vanguardista fue la inscripción automática del ciudadano en el censo electoral una vez que recibía su documento de identidad del Registro Nacional de las Personas (RNP) y la emisión de cédulas con medidas biométricas de seguridad (1987). Se le ahorró una actividad específica para inscribirse en la lista electoral,

lo que evitaba perder a las franjas más vulnerables o menos interesadas en los asuntos políticos. Los avances se desdibujaron con el tiempo.

En el campo institucional, la Constitución de 1981 rompió el control de hecho del Poder Ejecutivo sobre la organización de las elecciones (el Consejo Nacional Electoral, previsto en las Constituciones de 1957 y 1965 tenía una composición partidaria y corporativa, siendo el gobierno el responsable de seleccionar a las autoridades electorales a partir de las propuestas de las asociaciones, federaciones y gremios autorizados para el efecto). Creó el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), al margen de los tres Poderes, adscribiéndose al modelo de América Latina de un organismo autónomo, centralizado, especializado y permanente, iniciado en la década del veinte en Uruguay (Jaramillo, 2007: 682). El TNE recibió el mandato para los asuntos administrativos de la elección, así como la función jurisdiccional. Su gestión era partidaria: cada organización designaba un responsable, al que podía cesar de manera expedita; la Corte Suprema de Justicia (CSJ) nombraba uno o dos, según el caso, para asegurar un número impar. El control cruzado debía prevenir cualquier manipulación. En América Latina, la probabilidad de tener elecciones aceptables crece de 0.48 cuando el organismo electoral está dominado por un partido a 0.85 con una composición multipartidaria (Hartlyn; McCoy; Mustillo, 2009: 15 – 51), modelo adoptado con el TNE.

Las elecciones del TNE permitieron la alternancia, pero no despejaron las susceptibilidades. Entonces, respondiendo al consenso 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 generó espacios de diálogo y de asesoramiento técnico, a menudo considerados de manera favorable. La reforma se saludó como un avance democratizador.

El TSE reemplazó al TNE, con competencias ampliadas y conservando sus características esenciales: un organismo unificado, con responsabilidades técnicas, administrativas y logísticas a la par que jurisdiccionales, aunque sus resoluciones sean impugnables ante la CSJ en casos de presunta inconstitucionalidad (Orozco, 2012: 121). La modificación sustancial pasó por el retiro a los partidos de la facultad de designación y cese de los magistrados (Orellana: 46), reflejo de la voluntad de consolidar un árbitro por encima de los jugadores: el TSE debía integrarse con tres magistrados titulares sin ejercicio de responsabilidades partidarias de alto nivel. La composición apartidista, en principio más proclive a la independencia y profesionalidad, fue la tendencia desde fines del siglo XX, con ganancias de legitimidad social y política (Zovatto; Orozco, 2008: 122 – 123). Bolivia, México, Panamá, Perú se encaminaron en esa dirección, señalada por Costa Rica desde mediados de siglo. Finalmente, desprendiéndolo del TSE, la reforma otorgó autonomía constitucional al RNP, responsable del registro civil

e identificación. Sin embargo, la reforma fracasó en generar confianza en las elecciones y en el TSE.

En el área política de las reformas, a partir de 1989, se incorporaron las primarias para candidatos y las elecciones internas de autoridades partidarias, mediante una evolución progresiva (Romero Ballivián, 2016: 133 – 150). Comenzó como una práctica liberal, “que le permitió insuflarle aires de democratización a sus procesos electorales” (Salomón, 2004: 2); el nacionalismo se sumó más tarde, porque la elección de 1985 dejó establecido el liderazgo en Callejas. Pasada esa circunstancia excepcional, se convirtió en un ejercicio de los dos grandes partidos (luego de los tres, con Libre) en una votación abierta a cualquier ciudadano, y de carácter voluntario. Los partidos pequeños mantuvieron la designación de sus candidatos mediante convenciones. La primaria se extendió progresivamente a los cargos legislativos y municipales. Como cada nivel cuenta con su propia papeleta, se puede cruzar el voto entre corrientes, pero no entre partidos (dentro de un partido, un ciudadano podría elegir el candidato presidencial de la corriente A, el alcalde de la B y diputados de todos los movimientos inscritos). Por último, del proceso organizado por el partido se pasó a primarias simultáneas, con padrón abierto, organizadas, financiadas y proclamadas por el TSE.

Las evoluciones convirtieron a las primarias en un ejercicio político con escaso parangón internacional. Después de la presidencial, representan el momento sobresaliente, encaradas con un despliegue de medios y recursos próximo al utilizado en la contienda general. Habitualmente, participa 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: por la proximidad del nivel de participación en las primarias y en las elecciones generales, tiene un promedio muy alto de concurrencia a una selección interna de candidatos y una tasa modesta en comicios generales.

Asimismo, ya en la elección, los ciudadanos eligen directa y separadamente al presidente, los parlamentarios y los alcaldes. Las papeletas diferenciadas y el voto preferente personalizado en listas congresales abiertas fueron considerados un adelanto democrático por la libertad del votante de confeccionar, en la práctica, su propia nómina a partir de las planillas de todos los partidos (Paz, 2008: 641 – 642). En la práctica, la simultaneidad de la presidencial y la parlamentaria, así como la identificación partidaria provocan que el voto por congresistas esté condicionado por la preferencia en el nivel presidencial (suele existir una importante correlación entre el porcentaje presidencial y el tamaño de la bancada de cada partido). De hecho, la solidez partidaria mitigó algunos de los habituales efectos corrosivos del voto preferente sobre la cohesión partidaria, perceptibles en sistemas de partidos menos consolidados (cf. Tuesta, 2013: 251 – 270).

El férreo control de las cúpulas sobre las candidaturas parlamentarias se atenuó. El perfil de los diputados se modificó. Ciertamente, aún es frecuente que sea el de un hombre de 35 a 54 años con educación superior y capital político familiar (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012: 132) en estructuras partidarias 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 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)” (Cálix, 2012). Quizá como antes en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimice progresivamente el papel de las élites a favor de clases medias y populares (cf. Garrigou, 2002: 283 – 297).

II. Las premisas del quiebre del bipartidismo: la pérdida de capacidad inclusiva de las elecciones y el descenso de la participación

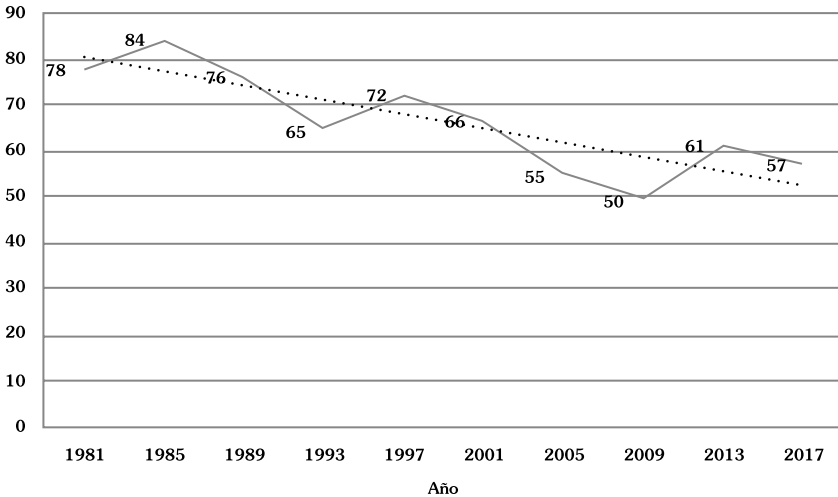
El inicio prometedor de la democracia hondureña se fue debilitando y el robusto sistema de partidos, en especial el bipartidismo, perdió la capacidad para mantener la adhesión. La anemia no fue visible de inmediato, en la medida que el PL y el PN continuaron concentrando más del 90% de los sufragios, y ningún partido consiguió siquiera cuestionar esa supremacía; fue más soterrada y silenciosa: se manifestó en las tasas de participación declinantes. Antes que los eventos de 2009 quebraran con estrépito el bipartidismo, sus bases se habían corroído con el distanciamiento creciente de franjas del electorado.

La talla del censo electoral se triplicó entre 1985 – 2017 (aumento de 217.9%), la mejor marca centroamericana gracias a la efectividad de la inscripción automática, a un ritmo de crecimiento anual de 6.8%, de los más altos de América Latina. Más del 91% de los hondureños figura en el Censo, sin brechas significativas entre áreas urbanas y rurales, hombres y mujeres (Instituto Nacional Demócrata, 2012: 23 – 28).

Sin embargo, el dinamismo del censo no se refleja en las urnas. De 1985 a 2017, la cantidad de votantes se duplicó (aumento de 104%), en tanto que Guatemala la triplicó en un lapso parecido. El promedio de participación en elecciones presidenciales (1985 – 2017) es de 64.9%, por debajo de la media latinoamericana, con una inquietante evolución entre fines del siglo XX (74.3%) y principios del XXI (57.4%). Para este lapso, es la más baja de América Central, casi veinte puntos por debajo de Panamá, que encabeza la lista. La abstención se ha convertido

en una pieza clave de los procesos electorales. En tres décadas, Honduras ha perdido, aproximadamente, 25 puntos de participación, como ilustra el gráfico 1.

Gráfico 1. Evolución de la participación electoral en Honduras 1981 - 2017



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del TSE.

La presidencial de 2009 marcó el peor punto, por debajo de 50%. Cierto, se organizó en una coyuntura atípica y tensa, a meses de la defenestración de Zelaya, con un llamado de la Resistencia a la abstención, que convenció a una fracción del electorado (Seligson, 2011: 165). Ya antes, la de 2005 había marcado el menor registro histórico. 2013 revirtió el declive gracias a la polarización, la diversificación de la oferta y un resultado que se anticipaba apretado. Sin embargo, no marcó una inflexión, como mostró la recaída de 2017. La concurrencia se estabiliza en una tasa baja, que fluctúa alrededor de 55% - 60%.

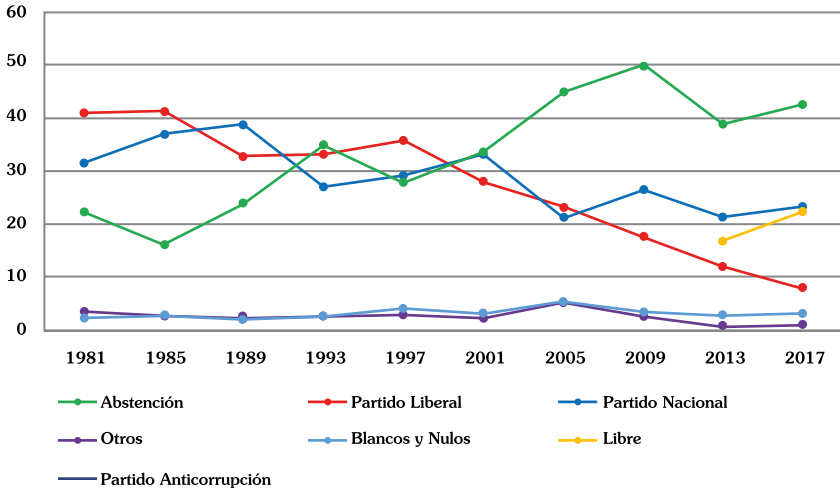
El descenso se explica por cuestiones técnicas, relacionadas con la lenta actualización del censo electoral, y la excede, pues responde también al distanciamiento ciudadano con la estructura institucional, la pérdida de confianza en las elecciones como eje ordenador de la vida colectiva, la insatisfacción con los resultados de la democracia, el desengaño con los partidos y con el balance de los gobiernos, y la extensión de la violencia.

Parte de la caída tiene una causa estadística, corresponde a una “abstención artificial”, por la deficiente depuración de fallecidos del censo, fruto de la escasa cultura registral de fallecimientos. El inconveniente tampoco pudo ser subsanado con la renovación de la tarjeta de identidad que debía darse a partir de 2006, cuando vencían los documentos emitidos en 1996 (Mirador Electoral, 2009: 25); hasta la presidencial de 2017, en cada oportunidad, se prorrogó la vigencia

de las tarjetas. Alrededor de 300 000 muertos figurarían en el padrón (Instituto Nacional Demócrata 2012: 20). Cualquier sea la cifra exacta, se incrementa y lastra cada vez más fuerte (en un caso extremo, el censo podría contar con más inscritos que personas en edad de votar, como en El Salvador). La emigración también se halla mal representada. De los principales destinos (Estados Unidos, Canadá, España, México), sólo quienes viven en el primer país tienen la oportunidad de votar. Las cifras son mínimas, por razones políticas, técnicas y logísticas. En 2013, de 46 331 inscritos sufragaron 3,096. El liderazgo político e institucional (Taylor – Robinson, 2011: 370), incluso asociativo (cf. Caritas, 2014: 17), detienen el análisis en el tópico convenido de achacar tan elevada abstención a la desactualización del Censo, al “millón” de hondureños en Estados Unidos. El argumento minimiza la erosionada capacidad de integración y movilización de los procesos electorales.

Los hondureños se han vuelto escépticos con algunas funciones democráticas y ciudadanas de las elecciones. Dudan de su limpieza, incluso de la utilidad del voto. Según el Latinobarómetro de 2008 y 2009, 45% compartía la convicción de que lo más efectivo para cambiar las cosas fuera el voto, el último lugar en América Latina, lejos de la media (59%) y 58% creía que el voto podría cambiar las cosas, por debajo de la media (64%). En el período 2005 – 2013, el apoyo a la democracia fue de 53.5% para una media continental de 57% y la satisfacción de apenas 29% (para la fase 1995 – 2017). Hacia 2012, el apoyo al sistema y a la democracia cayeron al punto más bajo en América Latina desde que se efectúa la encuesta del Barómetro de las Américas en 2004 (Vanderbilt University, 2012: 119 – 140). La calidad de la democracia permanece en estándares bajos: en ningún año del siglo XXI, el Índice de desarrollo democrático alcanzó el promedio latinoamericano; el puntaje de 3.3 / 10 en el período 2002 - 2016, se ubicó en el treceavo puesto sobre 18 (Polilat – Fundación Konrad Adenauer, 2016).

Esos datos impiden interpretar la abstención como signo de conformidad con el sistema, de aprobación implícita de las políticas gubernamentales o de plácida indiferencia ante el relevo de partidos en el poder. 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 desde los comicios de 2013 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Distribución de los inscritos en el censo en las elecciones presidenciales de Honduras 1981-2017

Fuente: Elaboración propia con base a los datos del TSE.

El predominio del bipartidismo, inalterado entre 1981 – 2009, ocultó el peso creciente de la silenciosa abstención. Apenas hubo crujidos leves en el campo parlamentario: en 2009, PDC, PINU y UD lograron juntos 12 escaños, casi un 10%, su mejor desempeño. O señales del lado de los votos blancos y nulos, con sus puntos altos en 2005 y 2009. Los votantes del PN y del PL representan fracciones cada vez más exiguas de los inscritos: en el inicio, ambos, por separado, sumaban más que los abstencionistas; en 1993, por separado, fueron superados por los abstencionistas; en 2009, juntos pesaban menos que los ausentes.

Retomando la distinción de Albert Hirschmann (Hirschmann, 1971), hasta la presidencial de 2009, grupos significativos optaron por la “salida”, en este caso, la abstención, e incluso, el concepto adquirió un significado más literal, con la emigración, convertida en un “escape a la situación de violencia, inseguridad e incertidumbre” (Spada, 2012: 57). Se mostraron poco dispuestos a la “lealtad” con los dos partidos históricos. Alzaron la “voz” de forma esporádica.

En efecto, el respaldo a los partidos minoritarios, percibidos como funcionales al sistema, nunca creció. Las protestas, importantes tras la crisis de 2009, se apaciguaron con el Acuerdo de Cartagena que permitió el retorno político y jurídico de Zelaya y la transformación de la Resistencia en un partido (2011). Las movilizaciones adquirieron visibilidad en 2015, articuladas por sectores medios, con la denuncia de la corrupción, percibida como extendida, crónica e impune, y forzaron al gobierno a aceptar la formación de la Misión de Apoyo contra la Corrupción en Honduras bajo el patrocinio de la Organización de Estados

Americanos (MACCIH - OEA). La protesta se tornó violenta en 2017, cuando sectores de la oposición denunciaron un fraude en contra de Salvador Nasralla, el principal contendiente contra la reelección del presidente Hernández.

En general, se confirmó la frágil capacidad de acción pública de la sociedad, en tanto que el conflicto social tiende a focalizarse. Por categorías, se centra en empleados públicos como el magisterio o el personal de salud; desde el punto de vista geográfico, en la disputa de tierras en el Bajo Aguán, en el departamento de Colón (Sosa, 2013: 68 – 71), con decenas de muertos (Observatorio de derechos humanos del Aguán, 2014), víctimas del enfrentamiento larvado entre grandes propietarios y movimientos campesinos, con un alto costo en derechos humanos (Human Rights Watch, 2014).

La “salida” se alimentó por motivos económicos, políticos, de seguridad. La aplicación del liberalismo económico retrajo a electores nacionalistas luego de la administración de Callejas, su mantenimiento en las de Reina y Flores afectó de manera más durable a la base liberal, confirmando que participación electoral y reformas económicas liberales tendieron a ir en sentidos opuestos (Lavezzolo, 2006). El crecimiento modesto desencantó a la población: el ingreso per cápita anual disminuyó 1.2% entre 1980 – 1990, creció 1.1% entre 1990 – 2008, sólo por encima de Nicaragua (Lehoucq, 2013: 29 – 32), y se hizo cada vez más dependiente de las remesas, principal fuente de divisas.

La tranquila alternancia de 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. La continuidad de las políticas públicas restó nitidez a las distinciones partidarias, lo que permeó al conjunto de la sociedad, al punto que los valores, expectativas y prioridades de los electores liberales y nacionalistas apenas se diferenciaban (Instituto Nacional Demócrata, 2011: 38). En otro orden, cuando el huracán Mitch golpeó al país (1998), la catástrofe activó a la sociedad civil demandas de inclusión y transparencia que a los partidos les costó entender y se debilitó “su calidad de intérpretes, gestores y procesadores de las demandas sociales” (Meza, 2012: 9).

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 – 2010, antes de descender; la fachada atlántica se convirtió en una de las zonas más violentas del mundo (Programa estado de la nación, 2011: 27 - 35). Esa evolución también merma la participación electoral, como evidencia América Latina, donde la correlación en el nivel subnacional entre homicidios y participación se sitúa en - 0.23 (Romero Ballivián, 2017: 51). En Honduras, la correlación departamental fue

de - 0.52 para los comicios de 2009 y de - 0.42 en 2013, contraposición del norte abstencionista, golpeado por la violencia, y la franja occidental - sureña, más participativa y con mejores indicadores de seguridad.

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. Proviene del narcotráfico que utiliza las costas y áreas rurales centroamericanas de escasa presencia estatal, como corredor de la droga del sur hacia el norte del Continente (Konrad Adenauer Stiftung, La Red, 2011: 49). Su control del territorio socava las bases de la comunidad, limita la participación y el ejercicio libre del sufragio, recorta la competitividad y el pluralismo de la vida política, en especial en el nivel local.

Asistir a votar pierde sentido para amplias franjas del electorado o, por el contrario, 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 quedó vetada (Meza, 2013: 108 - 109). La participación reportada alcanzó 84.5%, casi 25 puntos por encima del promedio nacional, y el candidato a alcalde del PN superó el 90% (en 2017, el candidato a alcalde de LIBRE fue detenido y deportado con acusaciones de narcotráfico). 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 narcotráfico, reunió 63.6% de los sufragios, una docena de puntos adicionales con respecto al candidato presidencial de su partido. Según Marvin Ponce, exdiputado y asesor del presidente Hernández, unos 35 alcaldes y vicealcaldes estarían ligados con el narcotráfico, o sea, más de un décimo⁶. Los resultados atípicos en la participación y en la distribución de las preferencias se convierten en indicios de situaciones anómalas.

Por otro lado, la violencia del crimen organizado y la común con su rostro duro de secuestros, extorsiones, violaciones, asesinatos, ejecutados por las maras, mina igualmente la participación, en un cuadro que se reproduce en otras capitales y ciudades del triángulo norte centroamericano. Destruye el tejido de la vida colectiva, genera un repliegue sobre las esferas íntimas, así sea por algo tan elemental como el temor a circular por las calles o ser asaltado en el transporte público. 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. A la larga, hasta 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.

6 "Marvin Ponce dijo que hay unos 35 narco - alcaldes" en Honduprensa, 8 de octubre de 2014.

En otras palabras, la imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley entraba la inclusión política en democracia en áreas golpeadas por el narcotráfico y colonias secuestradas por la delincuencia ordinaria. En los barrios peligrosos, el organismo electoral paga el “impuesto de guerra” para realizar las pruebas de transmisión de datos, los partidos realizan, en el mejor de los casos, un proselitismo fugaz, la observación electoral local sufre para reclutar voluntarios que cubran esos recintos⁷, la internacional se abstiene de desplegarse en los puntos críticos.

La geografía de la participación distingue tres áreas. La abstención acentuada en la costa atlántica, incluyendo las Islas de la Bahía, tiene como pivote las ciudades de San Pedro Sula, Choloma, La Ceiba. La apatía se extiende a los departamentos próximos de Gracias a Dios y Yoro. En una situación intermedia, se ubica el centro del país, alrededor de Tegucigalpa, con extensiones hacia Comayagua y Olancho. El polo participativo cubre la franja rural y menos desarrollada del sud y occidente, de Copán y Ocotepeque hasta Choluteca. El mapa varía poco: la correlación de la participación departamental entre los comicios de 1985 y 2017 es de 0.81.

De manera opuesta a la vinculación entre progreso socioeconómico y participación, frecuente en América Latina y postulada por la teoría de la modernización política, en Honduras se asocian menor desarrollo humano, en especial bajos desempeños educativos, y alta asistencia electoral (Cálix, Sonnleitner, 2006: 22 – 25). En 2017, la correlación departamental entre el Índice de desarrollo humano (IDH) y la participación tuvo un valor de – 0.77, casi idéntico al de 2013.

Las pistas explicativas, acumulativas antes que alternativas, apuntan a la resistencia de las identidades y lealtades partidarias en ambientes rurales, de cambios socioeconómicos y culturales lentos; la percepción del voto como una obligación colectiva en espacios de convivencia tradicional que facilitan la socialización, la confianza interpersonal y las relaciones comunitarias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006: 14); la efectividad del clientelismo en regiones con alta concentración de electores en condición de pobreza y baja densidad estatal (Meléndez, 2014: 18 – 19). En cambio, en el norte, urbano, industrial, comerciante, exportador, próspero y tierra de inmigrantes, las elecciones se inscribirían menos en una dinámica tradicional de socialización comunitaria, el clientelismo rendiría menos, los ciudadanos tendrían más independencia con respecto a la política⁸.

7 En los comicios de 2012 y 2013, el consorcio Hagamos Democracia no cubrió puntos de su muestra en los barrios más peligrosos de Tegucigalpa y San Pedro Sula por la falta de voluntarios y la complicación de reclutamiento en la misma colonia.

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

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 de que el promedio nacional rebasaba 85%; en 2013, de 25.6 puntos (Lempira y Atlántida). La participación se desplomó en la costa atlántica (lo que acentúa la correlación entre abstención y mayor índice de desarrollo humano). Los departamentos dinámicos parecen esperar cada vez menos de los partidos, las elecciones, la política, y concentran sus energías en su propio desarrollo o en lidiar con la inseguridad. Esa geografía tiene asimismo resonancias políticas: el PL se implantaba en las zonas abstencionistas, el PN en las participativas. El retroceso liberal del siglo XXI no fue ajeno a la mengua de la participación en sus bastiones en un proceso que se alimenta a sí mismo: el abstencionismo disminuía las opciones liberales y el retroceso partidario desmotivaba aún más en sus bastiones. Igualmente excede la casualidad que en 2013 el abstencionista departamento de Cortés fuera el primero en buscar alternativas al margen del bipartidismo, brindando un sólido apoyo al Partido Anti Corrupción (PAC) en su debut.

En las ciudades, se verifica el lazo habitual entre prosperidad y participación. Por ejemplo, en 2013, para una media de 63.4% en Tegucigalpa, la participación bordeó 68% en los recintos de votación privilegiados (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 presencia de inmigrantes rurales o de pequeñas ciudades, se reduce la asistencia. A diferencia de lo que ocurre en los departamentos occidentales, participativos y de escaso desarrollo, donde se afinan las redes de los partidos, poco sometidas a la presión de novedades que alteran los comportamientos tradicionales, en los barrios pobres, les cuesta organizarse y 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. La verificación de los listados de la jornada electoral de 2009 (Gélineau; Garzón, 2014: 32 – 64) muestra que la participación disminuye entre los jóvenes, dejando de lado a los entusiastas debutantes, crece con la edad hasta el pico alrededor de los 60 años; las mujeres aventajan ligeramente a los hombres, como ocurre con frecuencia creciente en América Latina, en especial entre las jóvenes y adultas pues entre los mayores de 60 años prevalecen pautas más tradicionales de comportamiento. Una encuesta postelectoral de 2013 (Borge, 2013) indicó que las personas sin o con pocos ingresos sufragaron más, dato compatible con la alta asistencia de electores de zonas rurales y pobres.

Aquellas sin identificación partidaria sufragaron poco. Si ese aspecto es banal en sí mismo, contrariamente a lo que sucede en numerosos países, la ausencia de identificación 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.

III. Ciudadanía, partidos y elecciones en tiempos de abstención

La abstención ha crecido casi treinta puntos entre el retorno a la democracia y los comicios de 2017. Corresponde interrogarse sobre el posicionamiento de los partidos frente a esa evolución. Aunque traducía una progresiva desalineación frente a los partidos tradicionales (Vanderbilt University, 2012: 173 – 175), inquietaba poco, probablemente porque no alteraba las pautas de distribución de votos, es decir no favorecía o perjudicaba a ninguna de las dos grandes fuerzas, ni alteraba el bipartidismo, y quizá resultaba funcional con las bases de la política en Honduras. O, como señala Giovanni Sartori, el desencanto y la desilusión llevaron a la apatía y “el ciudadano apático hizo muy fácil la política” (Sartori, 2010).

El Estado funciona con una marcada lógica partidista, constitutiva “de la secular cultura administrativa que ha dominado el imaginario de los líderes de los partidos” (Posas, 2009: 118). El ganador copa con sus militantes el aparato público dependiente del Ejecutivo: ministerios, empresas y entidades de servicio público. A veces, la lógica se acota y el reparto ni siquiera es partidista sino dominado por las corrientes vinculadas a los candidatos presidenciales que compitieron en las primarias. La exigencia para que los activistas ocupen cargos es abiertamente defendida desde los altos puestos partidistas⁹. Incluso, la administración acoge a los nuevos funcionarios que ejercerán labores y también a los “paracaidistas”, que ingresan en planillas, cobran sin trabajar, pues se dedican a funciones partidistas o simplemente privadas pero que obtienen el privilegio por servicios prestados o por prestar. Pueden sumar centenares, gravando los presupuestos institucionales. Esa práctica, aceptada como una costumbre, es estigmatizada en público¹⁰.

El puesto estatal recompensa el proselitismo, o, cuando menos, la evidente adhesión demostrada con el sufragio en las primarias. En efecto, los comicios internos, organizados por el TSE se efectúan con padrón abierto y simultáneamente para el PN, PL (y LIBRE desde 2012), pero en mesas separadas. Si un ciudadano acude a votar, queda registrado en las listas manejadas por el partido y muchas veces revisadas antes de asignar cargos. En contrapartida, los em-

9 A modo de ejemplo, el alcalde de Tegucigalpa y presidente del PN 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 *Hondudiario*, 11 de mayo de 2011.

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

pleados públicos son sometidos a un régimen de aportes, en teoría voluntario, obligatorio en la práctica, y la negativa al aporte puede concluir en el despido¹¹. En ese esquema, un achicamiento del número de votantes –si todo permanece igual– no plantea inconvenientes, simplifica el complejo reparto de los espacios en la administración pública nacional y local.

Al margen del Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial y las instituciones constitucionalmente autónomas –TSE o RNP–, la distribución de cargos fue bipartidista, con una ligera ventaja para el partido gobernante de turno, y las formaciones minoritarias conseguían butacas marginales, eventualmente como fiel de la balanza (por ejemplo, el magistrado del PDC en el TSE). La consolidación de LIBRE volvió tripartito el reparto con las reformas de 2019. Algunos acuerdos de designación se realizan menos entre los partidos que entre fracciones que juntas alcanzan la mayoría. Esa pauta fue perceptible desde el inicio de la democracia, como ilustró el pacto entre las bancadas afines al presidente liberal José Azcona y a Callejas, líder de la oposición (Molina, 1986). Las normas para evitar el coteo partidario, como el involucramiento o la supervisión de la sociedad civil en los procesos de selección, aprobadas con el mismo ánimo que la reforma en la composición del TSE, mostraron resultados limitados (Comisión Internacional de Juristas, 2014: 27).

La paradoja de partidos que aprueban disposiciones para limitar su intervención y se desdican en los hechos se explica por una parte por la voluntad de complacer a grupos dinámicos de la sociedad o de la cooperación internacional que ejercen una presión moral, pero sin fuerza o ánimo de que la concesión se traduzca en actos, y por otra parte, por la desconfianza recíproca y el escepticismo que en una sociedad teñida por el bipartidismo existan personalidades independientes, así sea porque un individuo proviene de una familia identificada con uno u otro partido.

La fortaleza del sistema partidario es compatible con campañas de sello personalista y de prebendas, que rara vez se diferencian por doctrina o matices ideológicos. 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, como lo subrayan los nombres de los movimientos que compiten en las primarias. Por ejemplo, la interna liberal de 2004 la disputaron, entre otros, el “Movimiento Esperanza Liberal” (MEL, diminutivo con el cual es conocido Manuel Zelaya), el “Movimiento Jaimista” de Jaime Rosenthal (en 2012, su hijo Yani creó el “Movimiento Yanista”), el “Movimiento Marlon Lara” de Marlon Lara... Evidentemente, la tendencia no es exclusiva del liberalismo ni de esa elección.

11 “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% (salarios menores a 750 dólares, aproximadamente) hasta 11%, para salarios superiores a aproximadamente 2.500 dólares.

Los gastos son cubiertos con recursos de los candidatos, lo que requiere un sólido capital familiar o personal; de aportes privados, que implican vínculos con el empresariado; de fondos públicos, entre los cuales destacan los subsidios que manejan los parlamentarios, con pocas reglas, opacidad, y refuerzan sus chances de reelección; de los bienes públicos, lo que favorece a quienes pueden girar instrucciones en este sentido; del financiamiento estatal, que sirve prioritariamente a las direcciones nacionales; eventualmente de contribuciones de grupos ilegales. El manejo eficaz de las prebendas requiere conexiones con las estructuras medias y bajas del partido, vinculadas con las redes locales. El alcalde, el eslabón pequeño de la cadena, recibe recursos de los candidatos presidenciales o legislativos para movilizar las bases, lo que también puede conllevar entregar o compartir recursos con los patronatos de los barrios y colonias.

El juego económico tuvo poca claridad, pues, hasta la aprobación de la Ley de política limpia (2017), las normas sobre el financiamiento político fueron frágiles, las rendiciones de cuenta escasas y escuetas, con mínimos controles, sin sanciones, y desinterés ciudadano por el tema (Casco, 2011: 321 – 348). Las complicaciones se acentuaban en las primarias, donde rivalizan corrientes que jurídicamente apenas sí existen pues se conforman sólo para esos comicios, con escasas reglas, manejan importantes recursos en lapsos breves con mínima rendición de cuentas, y desaparecen después de la jornada electoral –incluido el movimiento ganador que, sin embargo, se convierte en la informal columna vertebral del partido para la presidencial.

Los candidatos, en cualquier nivel, aunque con mayor visibilidad en los ámbitos locales, buscan el apoyo con regalos en actos a los cuales dan publicidad para mostrar su estilo solidario. La lista de obsequios es tan extensa como la imaginación de los aspirantes: ofrecen “despensas” (paquetes de alimentos básicos), fogones para tortillas¹², sillas de ruedas, piñatas para el día del niño, envío de cisternas de agua a barrios marginales, fardos de ropa, torneos deportivos infantiles¹³, consultorios médicos móviles o campañas de fumigación¹⁴, etc. A su vez, los ciudadanos aguardan las campañas para solicitar o exigir esas ayudas que resuelven una necesidad atrasada, permiten alcanzar bienes poco comunes en su vida cotidiana o pasar un buen momento. Si entregar las ayudas o bienes no garantiza recibir el voto, la negativa a prestarse al juego resta posibilidades, a menos que el candidato disponga de cualidades carismáticas o de notoriedad excepcionales.

12 Cf. la reivindicación del apodo “Juan Fogón” por parte de Juan Orlando Hernández que regaló esos fogones durante la campaña de primarias y generales de 2012 – 2013.

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

14 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.

Los elegidos mantienen el estilo de acción. En efecto, hasta la legislatura 2014, cada diputado titular recibía aproximadamente 50 000 dólares por año (un millón de lempiras), los suplentes alrededor de 20 000 dólares, del Fondo Social de Planificación Departamental, de uso bastante discrecional. Los utilizaban, entre otros fines, para donar insumos y accesorios agrícolas para productores, meriendas y útiles escolares para familias con hijos en la escuela, cemento para reparar calles, etc. (Fundación Democracia sin fronteras, 2012: 32 – 83); servían asimismo para mantener los lazos con su base a través de festejos del día de la Madre, brigadas médicas, entrega de ataúdes...¹⁵ El manejo de recursos públicos bajo esta modalidad es excepcional en el ámbito parlamentario mundial y, en términos prácticos, implicaba asumir funciones habituales de los alcaldes o de reemplazo de los precarios servicios públicos (lo que, por lo demás, orienta a los diputados hacia una visión y un comportamiento localistas en comparación con otros parlamentarios de la región. Martínez, 2008). Otra modalidad fue a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), creadas ex - profeso y vinculadas con los diputados, que recibían recursos estatales para ejecutar actividades socioeconómicas, culturales u otras (las investigaciones de la MACCIH pusieron en evidencia, no tanto el mecanismo, como los desvíos y abusos a los que daba lugar).

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 primarias del PN por el departamento de Francisco Morazán disputó su puesto de manera directa contra 160 aspirantes de la misma organización. Si figuró en la lista de los elegidos para los comicios 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 ocho 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 la propuesta innovadora o la idea de impacto, siempre queda el recurso de la ofensiva de la sonrisa. Durante la elección de 2013, candidatos a diputados en el departamento gastaron más en propaganda que los aspirantes presidenciales de los partidos pequeños...

La dinámica de campañas personalistas, prebendas y clientelas se acomoda bien con la anemia participativa. Por un lado, se aminoran los de por sí elevados costos, que, además de la propaganda mediática, comprenden afiches, volantes, visitas a colonias y localidades con regalos, activación de redes de militantes y

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

costos de la jornada electoral. En efecto, para ese día, los candidatos requieren una logística precisa para 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 concurren, reciban un refrigerio y, a veces, un estipendio para garantizar la lealtad. Pequeño extra, es útil ofrecer transporte a los votantes (los partidos grandes contrastan las listas de asistencia con sus registros en las primarias y detectan si hay simpatizantes que aún no se desplazaron). Por otro lado, con la abstención fuerte, el valor y la importancia de una clientela movilizada, pesa e influye más. En un contexto marcado por fuertes niveles de identificación partidaria y baja participación, la “compra de votos” en 2009 se orientó a los electores fieles, simplemente para asegurar que sufraguen (González; Kiewiet de Jonge; Meléndez; Osorio; Nickerson, 2014: 165). En ese sentido, muchas veces, la “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 plazo (Meléndez, 2014: 20).

La combinación de una abstención elevada con una movilización, muchas veces, por mecanismos de prebendas con recursos del sector privado, repercute sobre la independencia de la política y la orientación de las políticas públicas. El financiamiento proviene de poderosos y limitados conglomerados, que controlan y articulan campos clave de la economía. Repartían sus simpatías y gastos de campaña entre los dos partidos históricos (Torres, 2012: 86 – 96), lo que, por cierto, generaba una cierta equidad en la competencia; sin embargo, su desconfianza hacia Libre desequilibró ese patrón. A cambio, los poderes fácticos pueden recibir acceso privilegiado a decisiones del Estado, adquisiciones directas de bienes o servicios, exenciones y perdones tributarios en un contexto de modesta presión fiscal (como en el resto de América Central) y facilidades para conservar oligopolios (Mejía, 2002: 24). Este “capitalismo de compadres” imbrica lo económico y lo político (Martínez, 2014), reduce los incentivos para corregir desigualdades a través de instrumentos impositivos o dar fluidez a la libre competencia. No constituye una paradoja menor que Honduras, bien predisuelta hacia el capitalismo, posea numerosos mercados con un funcionamiento sesgado.

Por su parte, sectores populares y medios, comprendidos o no en el juego de clientelas, miran la política con creciente escepticismo, sienten que se gobierna para los poderosos (80% en Honduras contra 70% en América Latina) y que las desigualdades permanecen en democracia (55% contra 48% para el promedio. Latinobarómetro 2008). Sensaciones y fríos indicadores convergen y señalan a Honduras como uno de los países más desiguales (después de Haití y Colombia. Programa de las Naciones para el Desarrollo, 2012: 48) en una de las regiones ya más inequitativas del planeta.

IV. Las tensiones de la democracia, la transición histórica del sistema de partidos y la reconfiguración de las elecciones

Vista de lejos, la evolución de la democracia hondureña de 1982 a 2009 parecía inscribirse en una rutina, incluso apacible, de alternancias entre los dos actores mayores del sistema de partidos, y de consensos sobre la orientación de las políticas públicas. Incluía ciertamente sobresaltos y elecciones con polémica, como la de 2005, pero los pilares del sistema político parecían sólidos. Sin embargo, la mirada más atenta percibía síntomas de una seria crisis latente, ya incubada (Spada, 2012: 45 - 70). El conflicto estalló en 2009 y, desde entonces, la construcción institucional ha sufrido fisuras significativas, el bipartidismo centenario se descajó y las elecciones no consiguieron generar los consensos de base.

La reelección y las crisis de la democracia (2009 – 2019)

Las principales crisis de la democracia hondureña, 1985, 2009 y 2017, han tenido por denominador común la pretensión, real o supuesta, del presidente de encontrar un mecanismo para permanecer en el poder, para entorpecer la perspectiva de la alternancia. Ese punto cristaliza una serie de conflictos y fragilidades que reflejan una institucionalidad que no logra afianzarse de manera independiente de los partidos, a menudo proclives a inmiscuirse en ellas para conseguir ventajas. Durante la década 2009 – 2019 también pusieron de manifiesto el desarreglo del sistema partidario que sostiene la estructura política e institucional.

La ruptura constitucional de 2009 sobrevino luego de una álgida disputa en torno a la iniciativa del presidente Zelaya de organizar, al margen del Tribunal Supremo Electoral (TSE), un referéndum para la convocatoria a una Asamblea Constituyente. El día de la consulta (popularmente denominada de la Cuarta urna, porque habilitaría una cuarta ánfora en los comicios generales de noviembre, junto a la presidencial, la parlamentaria y la municipal), el presidente fue defenestrado con la participación del Ejército, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), otras instituciones y el beneplácito empresarial. Como en 1985, parte de la férrea oposición surgió desde el mismo oficialismo, como ilustró que la presidencia la asumiera su correligionario Roberto Micheletti, hasta ese momento presidente del Congreso, con el aval de la mayoría de la bancada. Sus adversarios lo acusaban de pretender organizar una Asamblea Constituyente y reelegirse en el esquema trazado por Hugo Chávez, mandatario con el cual multiplicó los acercamientos. A principios del siglo XXI, la experiencia constituyente andina evocaba la apuesta por una reformulación de las bases del poder alrededor de un liderazgo carismático con una amplia movilización social (Romero Ballivián, 2010: 85 – 108). Sin embargo, los contrastes resaltaron. El

intento por imponer una Constituyente sin que ella hubiera formado parte de su plataforma electoral y cuando Zelaya se hallaba de salida, con las primarias de 2008 ya celebradas y las campañas lanzadas, fracasó porque ni siquiera controlaba a su partido, y menos tenía el acuerdo de los otros Poderes o de los grupos influyentes.

El derrocamiento reveló disfunciones graves de la sociedad, las instituciones y la clase política (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011: 391), y colocó al país en la picota internacional, suspendido de la Organización de Estados Americanos (OEA). La elección de 2009 se celebró en un ambiente de libertades restringidas, competitividad recortada y llamado de la Resistencia (bloque de organizaciones afines a Zelaya) a la abstención. Se celebró con el visto bueno implícito más que con el apoyo explícito de la comunidad internacional, que la consideró el camino más expedito para reencauzar la legitimidad política (Instituto Nacional Demócrata, 2010: 1). Pese a esas complicaciones, los datos correspondieron a las preferencias del electorado (Taylor – Robinson, 2011: 370). La victoria de Porfirio Lobo del PN interrumpió la costumbre de dos períodos liberales por un nacionalista y generó la alternancia presidencial (2010 – 2014).

Durante su mandato, 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 del país a la comunidad internacional, simbolizada por la readmisión en la OEA. En otros campos, el balance resultó menos halagüeño y, al final de la gestión, la ciudadanía identificaba como prioritarios los mismos desafíos que al inicio. La seguridad se degradó, alimentada por el narcotráfico, las maras y pandillas; el crecimiento económico resultó corto, y lenta la recuperación de la crisis que en 2008 sufrió los Estados Unidos, principal socio económico; hubo pocas mejoras significativas en el empleo, los ingresos, la reducción de la desigualdad. El desencanto ciudadano era alto cuando Lobo fue sucedido en la función por su conmlitón Hernández tras la elección de 2013.

La primera gestión de Hernández (2014 – 2018) tuvo tres episodios claves. Primero, en 2015, el gobierno quedó asediado por la movilización de la clase media urbana contra la corrupción, percibida como un asunto crítico. En el ranquin de Transparencia Internacional, el país obtuvo una evaluación de 2.9 / 10 en el período 2013 - 2018, casi un punto por debajo de la media latinoamericana (datos disponibles en www.transparencia.org). Un caso focalizó la indignación: el saqueo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), en el cual participaron dirigentes del PN, empresarios, y, a la par del enriquecimiento personal, una fracción de los fondos se desvió para fines electorales. El escándalo emblemático provocó una ola de reacción poco habitual, próxima a la que respaldó a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y que

consiguió la renuncia del presidente Otto Pérez. Bajo intensa presión, el gobierno acordó con la OEA la formación de la MACCIH – OEA (2016), que contribuyó a sacar a la luz otros casos de corrupción que golpearon aún más la imagen de los círculos políticos.

En segundo lugar, quedaron al descubierto vínculos entre las estructuras del narcotráfico con la cúspide del sistema político y con núcleos empresariales. El símbolo de ese lazo fueron los juicios en Estados Unidos, ya sea narcotraficantes -varios de ellos extraditados- o a políticos y empresarios, acusados de colaborar en el lavado de activos o, en el peor de los casos, de involucrarse directamente en el envío de cocaína. Se sometieron a la jurisdicción norteamericana Jaime y Yani Rosenthal, prominentes líderes liberales y actores relevantes del sistema financiero; Fabio Lobo, hijo de Porfirio; Fredy Nájera, diputado liberal; Antonio Hernández, ex diputado del PN y hermano de Juan Orlando (los dos últimos casos ya en la segunda administración de Hernández). Narcotraficantes detenidos señalaron haber contribuido económicamente a las campañas y recibido, en retribución, contratos públicos.

Por último, en una de las paradojas del periodo democrático, Hernández, el presidente elegido con menor porcentaje, con la bancada más reducida, logró la apertura del candado de la reelección. La decisión de 2015 sumó Honduras a la tendencia que rompió el tabú latinoamericano de la tercera ola (Zovatto, 2014: 44 – 46). Como en Costa Rica –con la reelección alterna- y en Nicaragua, una sentencia del Poder Judicial hizo viable esta figura. El fallo estuvo precedido de la destitución de magistrados de la CSJ -en la fase final del gobierno de Lobo, con Hernández como presidente del Congreso-, con procedimientos de endeble legalidad y larvados conflictos políticos (eventos similares ocurrieron en el gobierno de Suazo).

De manera inesperada, el paso inicial se dio sin las crisis políticas e institucionales del pasado, gracias a razones tácticas. Jugó la consolidación de Hernández como principal agente de poder en el PN y, sobre todo, el consentimiento tácito de la principal oposición, Libre, interesada en habilitar a Zelaya, quien, de paso, aseguraba el control de su organización al sumar la jefatura y una eventual candidatura presidencial. El fragmentado liberalismo no unificó posiciones ni pesó en el debate. El permiso reflejó igualmente la ausencia de contendientes fuertes a los liderazgos establecidos, así como las inseguridades e inquietudes de los partidos en un escenario electoral potencialmente volátil, incierto y de malestar ciudadano con las organizaciones y las instituciones. Los partidos recurrieron a las individualidades fuertes, ya fogueadas, capaces de cohesionarlos y evitar los riesgos de los desgarramientos internos.

La aparente e inicial sencillez se convirtió en un factor explosivo cuando cambiaron los cálculos tácticos y las condiciones de la coyuntura. Por un lado, Zelaya desistió de encabezar la fórmula de Libre en 2017. Su intento por organizar una consulta que legitimara su candidatura no halló terreno fértil ni dentro ni fuera del partido, por lo que, en la primaria de Libre, volvió a imponerse su esposa, Xiomara Castro, ya candidata presidencial en 2013 (Vásquez, 2019: 47). Sin embargo, la ganadora dio un paso atrás cuando Libre se parapetó en una alianza con Nasralla, el principal outsider de la política, y atacó la reelección “inconstitucional” de Hernández. La denuncia se transformó en uno de sus principales argumentos de campaña. El PN, consciente del terreno resbaladizo, prefirió eludir la defensa de esa figura, aunque cerró filas en torno a su candidato.

Por otro lado, la reelección presidencial, que enrareció y polarizó la campaña, agravó todos los cuestionamientos postelectorales. En efecto, la holgada victoria de Hernández anticipada por las encuestas se transformó en un triunfo muy ajustado, inferior a 1.5 puntos (las encuestas preveían un triunfo de Hernández casi del doble al simple: estimaron bien los datos del PN y del PL, y subestimaron seriamente el porcentaje de Nasralla. Paradigma, 2017). El resultado fue desconocido por la oposición, que acusó al gobierno de violar la Constitución y de fraude. Su llamado a la movilización encontró eco y las protestas, reprimidas duramente por el Ejecutivo, dejaron un saldo cruento de decenas de víctimas. El desenlace confirmó que la crisis del bipartidismo alcanzó las proporciones de una crisis del sistema político y democrático.

El final del bipartidismo centenario

La grave crisis de 2009 abrió una transición política, sin que los alcances se encuentren ya establecidos, pero suficientes para replantear la configuración del sistema de partidos, con dos cambios clave: la ruptura del centenario bipartidismo, sin implicar que el PN y el PL dejen de ser relevantes, y el predominio nacionalista en las dos primeras décadas del siglo XXI, que sucede a la primacía liberal de fines del siglo anterior.

El resquebrajamiento del bipartidismo resultaba tanto más probable que no lo protegía un mecanismo electoral de corte mayoritario, sólo el hábito de los electores. Su permanencia con un sistema proporcional constituía, más bien, una singularidad. Las reglas proporcionales facilitaron que la llegada de nuevos partidos, con convocatoria popular, trastocase el bipartidismo en un multipartidismo en apenas una elección.

El impacto partidario mayor de la crisis de 2009 fue el quiebre del PL. Una fracción permaneció alrededor de la sigla histórica, súbitamente desplazada hacia posiciones conservadoras. En efecto, la caída de Zelaya, orquestada por

dirigentes liberales, destiñó las credenciales antigolpistas del partido y, sobre todo, la escisión del ala progresista, aliada con sectores de izquierda hasta entonces dispersos o activos en círculos sociales más que políticos, terminó de desvincular al PL de un proyecto de cambio sociopolítico. La fracción de dirigentes, cuadros y militantes seguidores de Zelaya fundó Libre, y lo ancló en el territorio del cambio.

Hasta entonces, el PL había encarnado, de una u otra forma, con mayor o menor intensidad, la opción de las reformas sociales. El nacimiento de Libre provocó una crisis de identidad en el liberalismo. Le arrebataron las banderas de la transformación y lo arrinconaron a un polo conservador ya ocupado sólidamente por el PN. La formación no consiguió definirse con nitidez frente a Libre: mientras ciertos sectores promovían un acercamiento con el objetivo de la “reunificación”, otros consideraban que Zelaya era la principal amenaza para Honduras -y, de paso, para el PL-. En paralelo, se complicó el posicionamiento frente al PN, ya sea como el adversario clásico, o como un nuevo aliado, lo que implicaba aceptar un papel menor. Esas dudas corroyeron al electorado y también al aparato, como ilustró la fractura de la bancada en 2019 entre un ala proclive a pactar con el gobierno y otra cerrada a esa opción. En la polarización, los dilemas hundieron la votación presidencial del PL, en tanto que Libre procuró recomponer el bipartidismo a su favor.

Libre introdujo un componente ideológico poco habitual, por más que sus dirigentes provinieran del liberalismo y muchas de sus prácticas prolongaran los estilos precedentes. Trajo una plataforma de reformas políticas, sociales, económicas, cristalizadas alrededor de la Asamblea Constituyente (Libre, 2013: 13 – 17), poco afiliada a la tradición de Constituyentes hondureñas de la segunda mitad del siglo XX, y desafiante de los límites en los cuales se movían liberales y nacionalistas. Pese a su importancia, esas propuestas han formado más el telón de fondo que el centro de las campañas, aún marcadas por la figura de Zelaya. Al igual que el Partido Anti Corrupción (PAC) de Nasralla, nació con un cariz personalista, perceptible en la candidatura de su esposa en 2013, versión local del “reeleccionismo conyugal”, visible en América Latina a principios del siglo XXI (Zovatto, 2014: 45).

La división del PL confirmó que, como cada vez que uno de los dos partidos mayoritarios sufrió una escisión significativa, perdió frente al partido cohesionado. En 1923, Tiburcio Carías triunfó contra dos candidatos liberales; en 1954, Villeda ante dos nacionalistas. El nacionalismo emergió como la fuerza dominante, y en las dos primeras décadas del siglo XXI, acumuló cuatro presidencias contra una liberal. El desequilibrio fue palpable en 2009, la última bajo la lógica bipartidista, cuando Lobo logró una diferencia sin precedentes sobre Santos. De manera más ajustada, resintiendo el desgaste de las gestiones gubernamentales, el PN repitió

la victoria contra la oposición desunida en 2013 y 2017, lo que, además, impuso la marca de tres gestiones partidarias consecutivas.

De manera paralela, mutó el sistema de dos grandes partidos y tres pequeños que funcionó durante casi dos décadas. El TSE reconoció cuatro organizaciones para los comicios de 2013. Además de Libre, fue relevante el PAC, del popular comentarista deportivo Nasralla, con un perfil ajeno al ámbito político. El candidato cabalgó sobre la denuncia de la corrupción y la descalificación del sistema político tradicional en una época de hartazgo con el estado político, económico, social y de seguridad del país, y colocó en las planillas parlamentarias y municipales a personas con limitada trayectoria partidaria. Su votación confirmó la importancia de la televisión para proyectar liderazgos sin un aparato partidario vigoroso (cf. Sartori, 1999: 105 – 116): la influencia se sintió en las ciudades, en cambio, las zonas rurales, menos permeadas por los medios de comunicación de masa y las redes sociales virtuales, se mostraron indiferentes.

También recibieron la personalidad jurídica Alianza Patriótica, encabezada por Romeo Vásquez, comandante de las Fuerzas Armadas en los eventos de 2009; el Frente Amplio Popular en Resistencia (FAPER) del activista de los derechos humanos Andrés Pavón. Para los comicios de 2017, se añadió Vamos, del experimentado exparlamentario demócrata cristiano Augusto Cruz Ascencio. Los tres cosecharon mínimos resultados presidenciales.

El nuevo escenario se perfiló desde la primaria de 2012. Los nacionalistas conservaron la mitad del cuerpo electoral (46.5%) y emergieron como la primera fuerza. En el campo contrario, el PL llegó segundo (29.2%). En las oportunidades siguientes, quedaría superado por Libre, en esa ocasión, tercero (24.1%), aunque Xiomara Castro resultó individualmente la candidata presidencial más votada, gracias al consenso del partido alrededor de su nombre. La primaria confirmó la debilidad electoral de la corriente de izquierda, cuyo movimiento para la parlamentaria en Libre quedó relegado frente al de los ex liberales, más experimentados en los usos y costumbres electorales, y más en sintonía con las posiciones moderadas de los votantes. Desde el inicio, Libre mostró sus raíces liberales, con votaciones significativas en la mayoría de los departamentos. Se trató de un elemento relevante: no necesitó crear estructuras, apenas activar antiguas redes partidarias. Sus bastiones se afincaron en el norte, con una presencia más rural que urbana, y sus debilidades se manifestaron en las áreas tradicionalmente nacionalistas.

Las presidenciales de 2013 y 2017 confirmaron el final del bipartidismo histórico. El cambio y el orden polarizaron las campañas, contrapusieron dos candidatos y dos agendas. Por el lado de Libre, el mensaje de reformas lo enarboló Castro en 2013 y Nasralla en 2017, al frente de una coalición que unió a su base electoral

(sin la sigla PAC, perdida ante el TSE), Libre y el PINU. Al frente, Hernández se colocó como el garante de la estabilidad y la seguridad (más allá de las promesas concretas de campaña, alrededor de los bonos, en particular el “Bono 10.000” para familias de mínimos ingresos, etc.). En la polarización, el liberalismo quedó tercero, sumó dos derrotas consecutivas, cada una como el peor desempeño del partido en su momento. En 2013, los colores los defendió Mauricio Villeda, hijo del más importante presidente liberal del siglo XX, Ramón Villeda; en 2017, Luí Zelaya, ganador de las primarias y con una corta trayectoria política.

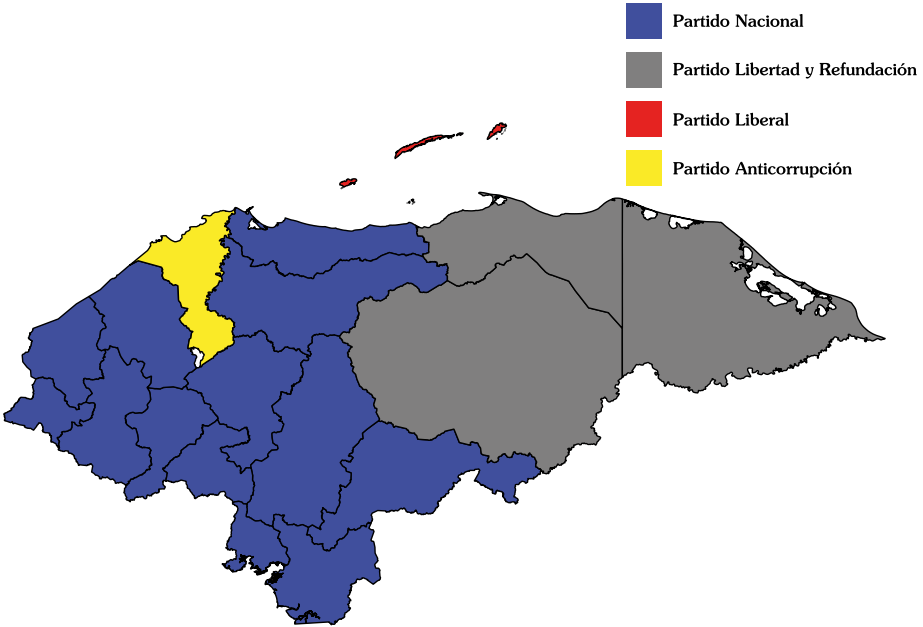
En 2013 y 2017, el PL y el PN sumaron menos de 60%, lejos del 95% de costumbre. Con respecto a 2009, ambos perdieron casi la misma cantidad de puntos, alrededor de una veintena e hicieron, de manera individual, su peor desempeño en democracia. El descalabro del PL prosiguió en 2017, en tanto que el PN logró el sobresalto suficiente para retener la presidencia.

Consecuencia de la ruptura del bipartidismo, la alternancia entre nacionalistas y liberales ya no constituye el horizonte único. 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. La diversificación de actores elimina esa certeza y también impacta en la cohesión de los partidos, antes preservada por el bipartidismo. Ahora, dirigentes medios o altos pueden dejar sus organizaciones sin cruzar la línea hacia el adversario histórico y hallar oportunidades en las formaciones recientes, cuyas estructuras se encuentran en formación. La onda de repercusiones del quiebre del bipartidismo está lejos de haberse agotado. La transformación es evidente en el plano nacional; en el municipal, el bipartidismo resiste mejor, aún en 2017, retiene aproximadamente 90% de las alcaldías (260 de 298), apoyado en el trípode del poder local: rostros conocidos en busca de la reelección, estructura partidaria funcional y redes sociales bien constituidas.

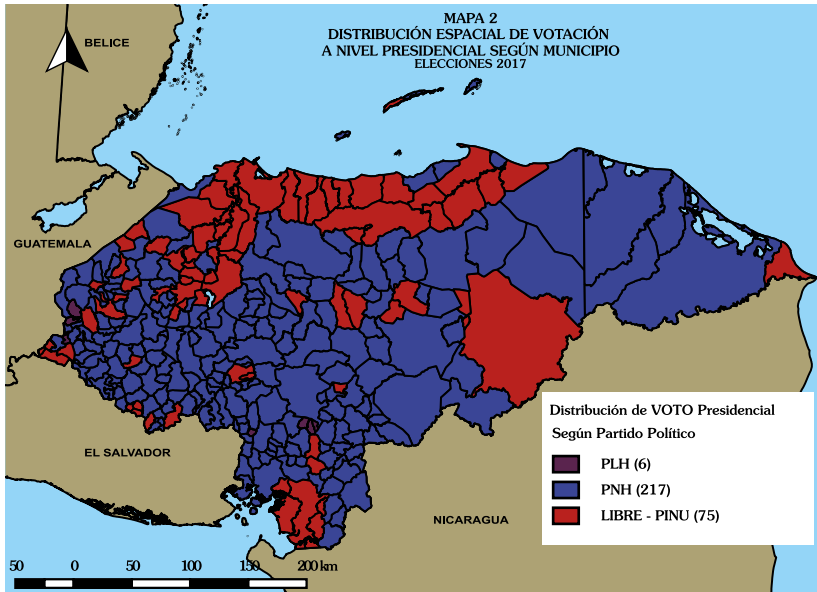
Los gobiernos monocolors se harán excepcionales. Con un parlamento en el cual el partido del presidente dista de la mayoría absoluta para aprobar leyes, la necesidad de formar coaliciones de gobierno entrará en la agenda política, como sucede de manera ordinaria en los regímenes multipartidarios de representación proporcional. En las dos gestiones de Hernández, el hecho se produjo, no de manera formalizada. El PN contó con un acuerdo implícito de gobernabilidad con una fracción del PL, lo que, a su vez, reforzó la percepción de un escenario en el cual los actores del bipartidismo forman un polo frente a los nuevos partidos, en especial frente a Libre.

La geografía y la sociología electorales reflejan las novedades. En 2013, por primera vez, cuatro partidos distintos se impusieron en al menos un departamento (mapa 1), en tanto que, en 2017, la contraposición se dio entre el PN y una coalición opositora que marginó al liberalismo, privado de victorias departamentales y con apenas seis triunfos municipales, dispersos y sin patrón territorial distinguible (mapa 2).

Mapa 1. Presidencial de 2013: ganador por departamento



Fuente: Elaboración propia con base a los datos del TSE.



Fuente: TSE / Observatorio Nacional de la Violencia - Unidad de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

Fuente cartográfica: SINIT -SEPLAN

Si la implantación azul y rojiblanca era mutuamente excluyente al finalizar el siglo XX (correlación de -0.97 a nivel departamental en 1985 entre la votación PN - PL), la contraposición territorial fue cediendo. Se redujo a -0.40 en 2013 y en 2017 una actúa con independencia de la otra (correlación 0). En otros términos, los bastiones del PN ya no son sinónimo de debilidad del PL y viceversa, en gran medida por el deslave de la implantación del PL. El mapa de la elección de 2017 lo confirma, los departamentos escogieron ya sea la candidatura de Hernández o la de Nasralla, sin que ninguno se inclinara por el liberalismo.

Sin embargo, hay líneas de continuidad. Tanto en 2013 como en 2017, el PN se impuso en la mayoría de los departamentos sobre la misma dinámica política, social y geográfica (correlación de 0.86 en la votación departamental de ambas elecciones). Ella se inscribe sobre el viejo fondo nacionalista (correlación 0.35 con 1985). Hernández se apoyó sobre el occidente, menos desarrollado, rural, con pautas de comportamiento tradicional y arraigada preferencia nacionalista (correlación -0.73 con el IDH, igual a los pasados comicios). En un escenario de resultados ajustados, contó con la relevante ventaja de que sus bastiones coinciden con los departamentos participativos. En cambio, recibió un apoyo limitado en el norte, urbano e industrializado, de raigambre liberal, y, en general, en las ciudades. De 2013 a 2017, progresó en todos los departamentos (salvo Copán) de manera relativamente pareja, con ganancias altas en Tegucigalpa y San Pedro Sula, de retroceso liberal, y donde se acentuó la polarización. Además, al igual

que en los comicios previos, fue el partido con la bolsa económica más grande para la campaña.

El PN ha construido una coalición de dos segmentos. El grueso se recluta entre mujeres; personas con baja escolaridad y escasos ingresos; personas identificadas con los colores tradicionales del PN, que se perciben a sí mismas como conservadoras y de derecha. Lo refuerza con un electorado ciudadano de perfil favorecido, temeroso de la propuesta asociada con Zelaya. En tanto que en este segmento consigue recursos que le han permitido desde 2009 llevar la delantera en los gastos de campaña, se aproxima al primero con los subsidios oficiales, uno de los rostros principales de la política social latinoamericana en el inicio del siglo XXI, puntal de la administración de Porfirio Lobo y proseguido en la administración de Hernández¹⁶. El esquema de distribución incluye la participación de autoridades y elegidos, y, sobre todo, una eficaz red en el terreno que ofrece una valiosa ventaja al PN (Meléndez, 2019).

La alianza entre LIBRE y Nasralla, que ocupó el segundo lugar en 2017, funcionó como tal en el plano electoral. La votación se asoció tímidamente con la de Libre en 2013 (0.24), mejor con la de Nasralla (0.64), y sobre todo con la suma de ambas (0.85, nivel equivalente a la del PN y PL). Sumaron fortalezas recíprocas para construir un bastión en la próspera y urbanizada costa norte, venciendo en la franja Santa Bárbara – Colón, con un epicentro en Cortés, en el área metropolitana de San Pedro Sula – Choloma – La Lima – Puerto Cortés. Se extendieron hacia el sur por el corredor urbano, donde fueron la principal fuerza política, pero sufrieron por la baja participación ciudadana. No superaron las debilidades respectivas, constatadas en 2013 y muchas veces compartidas, en especial en las tierras occidentales y rurales del nacionalismo.

El perfil social y geográfico quedó a medio camino de los aliados (correlación de la votación presidencial de 0.48 con el IDH en el plano departamental), ni tan vinculada con las áreas de escaso desarrollo y rurales como LIBRE en 2013 ni tampoco alcanzando el rasgo urbano, próspero, con acceso a bienes y servicios del PAC en 2013. En las ciudades se fortaleció en los barrios populares y medios, declinando en los favorecidos. El perfil del electorado de la candidatura de Nasralla en 2017 fue sobre todo la de un varón y joven, con una fuerte expectativa de cambios, aunque heterogéneo en su posicionamiento ideológico, un segmento arrimado a la izquierda por la identificación con Libre, y otro instalado en el centro, seguidor de Nasralla, que tendía a permanecer al margen de los procesos políticos y expresaba desde antes la predisposición a votar por un “partido nuevo” (Instituto Nacional Demócrata, 2011: 53).

16 El gobierno de Hernández informó que en los primeros cien días de gestión distribuyó el “Bono 10 000” (lempiras) a 251 000 hogares (Presidencia de la República, 2014: 15).

La crisis del liberalismo se prolongó y se acentuó, encadenando su tercera pérdida al hilo. En efecto, por tercera elección consecutiva, perdió fuerza en todos los departamentos con respecto a los comicios precedentes. En 2009, lo golpeó la abstención por la izquierda y el apoyo de franjas moderadas a la candidatura de Lobo como la carta para salir de la crisis; en 2013, se produjo el impacto más duro, cuando perdió casi la mitad de su caudal, con el nacimiento de LIBRE y, en menor medida, del PAC; en 2017, la sangría continuó, esta vez a favor del PN, por la polarización. El debilitamiento se agravó en el otrora bastión de la costa norte, y se asienta como un partido sureño, alejado de las raíces de la transición. El perfil socio - geográfico se desdibujó (correlación de 0.11 con el IDH), cuando en 2013 todavía había logrado representar a las zonas prósperas.

El perfil de su elector retrata una persona de edad avanzada, poco escolarizada, con una crisis de lealtad partidaria: tanto Villeda como L. Zelaya fueron los candidatos que menos movilizaron entre los simpatizantes de su propia organización, víctimas de la polarización. El mismo día, los alcaldes liberales superaron con creces la votación presidencial y mantuvieron la segunda plaza partidaria en las municipales, por la cantidad de alcaldes y de regidores.

La crisis de credibilidad de las elecciones

La rutina de las elecciones periódicas no ha disipado la recurrente desconfianza en la transparencia de los comicios señalada por la ciudadanía ni el cuestionamiento a los resultados por parte de los políticos.

De acuerdo con el Latinobarómetro, los hondureños figuran habitualmente en la parte inferior del tablero en la percepción de la limpieza de las elecciones. En 2009, 23%, la mitad de la media latinoamericana de 44%; en 2015, 33% para un promedio de 47%. En 2011, en una encuesta nacional, 17.3% expresó total o mucha confianza en el TSE, en un escenario de escepticismo generalizado con las instituciones (Instituto Nacional Demócrata, 2011: 24). Las primarias de 2012 fueron juzgadas fraudulentas por 72.7% contra 20% que las catalogó como transparentes (El Heraldo, 2013). La elección de 2013 polarizó la opinión entre quienes creían que el resultado reflejó la voluntad ciudadana (55.3%) y quienes pensaban que lo hizo poco o nada (44.7%. Borge y asociados, 2013). Los datos de 2017 ofrecieron una repartición aún más desfavorable (30.7% y 68.2% respectivamente. Borge 2019). Los sectores instruidos, con mejores ingresos, interesados por la política fueron los escépticos, como si la desconfianza fuese el signo de la perspicacia (además de los simpatizantes de Libre y los ciudadanos sin afiliación partidista). Ni siquiera los parlamentarios, beneficiarios de los cómputos, se sentían tranquilos. 36.1% de los congresistas en 2002 expresó confiar mucho o bastante en las autoridades electorales; 28.5% en 2006, el penúltimo guarismo del Continente (Universidad de Salamanca, 2009: 3).

Existen problemas técnicos que tienen, habitualmente, ingredientes políticos. Un punto crítico se centra en el circuito de la documentación. A inicios del ciclo electoral 2012 - 2013, el RNP indicaba que conservaba aproximadamente un millón de cédulas no reclamadas por los ciudadanos (El Heraldo, 2012). La cifra gigantesca se explicaba por la demora de meses entre el inicio y la finalización del trámite. La entrega se vició igualmente por la intervención de activistas políticos, convertidos en intermediarios. Solicitaban al RNP los documentos en nombre de los ciudadanos, supuestamente afines a la organización, y recibían cientos de cédulas. Distribuían muchas, pero, pasadas las elecciones, no se incomodaban en botar las no entregadas, con un pésimo impacto en la imagen del RNP (Registro Nacional de las Personas, 2014: 16. En 2013, la institución se esforzó por una entrega directa a través de brigadas móviles, un paliativo para evitar el manejo sesgado de las tarjetas y apaciguar el ambiente). El esquema suponía, además, una administración compartimentada partidariamente y un cuoteo parecido de los oficiales del Registro Civil¹⁷. Finalmente, la debilidad de la infraestructura ha obligado a prolongar de manera automática la vigencia de las cédulas, limitando la actualización del Censo. La renovación completa de la documentación, asumida por los candidatos presidenciales de 2013 en el “Compromiso de garantías mínimas”, recién se encara tras la presidencial de 2017.

Otra práctica que enturbia la jornada electoral es la distribución a los partidos de credenciales de miembros de mesa en blanco. Se organiza un comercio de esas tarjetas, admitido por el mismo TSE, que señala la dificultad de enfrentarlo por la ausencia de denuncias formales¹⁸. Los compradores y beneficiarios son las corrientes grandes en las primarias y los partidos mayores en las elecciones, que ganan un peso adicional en la mesa. Para disipar cualquier duda, ¡varios partidos obtienen menos votos que miembros de mesa acreditados!

Por último, de seguro con el impacto más grave en la percepción y para la confianza ciudadana, el TSE tropezó de manera recurrente con la transmisión de datos al finalizar la jornada electoral. El problema se presentó en la primaria de 2012 y sobre todo en los comicios de 2017. En esta oportunidad, el órgano electoral incumplió la promesa de ofrecer resultados el mismo día de la elección y, en el vacío, la oposición presentó datos con más de la mitad de las actas que le daban una ventaja de casi cinco puntos sobre el PN. La información fluyó lenta, con muchos cortes, caídas reiteradas del sistema, y el resultado final arrojó la victoria estrecha de Hernández. Para ese momento, el descrédito estaba consumado.

17 La Tribuna, “La mayoría de registradores se los dieron a Libre, reclaman liberales”, 8 de mayo de 2013.

18 “Venta de credenciales se va a terminar hasta que “enchanchemos un par” en El Heraldo, 14 de noviembre de 2012 (declaración del magistrado del TSE Enrique Ortez).

Una mención aparte corresponde a la violencia. Si bien las campañas de 2013 y 2017 se desarrollaron en un ambiente de relativa calma entre los partidos, no estuvieron exentas de asesinatos y atentados contra aspirantes a cargos de elección popular. 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. 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). Si bien la debilidad de las investigaciones impide tener certeza sobre los móviles, hay consenso que esa violencia responde menos a fricciones partidarias que a intentos de penetración del crimen organizado en la esfera política.

A pesar de su importancia, los problemas técnicos no tienen una envergadura tal que justifique la persistente y honda desaprobación ciudadana. Pesan más los factores políticos. Cada proceso renueva el temor del fraude y prepara un terreno fértil para la denuncia, antes, durante o después de la elección. En los círculos políticos se admite simultáneamente que, si el fraude presidencial es difícil, tampoco se da por sentada la transparencia, y que la manipulación sería común en la elección legislativa -en especial para definir los últimos congresistas de cada partido-, facilitada por el complejo sistema de listas abiertas, la composición partidaria de las mesas, el prolongado cómputo.

Los actores 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, desde 2004, el Parlamento eligió a destacados dirigentes (Fernández, 2010: 97). En 2005, el presidente del TSE proclamó la victoria de Zelaya casi sin datos oficialmente tabulados y después integró el primer gabinete de ese presidente. En una célebre declaración, Zelaya indicó que para ganar se debía contar con un margen de 10% de fraude. La noche de la elección de 2009, el TSE proclamó que la participación superó 60%, cuando fue menor a 50%, la más baja desde el retorno a la democracia.

Se trataba de un dato político sensible por la convocatoria a la abstención de la Resistencia (Sonnleitner, 2010: 808 – 843). Es común que, en la noche de los comicios, más de un candidato se proclame ganador y que luego el vencido tarde semanas en conceder la derrota, si alguna vez lo hace de forma explícita. A veces, los derrotados impugnan el escrutinio en la vía jurisdiccional (como Castro y Nasralla en 2013), pero, sobre todo, lo denuncian en la esfera mediática desde el día mismo de la elección.

Las dificultades fueron llevadas a un punto candente en 2014, que colocó minas para el proceso de 2017. La elección de 2013 ya fue problemática porque la condujo un TSE que infringía uno de los principios articuladores de la política hondureña: el control cruzado de los principales actores. En efecto, el cuerpo de magistrados tenía la composición del bipartidismo, con un representante demócrata cristiano en el fiel de la balanza. Esa distribución estaba desfasada de la evolución central que supuso el nacimiento de Libre, que cuestionó su ausencia en el pleno del TSE. El problema quedó contenido por la legalidad del mandato de los magistrados del TSE.

Le correspondía a la legislatura que iniciaba en 2014 nombrar a las nuevas autoridades del TSE. Empero, en la última sesión del Congreso de salida, con meses de anticipación, los diputados mantuvieron la misma composición del TSE, ignorando a Libre y PAC, que sumaban casi 40% del cuerpo electoral. Desprovisto de la legitimidad política, el TSE se encontraba mal preparado para encarar un domingo electoral como el de 2017: problemas técnicos en la transmisión de los datos, un resultado muy estrecho, una inversión de tendencia entre la noche electoral y el resultado final de color oficialista, etc.

El juicio de la observación electoral se endureció. En 2013, 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” (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2014: 14). Con su propio lenguaje, se expresaron igual la Misión de la OEA y el consorcio “Hagamos Democracia” (conformado por Caritas, la Confraternidad Evangélica, la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras y la Universidad Metropolitana) que efectuó un conteo rápido. En 2017, se produjo una brecha inhabitual en el frente de la observación internacional. Mientras la OEA concluyó que carecía de “certeza sobre los resultados”, un posicionamiento excepcional, la UE, aunque coincidió en el bajo nivel y los serios problemas, no halló elementos suficientes para cuestionar la victoria de Hernández (Organización de los Estados Americanos, 2018: 33; Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2018: 6 - 7). Por su parte, el Índice de Integridad Electoral, clasificó a Honduras en el antepenúltimo puesto en América para el período 2012 – 2017, solo por encima de Nicaragua y Haití, y con un retroceso en todas las variables entre 2013 – 2017 (Méndez, 2019. www.electoralintegrityproject.com).

Definitivamente, el sistema hizo crisis y obligó a plantear nuevas reformas, en un esfuerzo por recomponer el andamiaje institucional a la nueva realidad partidaria y política, recuperar la confianza en los procesos electorales y asentar nuevas bases para la democracia.

Conclusión: las reformas políticas, electorales, institucionales, ¿hacia el cambio del modelo o el reacomodo de los actores?

La dureza de la fase poselectoral de 2017 agravó la desconfianza ciudadana en la institucionalidad y los resultados electorales, acentuó la convicción en múltiples actores, en especial de la sociedad civil, que un cambio de reglas era indispensable para no exponer al país a una nueva crisis en la próxima cita electoral. Al mismo tiempo, lastró, desde el inicio, la legitimidad de la segunda gestión de Hernández. El clima tan adverso tuvo, sin embargo, como contraparte la necesidad de buscar entendimientos con la oposición en busca de reformas.

Como resultado de negociaciones en distintos ámbitos, con una fuerte participación de la comunidad internacional, en 2019 se concretó una reforma constitucional que rediseñó el campo institucional electoral, con los votos del PN, Libre, la fracción mayoritaria de la bancada liberal y sufragios de las organizaciones pequeñas.

Se logró un amplio consenso para modificar el organismo electoral. Se decidió eliminar al TSE, que funcionó tres lustros, para dar nacimiento a dos instituciones en su reemplazo: el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal de Justicia Electoral (TJE). De esta manera, Honduras se sumó como el primer centroamericano a una de las tendencias fuertes de las reformas electorales en América Latina: la separación de los organismos electorales entre el encargado de las cuestiones técnicas, logísticas, administrativas de la elección, y el jurisdiccional (Romero Ballivián, 2016: 109 – 110).

La evolución tuvo un origen conceptual y práctico. La razón conceptual fue evitar que el organismo electoral unificado fuese “juez y parte” y que los asuntos se definiesen en una única instancia. Se señala que el organismo unificado organiza y juzga el proceso electoral, y que, ante una impugnación, se juzga a sí mismo, lo que genera un conflicto de intereses y afecta el debido proceso, independientemente de la calidad o la probidad de las autoridades. Se añadió un argumento de características prácticas, vinculadas con el relegamiento jurisdiccional en los organismos electorales unificados por los apremiantes desafíos técnicos. A medida que el ejercicio técnico se afianzó y la jornada electoral ingresaba en una cierta rutina, las cuestiones jurisdiccionales cobraron relevancia, tanto más que las normas se volvieron más tupidas a medida que surgían casos no contemplados en las leyes. Ante el crecimiento de los asuntos jurisdiccionales, varios países crearon una instancia especializada y exclusiva de justicia electoral, que funciona como última instancia, salvo casos específicos.

La reforma constitucional dispuso igualmente que la dirección del RNP sería ejercida por una Comisión permanente de tres miembros. La decisión constituía sobre todo un aval al trabajo efectuado por tres designados de una comisión interventora del RNP que había nombrado el Congreso en 2018 y que encaró un plan ambicioso para renovar la cédula de identidad, con un significativo respaldo económico y técnico de la comunidad internacional.

Estos cambios constitucionales se añadieron a la única reforma electoral del período 2013 – 2017: la conformación en 2017 de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización (popularmente conocida como Unidad de Política Limpia) adscrita al TSE. Su creación representó una de las respuestas del sistema político a la demanda de transparencia y de lucha contra la corrupción de la sociedad civil y fue indisoluble de la insistencia de la MACCIH. Los partidos se obligaron a rendir cuentas, ofrecer transparencia sobre los recursos que reciben y el destino que les dan, a controlar el flujo de dinero a la política. Se impusieron límites y definieron sanciones. En una elección con muchos cuestionamientos, la Unidad logró uno de los pocos puntos positivos, con una reducción de los gastos de campaña con respecto a procesos anteriores (Castelar, 2017: 51; Martínez, 2017). Se frenó la espiral que hacía que cada proceso fuera el más caro de la historia, con la televisión como principal destinatario de los fondos de campaña (Meza, 2014: 72 – 73). Fue el fruto de un buen posicionamiento institucional y un favorable alineamiento de factores políticos que no estaban bajo su control.

La pregunta central alrededor de estas reformas es cuál es el objetivo central. Se contraponen dos hipótesis, que, en ciertos aspectos, serían compatibles. La primera sería la refundación de las bases de la institucionalidad electoral, en ruptura con el modelo del TNE y la práctica del TSE, para asegurar la transparencia, la imparcialidad, la certeza y decisiones menos motivadas por consideraciones partidarias, vale decir siguiendo la lógica apartidista que debió ser la del TSE de acuerdo con el espíritu de la reforma constitucional de 2004. Sería concretar la reivindicación y la expectativa de numerosas organizaciones de la sociedad civil desde hacía muchos años, y que también incluían la recomposición de las mesas receptoras de votos, prescindiendo de una composición partidista sospechada de prestarse a manipulaciones de actas (en 2011, el TSE se hizo eco de varias de las demandas en un ambicioso proyecto de reforma, alineado con las tendencias dominantes de la reforma política en América Latina, pero el Congreso lo ignoró, contrario a cambios significativos que recortaran las facultades de intervención y control de los partidos sobre el proceso electoral. Tribunal Supremo Electoral, 2011).

La segunda hipótesis sería menos replantear los fundamentos de la institucionalidad electoral sobre otros principios y bases, que adaptarla a la nueva realidad política de un sistema partidario de tres y no solo dos actores. En otras palabras, readecuar las instituciones a un juego a tres bandas, con el PN, Libre y el PL, dando plena cabida a Libre, una exigencia de la formación de Zelaya desde sus orígenes.

A pesar de la amplitud de la reforma constitucional, la primera hipótesis parece más endeble que la segunda, en particular por la composición de las entidades. La Unidad de Política Limpia, la Comisión Permanente del RNP, el CNE y el TJE tienen una troika como directiva titular (algunas prevén suplencias). Ese triángulo corresponde a la nueva correlación de fuerzas, y tanto la Unidad como la Comisión interventora del RNP, antecedente de la Comisión, han incorporado un representante del PN, de Libre y del PL (de la fracción que se aviene a concertar con el PN y Libre).

A diferencia de la sociedad civil, incómoda con el funcionamiento partidista del modelo institucional, las organizaciones no tienen un inconveniente de fondo y se acomodan bien con la lógica partidista del Estado. El problema que identificaron en los comicios de 2017 fue el desfase entre la realidad política y la representación en las instituciones, en términos prácticos y pragmáticos, la ausencia de Libre en la mesa de decisiones.

En este sentido, Libre actúa como una escisión del PL: más que un cambio de sistema exigió una pertenencia plena al sistema, con todos los derechos y prerrogativas que implica. Por lo tanto, por encima de la polarización, consiguió un acuerdo con el PN. El entendimiento pudo darse con las instituciones hasta entonces vigentes, incluyendo un magistrado de Libre en el TSE en la renovación de mandos que debía darse en 2019, en la medida que el conflicto electoral de 2017 fue independiente de la estructura unificada del TSE. La opción escogida respondió ante todo a la necesidad de mandar un mensaje vigoroso de cambios, ante el profundo descrédito del TSE, y procurar un inicio sin lastres de cara a las próximas consultas.

Tras una década de la crisis de 2009, el sistema partidario da señales de recuperar la capacidad de negociación y la voluntad de reconstruir el sistema político y el sistema institucional conservando el pilar sobre el cual ambos se asentaron: los partidos. Esa decisión abre una interrogante crucial sobre si ese reacomodo es hoy suficiente para responder a las inquietudes, preocupaciones, anhelos y expectativas de una sociedad escéptica con las instituciones y las prácticas de la democracia tal y como funciona tras cuatro décadas de la transición.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel (2006). Partidos políticos latinoamericanos: ¿instituciones o máquinas ideológicas? México: Gernika.
- Becerra, Longino (1987). Cuando las tarántulas atacan. Tegucigalpa: Baktun.
- Bendel, Petra (1993). “Honduras” en Nohlen, Dieter (coordinador). Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Borge, Víctor (2019). “Balance y juicio de las elecciones vistas por la ciudadanía: Honduras 2013 – 2017” en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: UNAH, NDI.
- Borge y asociados (2013). Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013 (inédita).
- Cáliz, Álvaro; Sonnleitner, Willibald (2006). “La paradoja hondureña” en Sonnleitner, Willibald. Explorando los territorios del voto. Guatemala: IHEAL, BID, CEMCA.
- Cáliz, Miguel (22 de julio de 2012). “¿En quién confiar?” en El Heraldo.
- Cáritas, Hacia procesos electorales más democráticos y transparentes. Tegucigalpa: Cáritas – Impactos, 2014.
- Casco, Guillermo (2011). “El financiamiento político en Honduras” en Gutiérrez, Pablo; Zovatto, Zovatto (coordinadores). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. México: IDEA, OEA, UNAM, p. 321 – 348.
- Castelar, José Adán (24 de noviembre de 2017). “Votar sin salirse de las casillas” en El Heraldo, p. 51
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2011). Para que los hechos no se repitan. San José: Comisión de la Verdad y la Reconciliación.
- Comisión Internacional de Juristas (2014). La independencia del Poder Judicial en Honduras (2004 – 2013). Tegucigalpa: Comisión Internacional de Juristas.
- El Heraldo (23 de octubre de 2012). “Un millón de cédulas sin reclamar en RNP”.
- El Heraldo (23 de enero de 2013). “Hondureños ven fraude en elecciones 24 / N”.
- Fernández, Víctor (2010). “Democracia e institucionalidad” en CEDOH. Democracia y gobernabilidad: evaluación y perspectivas. Tegucigalpa, CEDOH, p. 91 – 100.
- Fundación Democracia sin fronteras (2012). Informe de producción legislativa y manejo de recursos públicos. Tegucigalpa, Fundación Democracia sin fronteras.
- Garrigou, Alain (2002). Histoire sociale du suffrage universel en France. París: Seuil.
- Gélineau, Francois ; Garzón, José Ángel (2014). “Participación electoral en América Central: análisis de los datos estadísticos” en Organización de Estados Americanos. Estudio sobre participación electoral en América Central. Washington: Organización de Estados Americanos, p. 32 – 60.

- González, Ezequiel; Kiewiet de Jonge, Chad; Meléndez, Carlos; Osorio, Javier; Nickerson, David, “Compra de votos en América Central: un estudio preliminar” en Romero Ballivián, Salvador (coordinador). *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, p. 155 – 170.
- Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer; Mustillo, Thomas (2009). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea” en *América Latina Hoy*, 51, p. 15 – 49.
- Hirschmann, Albert (1971). *Exit, Voice, Loyalty*. Harvard U. P.
- Human Rights Watch (2014). *Aquí no hay investigaciones*. Washington: Human Rights Watch.
- Huntington, Samuel (1996). “La tercera ola de la democracia” en Diamond, Larry; Plattner, Marc. *El resurgimiento global de la democracia*. México: UNAM, p. 3 – 23.
- Instituto Nacional Demócrata (2010). *Informe final Misión internacional de estudio y acompañamiento elecciones generales de Honduras 2009*. Washington: Instituto Nacional Demócrata
- Instituto Nacional Demócrata (2011). *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*. Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata.
- Instituto Nacional Demócrata (2012). *Diagnóstico al Censo electoral*. Tegucigalpa: NDI – Hagamos Democracia.
- Instituto Universitario en Democracia, paz y seguridad jurídica (2014). *Informe final de la conflictividad y violencia política electoral*. Tegucigalpa, Instituto Universitario en Democracia, paz y seguridad jurídica.
- Jaramillo, Juan (2007). “Los órganos electorales supremos” en Dieter Nohlen, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús; Thompson, Joseph (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 371 – 436.
- Konrad Adenauer Stiftung, La Red (2011). *Seguridad y crimen organizado transnacional*. Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, La Red, 2011.
- Lavezzolo, Sebastián (2006). “Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980 – 2000” ponencia presentada en el XII Encuentro de latinoamericanistas españoles, Santander.
- Lehoucq, Fabrice (2004). « Elections, droit de suffrage et participation électorale en Amérique Centrale 1900 – 2000 » en *Problèmes d’Amérique Latine*, 54.
- Lehoucq, Fabrice (2012). “La economía política de la desigualdad en Centroamérica” en *Anuario de estudios centroamericanos*, 38, p. 79 – 108.
- Lehoucq, Fabrice (2013). “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades” en *Revista de derecho electoral*, 16, p. 3 – 45.
- Libre (2013). *Planteamiento político de las bases del plan de gobierno para una Honduras libre*. Tegucigalpa: Libre.
- Linz, Juan (1990). *La quiebre de las democracias*. México: Alianza.
- Martínez, Mar (2008). *La carrera política de los parlamentarios costarricenses, salvadoreños, hondureños: selección y ambición* (tesis de doctorado en la Universidad de Salamanca)

- Martínez, Juan Ramón (23 de mayo de 2014). “El capitalismo de compadres” en La Tribuna.
- Martínez, Juan Ramón (13 de octubre de 2017). “Diputados: menos publicidad” en La Tribuna.
- Meléndez, Carlos (2014). Honduras, elecciones 2013: compra de votos y democracia. Tegucigalpa: CEDOH – Instituto Nacional Demócrata.
- Meléndez, Carlos (2019). “Evolución del clientelismo en Honduras 2009 – 2017” en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: UNAH, NDI.
- Mejía, Luz Ernestina (8 de septiembre de 2012). “abanderado” en El Heraldo.
- Mejía, Thelma (2002). “Political Reform and Civil Society’s Participation” en Hemisphere Initiatives, Deciphering Honduras. Cambridge – Massachusetts: Hemisphere Initiatives.
- Méndez, Irma (2019). “Integridad electoral: América Central en perspectiva” en Romero Ballivián, Salvador; Castellanos, Julieta (directores). Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: UNAH, NDI.
- Meza, Víctor (coordinador, 2002). Proceso electoral 2001: monitoreo desde la sociedad civil. Tegucigalpa: CEDOH, FFD.
- Meza, Víctor (2012). Honduras: crisis política y solución democrática (documento de análisis 97). Tegucigalpa: CEDOH.
- Meza, Víctor (coordinador, 2014). Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia. Tegucigalpa: CEDOH – NDI.
- Mirador electoral (2009). Informe elecciones primarias en Honduras 2008. Tegucigalpa: Mirador electoral.
- Misión de observación electoral de la Unión Europea (2014). Informe final de la elección general Honduras 2013. Tegucigalpa: Misión de observación electoral de la Unión Europea.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2018). Informe final de la elección general Honduras 2017. Tegucigalpa: Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.
- Molina, Guillermo (1986). “Honduras: ¿elección sin ganador?” en Nueva Sociedad, 82, p. 2 – 8.
- Nohlen, Dieter (1994). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de cultura económica.
- Observatorio de derechos humanos del Aguán (2014). Informe estadístico de muertes violentas relacionadas al conflicto de tierras en el Bajo Aguán 2008 – 2013. Tegucigalpa: Observatorio de derechos humanos del Aguán.
- Orellana, Edmundo “Análisis comparativo de la legislación electoral” en CEDOH. Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH, p. 39 – 140.
- Organización de los Estados Americanos (2017). Informe final de la elección general Honduras 2017. Washington: OEA.
- Orozco, Jesús (2012). “Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina” en Revista mexicana de derecho electoral (1), p. 107 – 131.
- Paradigma (26 de septiembre de 2017). Publicación # 62 en El Heraldo.

- Polilat – Fundación Konrad Adenauer (2016). Índice de desarrollo democrático de América Latina en 2016. Montevideo: Polilat – Fundación Konrad Adenauer.
- Posas, Mario (2009). “Cambio y continuidad en la Honduras de hoy” en FOPRIDEH. Las ideas políticas en Honduras. Tegucigalpa: FOPRIDEH, p. 105 – 126.
- Presidencia de la República (2014). 100 días trabajando. Tegucigalpa: Presidencia de la República.
- Paz, Ernesto Paz. “La reforma político electoral en Honduras” en Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús (coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007. México: IDEA – UNAM, p. 623 – 652.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). Resumen del Informe de desarrollo humano Honduras 2006. Tegucigalpa: PNUD, 2006.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo (2012). Informe sobre desarrollo humano – Honduras 2011. Tegucigalpa: Programa de las Naciones para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones para el Desarrollo – Organización de los Estados Americanos (2011). Nuestra democracia. México: PNUD – OEA.
- Programa estado de la nación (2011). Resumen estado de la región. San José, Programa estado de la nación.
- Ramos, Oswaldo (2009). “Evolución del Estado de derecho en Honduras en las últimas tres décadas” en Carbonell, Miguel; Jorge Carpizo; Zovatto, Daniel (coordinadores). Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica. México: UNAM – IDEA, p. 391
- Registro Nacional de las Personas (2014). Memoria 2013. Tegucigalpa: RNP.
- Reina, Carlos Roberto (1997). Huellas de una lucha. Tegucigalpa
- Romero Ballivián, Salvador (2010). “Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia 1990 – 2009” en Diálogo Político, 2 – 2010, p. 85 – 108.
- Romero Ballivián, Salvador (2014). “Elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1948 – 2013)” en Romero Ballivián, Salvador (coordinador, 2014). Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, p. 9 – 72.
- Romero Ballivián, Salvador (2016). “Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original (1985 – 2013)” en Freidenberg, Flavia; Muñoz – Pogossian, Betilde (editoras). Reformas a las organizaciones de partidos en América Latina (1978 – 2015). Lima: OEA, PUCP, UNAM, p. 133 – 150.
- Romero Ballivián, Salvador (2016 b). “Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI” en Organización de Estados Americanos. Reformas políticas en América Latina (tendencias y casos). Washington: Organización de Estados Americanos, p. 93 – 133.
- Romero Ballivián, Salvador (2017). “Elecciones y violencia en América Latina: de los antiguos a los nuevos desafíos” en Romero Ballivián, Salvador (director). Democracia, elecciones y violencia en América Latina. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Nacional Demócrata, p. 13 – 66.
- Sartori, Giovanni (1999). Homo videns. Buenos Aires: Taurus.

- Sartori, Giovanni (2010). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de cultura económica.
- Seligson, Mitchell (coordinador, 2011). *Cultura política de la democracia en Honduras 2010*. Tegucigalpa: Vanderbilt University, Hagamos Democracia, FOPRIDEH.
- Sonnleitner, Willibald (2007). “Las elecciones en México y Centroamérica: polarización o fragmentación” en Romero Ballivián, Salvador (compilador). *Atlas electoral latinoamericano*. La Paz: Corte Nacional Electoral, p. 195 – 220.
- Salomón, Leticia (2004). “La nueva ley electoral y su impacto político y cultural” en CEDOH. *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, p. 1 – 37.
- Sonnleitner, Willibald (2010). “Las últimas elecciones en Centroamérica: ¿el quiebre de la tercera ola de democratizaciones?” en *Foro Internacional*, L, (3 – 4), p. 808 – 849.
- Sosa, Eugenio (2013). “La conflictividad social: encuentros y desencuentros entre actores políticos y sociales y el Estado” en CEDOH. *Conflictividad, Estado y sociedad*. Tegucigalpa: CEDOH, 2013, p. 23 – 73.
- Spada, Antonella (2012). “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, p. 45 – 70.
- Taylor – Robinson, Michelle (2009). “Selección de candidatos al Congreso Nacional de Honduras por los partidos tradicionales” en Freidenberg, Flavia; Alcántara, Manuel. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: UNAM – TEDF – Universidad de Salamanca, p. 325 – 360.
- Taylor – Robinson, Michelle (2011). “The Honduran General Election of 2009” en *Electoral Studies* (30), 2011, p. 366 – 383.
- Torres Manuel (2012). *Honduras: la transición inconclusa hacia una democracia*. Tegucigalpa, Caritas – Subirana.
- Tribunal Supremo Electoral (2011). *Proyecto de ley para la participación política y electoral*. Tegucigalpa: Tribunal Supremo Electoral
- Tuesta, Fernando (2013). “Un voto letal: el voto preferente y los partidos políticos en el Perú” en *Revista de derecho electoral*, 15, p. 251 – 270.
- Universidad de Salamanca (2005). *Elites parlamentarias latinoamericanas: Honduras 1994 – 2005*. Salamanca: Universidad de Salamanca (inédito).
- Universidad de Salamanca (2009). *Boletín datos de opinión: (des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina*, 10 – 09.
- Vanderbilt University (2012). *Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2012*. Tegucigalpa: Vanderbilt University
- Vásquez, Daniel (2019). “Problemas de democracia en Honduras” en *Envío Honduras*, 57, p. 41 – 49.
- Zovatto, Daniel (2014). *El estado de las democracias en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús Orozco (2008). “Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007: lectura regional comparada” en Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús (coordinadores). *Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007*. México: IDEA – UNAM, p. 3 – 209.

Honduras: Partidos y elites políticas, entre reformas y resistencia al cambio

Julieta Castellanos

I. Introducción

Concluyendo la cuarta década de procesos electorales continuos, el escenario ha tenido dos partidos políticos centenarios alternándose el poder, diez presidentes electos entre 1981 y 2017, y a partir del año 2013 nuevos partidos políticos logrando cuotas reales de poder en el Congreso Nacional y hasta la posibilidad de ganar elecciones presidenciales. El resultado de estos años es de avances democráticos en algunos áreas, sin embargo, resultan disminuidos frente a los problemas de un Estado débil, con instituciones, en su mayoría, intervenidas, investigados ex funcionarios por supuestos casos de corrupción o por ineficiencia e incapacidad para dar respuestas efectivas a los ciudadanos, otras por haber sido penetradas por el crimen organizado, como es el caso de la Policía Nacional en donde varios de sus oficiales de diferentes rangos han sido extraditados o se han entregado a la justicia en Estados Unidos. El sistema de seguridad y justicia no ha podido someter a todos los ciudadanos a la ley, especialmente, a elites políticas y empresariales y a bandas del crimen organizado nacional e internacional, y finalmente, la emigración masiva en caravanas hacia Estados Unidos, ha dejado expuesta una realidad en términos de pobreza, exclusión e inseguridad.

El retorno a los procesos electores que dieron origen a gobiernos electos por voto directo comienza en 1980 con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente y en 1981 se llevan a cabo las primeras elecciones generales para elegir presidente, diputados y alcaldes.

La década de 1980 es un periodo de expectativas democráticas, sin embargo, el contexto regional y latinoamericano es altamente complejo. En Nicaragua, los sandinistas habían triunfado en 1979, y en Honduras las Fuerzas Armadas, desplazadas del poder formal mediante las elecciones de 1981, se repotenciaban con la lucha contrainsurgente en Centro América.

Los militares instauran regímenes de contención social y anti reformistas. Comenzado los 70, los militares ejecutan la represión a los gremios, especialmente, campesinos que luchaban por acceso a la tierra, en los 80, la persecución política se amplió a dirigentes sindicales, estudiantiles, intelectuales y líderes de movimientos sociales. La cifra oficial de desaparecidos políticos registrados

por la Oficina del Comisionado Nacional de Derechos Humanos llega a más de 284 personas.¹

Llegando a las cuatro décadas, la democracia hondureña exhibe conflictos, algunos de alta proporción, como la crisis de los partidos y de la institucionalidad del Estado, pero la más profunda fue registrada entre 2009 y 2017. Quedó en evidencia que la institucionalidad del Estado no pudo evitarla ni procesarla. La crisis y la debilidad institucional que la provoca refleja en las elites los mecanismos para reproducirse, sus propios déficits y también los métodos para perpetuarse, además refleja la resistencia al cambio y el afán de supervivencia en un entorno en el que se requieren cambios políticos e institucionales.

II. El contexto del retorno a la democracia

La tradición democrática no es una herencia en la mayoría de los países de América Latina, y menos en Honduras. Aunque la palabra democracia sea, quizá, una de las más invocadas, en regímenes de autoritarios y dictatoriales, reclamándola o en gobiernos civiles, no ha trascendido mucho más allá de procesos electorales.

En América Latina la transición democrática tuvo diferentes orígenes: guerras civiles, movimientos revolucionarios, acuerdos de paz, fuertes y prolongadas luchas de la oposición política para realizar elecciones y condiciones de política internacional de la guerra fría. Temprano aparecieron los vestigios autoritarios, en menos de una década las amenazas aparecen de nuevo: en Venezuela hubo un intento de golpe de Estado a Carlos Andrés Pérez en 1992; en Perú Alberto Fujimori disuelve el Congreso en 1992 (dentro de la norma constitucional); y en Guatemala Jorge Serrano Elías disuelve el Congreso en 1993, acción ampliamente rechazada que tuvo como consecuencia el exilio del presidente.

En Honduras el retorno a la democracia se ancla sobre tres sectores: a) **los políticos tradicionales**, del Partido Liberal (PL) y el Partido Nacional (PN); b) **los poderes facticos**², un círculo de empresarios de las diferentes cámaras y de dirigentes gremiales conservadores, todos aglutinados en la Asociación para el Progreso de Honduras (APROH), círculo ultraconservador presidido por el general Álvarez Martínez; y, c) los **notables de la sociedad**, definidos como personas con capacidad de mediación para buscar acuerdos fundamentalmente políticos, trasladar, procesar y mediar algunas aspiraciones de clases subordinadas, callar o aprobar la represión a los sectores populares cuando sus demandas alteran el orden social o se perciben como amenaza, capacidad y disposición para sentarse con todos los sectores, incluyendo violadores de derechos humanos, con

1 CONADEH: Los hechos hablan por si mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993, Editorial Guaymurás.1993

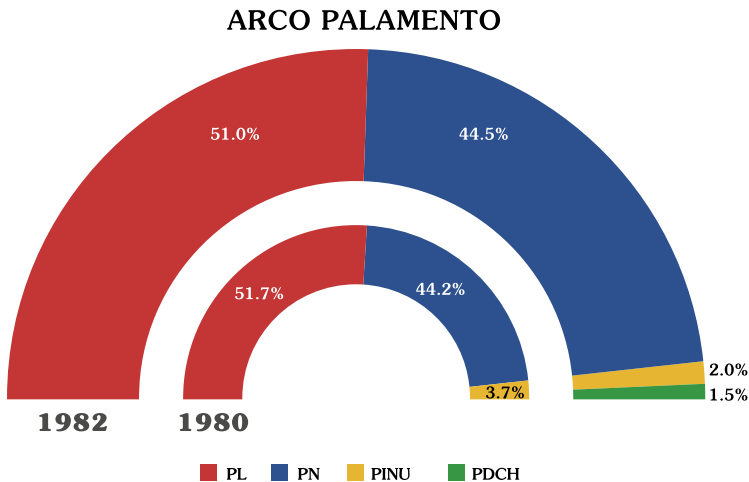
2 Salomón, Leticia y Otros Autores: Honduras poderes facticos y sistema político. CEDOH.2009

disposición de hacer llamados a las Fuerzas Armadas para resguardar el orden constitucional, con capacidad para gestionar pactos y acuerdos al margen de la institucionalidad, las leyes y las normas y provocar conversaciones entre caballeros para llegar a pactos; con aproximación a las elites a sus métodos y cosmovisión, aunque de presencia cercana con todos los actores del espectro sociopolítico. Ciudadanos, hombres, con posturas políticas aparentemente neutras.

La Asamblea Nacional Constituyente electa en 1980 está integrada por un arco parlamentario bipartidista, y no podía ser de otra forma. Para esa época además de los partidos Nacional y Liberal, solo se había inscrito el Partido Innovación y Unidad (PINU). El Partido Comunista de Honduras y el Partido Democracia Cristiana, para entonces con fuerte arraigo del sector estudiantil universitario y del rural vinculado al movimiento campesino, además de ser reprimido y asesinados sus dirigentes en las masacres de La Talanquera (1971), Los Horcones y Santa Clara (1975), ambas en el departamento de Olancho, tuvieron rechazada su inscripción y no participaron en las elecciones en 1980. En 1981 hay cuatro partidos políticos inscritos, incluido el PDCH que no amenazan el bipartidismo.

El bipartidismo controla casi la totalidad del arco parlamentario de las elecciones de 1981, tanto en la Asamblea Nacional Constituyente como en el Congreso Nacional, situación que se mantiene inalterable hasta las elecciones del año 2013.

Gráfico 1. Comparativo de Participación en Arco Parlamentario 1980 - 1982



Fuente: TSE: Resultados Electorales 1980, 1982

III. Crisis políticas y reformas electorales

a. La crisis de 1985

La primera crisis política se produce en los albores del retorno a los procesos electorales. La aspiración del presidente Roberto Suazo Córdova (PL 1982-1986) de continuar dos años más en el cargo, es el detonante de la crisis política e institucional de 1985. Fracasada la pretensión presidencial, el ejecutivo intentó imponer a su candidato en las elecciones generales y para ello, necesitaba el control del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para la inscripción de su candidato designado y del Poder Judicial, para resolver favorable una posible impugnación de quienes se sintieran perjudicados por la imposición presidencial.

El Poder Legislativo y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) entran al conflicto porque su presidente Efraín Bu Girón (PL 1982-1986) es aspirante a la presidencia de la República. El Congreso Nacional destituye al presidente de la CSJ con afinidad al presidente de la República y nombra a nuevos magistrados, incluyendo un nuevo presidente. Desde el poder ejecutivo se logra que el presidente de la CSJ, recién electo, sea encarcelado. Esta situación exhibe una intervención del poder ejecutivo en los otros poderes del Estado, y una institucionalidad al servicio de intereses personales.

¿Qué tanto se ha cambiado en 34 años? Desde los setenta, el Partido Liberal aglutinaba al menos dos movimientos internos, pero llegadas las elecciones de 1985 tenía varios aspirantes a la nominación presidencial. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas no contemplaba una fórmula para definir al candidato a la presidencia de la República cuando en un partido político hubiese más de un aspirante a la nominación y el Partido Liberal tenía cinco. La salida al conflicto fue una negociación política con la intermediación de *los notables*, intensas negociaciones en la sede del Estado Mayor Conjunto bajo la conducción del jefe de las Fuerzas Armadas. La salida fue conocida como la opción B, que consistía que los partidos políticos se presentaban a las elecciones con todos sus candidatos y la sumatoria de los votos de los candidatos de cada partido abonaría al candidato que obtendría el mayor número de votos. Con esta opción, el Partido Liberal acumuló el mayor número de votos, ganó un segundo periodo presidencial, de esta forma se palió la crisis, pero no se resolvieron las causas que la provocaron.

La crisis del año 1985 tiene al menos tres detonantes: la aspiración de presidente del Ejecutivo de continuar en el poder o imponer su candidato a las elecciones; las aspiraciones del presidente del Congreso Nacional de ser candidato a la presidencia de la República; y, la insuficiencia de la legislación electoral para resolver los conflictos.

b. Comienzan las reformas electorales

La crisis de 1985 da origen a las primeras reformas donde se aprueba la celebración de las elecciones primarias para elegir al candidato a la presidencia de la República y las elecciones internas para elegir las autoridades del partido. Antes del año 2009, que es cuando se produce la segunda gran crisis, se han aprobado al menos seis reformas electorales importantes: elecciones con voto separado para presidente, diputados y alcaldes (1993); aprobación del voto domiciliario (2000), aprobación de la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (2004); implementación de la fotografía en la papeleta de diputados al Congreso Nacional (2005); se sustituye la figura de los designados por un vicepresidente (2006); la CSJ admite un recurso de inconstitucionalidad y restituye la figura de designado presidencial (2008).

Las reformas aprobadas no modifican las condiciones del sistema de partidos, pero pretenden mejorar la democracia interna de los partidos políticos al aprobar las elecciones internas, mandan a los candidatos a asumir su propia representación al aprobar la papeleta separada y fotografía de los candidatos a diputados y acercan al elector a la mesa receptora cuando se aprueba el voto domiciliario.

Otro grupo de reformas después de 2008 están orientadas a resolver situaciones particulares de las aspiraciones o demandas de algunos candidatos, para el caso, en 2012, mediante decreto legislativo, se aprueba la postulación de un candidato para dos o más movimientos internos de un partido, esto dio lugar a que en 2013 la candidata de Libre se postulara a la residencia de la República por todos los movimientos internos de ese partido, y en 2013 la CSJ resolvió un amparo y candidatos no electos en primarias podían optar a cargos de elección popular en las elecciones generales. Esta decisión habilitó al ex alcalde de Tegucigalpa a integrar la fórmula presidencial en el cargo de primer designado, en la práctica, un vicepresidente. Él había perdido la postulación por su partido a la presidencia de la República.

En 2012 se amplía al 40% la participación de la mujer y se aprueban los principios de equidad y alternancia a partir de las primarias de 2017. En el año 2000 las mujeres habían logrado el 30% de la integración en las planillas.

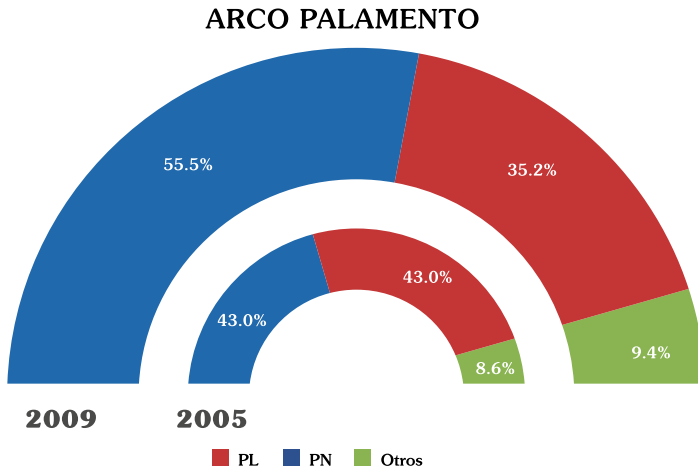
En 2014, mediante decreto legislativo, se instituye que las elecciones primarias y generales se celebren el mismo año. En el 2017 se aprueba la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, y se permiten las alianzas en elecciones internas y primarias. Las reformas no conducen a cambios en el sistema de partidos políticos ni en los procesos electorales.

c. La crisis del año 2009: el golpe al Ejecutivo y el colapso institucional

La efectividad del bipartidismo para retener el poder se ve evidenciado en los resultados electorales que obtiene desde el año 1980 y se posterga aun con un arco parlamentario más diverso. Los partidos Liberal y Nacional, a pesar de la profunda crisis que deriva en la expulsión violenta de un presidente, lograron retener hasta el año 2013 una representación mayor al 90% en el Congreso Nacional.

En las elecciones de 2009, marcadas por la crisis política, el electorado castigó severamente al partido Liberal moviendo su voto mayoritariamente hacia el partido Nacional, pero no vio como opción política a otros partidos, algunos de ellos, con presencia desde las elecciones de 1980 (PINU), 1982 (PDCH) y el Partido Unificación Democrática (izquierda) legalizado en la década de los noventa y presente en las elecciones de 1997.

Gráfico 2. Comparativo de Participación en Arco Parlamentario 2005 - 2009



Fuente: TSE: Resultados Electorales 2015, 2019

La crisis de 2009 provocó la ruptura del bipartidismo a más de cien años de la primera crisis cuando se crea el partido Nacional en 1902. El partido Liberal tuvo una segunda ruptura que dio origen a la creación del partido Libertad y Refundación (LIBRE). El precedente inmediato que hace visible la crisis del año 2009 es la elección de los magistrados a la CSJ el 25 de enero de 2009. El bipartidismo, en sus reglas no escritas de acuerdos y de gobernabilidad, se distribuye las instituciones, entre ellas la CSJ, el Tribunal Superior de Cuentas (TSE), el Tribunal Supremo Electoral (TSE), el Registro Nacional de las Personas (RNP), la

Procuraduría General de la República (RPG), entre otras. El 25 de enero se elegía a los quince magistrados que integran la CSJ, gobernando el PL, correspondían a este partido ocho magistrados y siete al partido Nacional.

El partido Liberal integrado por dos corrientes: la hegemónica, histórica y estructurada denominada *rodista* que gobernó con Roberto Suazo Córdoba (1982-1986), José Simón Azcona Hoyo (1986-1990) y Carlos Flores Facussé (1988-2002); y la emergente-disidente, pero parte de e integrada al poder de forma marginal, que gobernó Carlos Roberto Reina (1994-1998) -centro izquierda- (M-Líder) desaparecida en sus figuras dirigentes pero tributaria en algunos de sus cuadros en el gobierno de Manuel Zelaya (2006- junio 2009). El expresidente Zelaya nacido rodista integró a su gobierno figuras de la centro-izquierda y a la mitad de su gobierno lo mutó ampliando su base con el gremialismo sindical y de maestros, además de jalar al partido de izquierda Unificación Democrática (UD) que miró la oportunidad de una mayor cuota de poder.

En los albores de la Alianza Bolivariana para América (ALBA) y el apoyo de Petrocaribe, Zelaya ve hacia la Venezuela del ALBA. Con este viraje, el conservadurismo cierra filas, los ocho magistrados electos en 2009 pertenecían al núcleo duro del partido Liberal, el *rodismo*, y el presidente Zelaya no logra obtener ni un cupo de sus candidatos a magistrados a la CSJ. En la lectura política nacional, el presidente Zelaya “queda desprotegido” una vez que salga de la presidencia, al no tener una cuota de poder en una estructura judicial que velara por los intereses del presidente que ha cesado, en caso de ser imputado.

Zelaya no es un político para vivir al margen del poder. Convencido de que su periodo termina el 27 de enero de 2009, inicia el camino sin retorno de una consulta bautizada como Cuarta Urna, motivación que sería la vértebra del conflicto que desató la crisis de 2009 y que tuvo, en el golpe de Estado al Ejecutivo el 28 de junio de 2008, el momento culminante que marcó el inicio del fin del bipartidismo.

La crisis de 2009 tiene cuatro elementos en común con la de 1985: a) gobierna el partido Liberal; b) se desencadena en el Poder Ejecutivo y genera desencuentros y confrontación continua entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; c) los presidentes del Poder Ejecutivo (1982-1986/2006-2009) pretenden continuar en el poder, o sus acciones producen esa suspicacia; d) los presidentes del Congreso Nacional aspiran a ser candidatos a la presidencia de la República, durante el mismo proceso electoral en los que se supone una intención continuista del presidente del Ejecutivo.

La crisis de 2009 y la forma como las instituciones y las elites políticas actuaron para resolverla, expulsando a un presidente y asumiendo el Poder Ejecutivo un gobierno *de facto*, tuvo enormes consecuencias para el país. El aislamiento internacional, el bloqueo de la ayuda económica y la crisis de gobernabilidad durante y después del golpe, llevó al presidente Porfirio Lobo (PN 2010-2014) a crear en mayo de 2010 la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para investigar los hechos del 28 de junio. (Hallazgos y recomendaciones. Para que los hechos no se repitan. Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Julio 2011)³.

La CVR concluye que “... la forma de procesar la crisis política hondureña de junio 2009 – haciendo uso de un procedimiento al margen de la ley, empleando la fuerza para expulsar a un presidente de la República fuera del país y utilizando a las Fuerzas Armadas para resolver un conflicto político institucional-evidencia, por un lado, la poca capacidad que demostró la clase política para llegar a acuerdos y, por otro, la incapacidad de las instituciones democráticas de resolver la crisis haciendo uso de los mecanismos y disposiciones de las leyes de Honduras”

Y continua “... la institucionalidad democrática de Honduras no fue efectiva para resolver la crisis y evitar la salida violenta de Zelaya Rosales, no por falta de acciones y resoluciones tomadas, sino porque las decisiones de las autoridades fueron desconocidas y no fueron acatadas por el presidente de la República, José Manuel Zelaya, quien asumió de forma personal las acciones que se requerían para ejecutar la consulta. Entre los meses de mayo y junio de 2009, participaron o emitieron resolución para detener la consulta: CONADEH, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Corte Suprema de Justicia”. (CVR. Hallazgos y Recomendaciones. Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Julio 2011).

En junio de 2009 colapsó la institucionalidad: el presidente Zelaya no acató las resoluciones de al menos cinco instituciones del Estado, el Congreso Nacional nombró a un presidente interino sin tener facultades ni atribuciones para hacerlo, las Fuerzas Armadas acatan parcialmente la resolución del juez natural y en vez de entregar al presidente Zelaya a autoridad competente lo llevan a Costa Rica, la Corte Suprema de Justicia no pide ninguna explicación de por qué no se cumple a cabalidad la orden de captura, y el Ministerio Público no inició ninguna investigación sobre los hechos de antes, durante y después del golpe de Estado al Ejecutivo.

3 Stein, Eduardo. Coordinador: Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación para que los hechos no se repitan. julio.2009

d. 2017: Nueva crisis, viejos actores, los mismos detonantes

En el marco de las elecciones generales de 2017 se desarrolla la otra gran crisis política institucional, teniendo dos vertientes que la originan: a) la reelección presidencial y, b) el rechazo a los resultados electorales por parte de los partidos de la oposición, específicamente el Partido Liberal y la Alianza de Oposición a la Dictadura integrada por Libre, PINU y como candidato presidencial Salvador Nasralla que para este momento, por resolución del TSE, ha perdido la dirección y está fuera del Partido Anticorrupción (PAC).

Respecto a la reelección presidencial, una resolución de la Sala Constitucional habilita la reelección respondiendo a un grupo de 15 diputados del PN⁴ que, en diciembre del año 2014, presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 239 de la Constitución de la República que establece “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado...” La Sala Constitucional falló aprobando la inaplicabilidad del artículo 239⁵. Esta resolución, que es valorada como política y no jurídica, recibió el rechazo de diferentes sectores políticos, empresarios, gremios y los constituyentes de 1980. Los tiempos electorales fueron trascurriendo: elecciones primarias, inscripción de candidatos, y el presidente de la República participó en todos ellos. Las voces en contra no lograron reacciones para detener la inscripción del candidato del PN.

Los procesos electorales siempre han generado un alto nivel de incertidumbre, especialmente, el día de las elecciones provocado por la complejidad del proceso, especialmente en la elección de los diputados, por las características técnicas, la participación directa de los partidos políticos en la gerencia, administración y conducción del proceso el día de las elecciones y por la debilidad y percepción de politización del TSE, donde los mismos partidos que lo integran emiten descalificación del proceso electoral.

El TSE es integrado por tres magistrados de reconocida militancia partidaria del PL, PN y el tercero proviene de las filas del PDCH, un partido que no ha llegado a obtener ni el 3% de la preferencia del electorado. Esta distribución funcionó en la época del bipartidismo, pero después de 2013, siendo LIBRE la segunda fuerza política, su ausencia en la integración del órgano genera niveles de suspicacia, desconfianza y rechazo.

Las tres crisis (1985, 2009 y 2017) tienen en común la pretensión de continuar en el cargo (1985); la suspicacia y dudas que generó la consulta que impulsaba el presidente Zelaya y que suponía la vía para una Asamblea Nacional Constituyente y la reforma constitucional que diera vía a la reelección presidencial (2009); y

4 Diario El Heraldo 22 de abril de 2015.

5 Diario La Tribuna 22 de abril de 2015.

la reelección presidencial consumada el año 2017, la cual fue habilitada por un recurso de Inconstitucionalidad admitido por la CSJ.

IV. Después del Golpe al ejecutivo: qué cambia, qué persiste

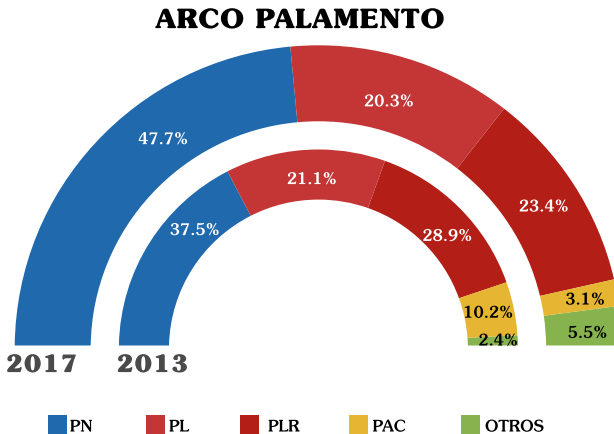
a. Se rompe el bipartidismo. Parlamentos de minorías

La crisis política de 2009, que tiene como precedente la confrontación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante la administración Zelaya Rosales (PL 2006- junio 2009) y como detonante la elección de los Magistrados de la CSJ y la consulta que pretendía llevar a cabo el presidente Zelaya el 28 junio, evidenció el colapso de la institucionalidad electoral y de prácticamente toda la institucionalidad del Estado. Las elecciones inmediatas después del golpe no reflejan la ruptura del bipartidismo, pero sí la crisis del Partido Liberal.

En las elecciones de 2009, el PL pierde el 13.2% de los escaños en el Congreso Nacional, pero es con la creación de los partidos LIBRE y el Partido Anticorrupción (PAC) donde la crisis del liberalismo se profundiza⁶.

Los resultados electorales del año 2013 colocan a LIBRE como segunda fuerza política, y el PL pierde más de la mitad de su fuerza parlamentaria comparada con la última elección ganada en el año 2005, al pasar del 48.4% de los escaños ganados ese año a 21.1% en 2013, reduciéndose más todavía la representación para 2017. El Partido Nacional mejora los resultados parlamentarios para ese mismo año.

Gráfico 3. Comparativo de Participación en Arco Parlamentario 2013 - 2017



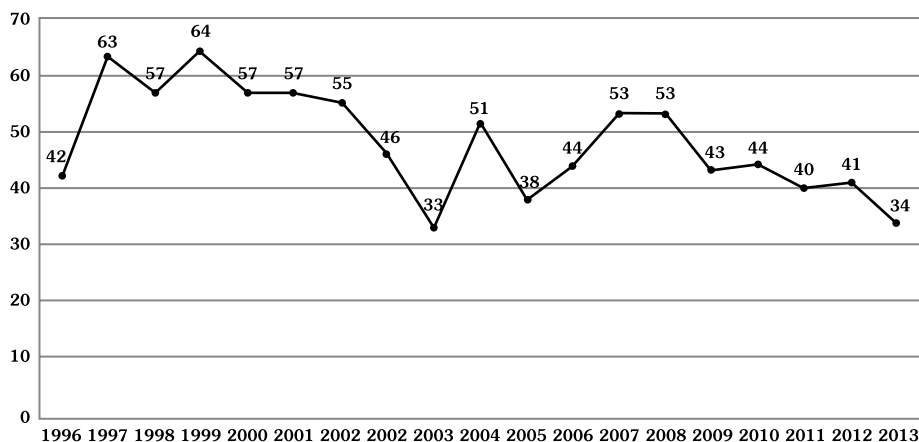
Fuente: TSE: Resultados Electorales 2013, 2017

6 TSE: Resultados electorales 2013, 2017

b. El desencanto con la democracia

La opinión favorable sobre la democracia para 1996 alcanza el 42% de los hondureños, pero las elecciones de 1997 debieron generar gran expectativa, el año siguiente se incrementa en 21 puntos, llegando a 64%, el mayor apoyo alcanzado que se haya registrado. Los momentos de mayor respaldo a la democracia coinciden con la crisis, sea por catástrofes naturales (huracán Mitch 1998) o crisis política 2009.

Gráfico 4. Apoyo a la democracia en Honduras
Comparativo 1996 - 2007



Fuente: Latinobarómetro. 1996 - 2017

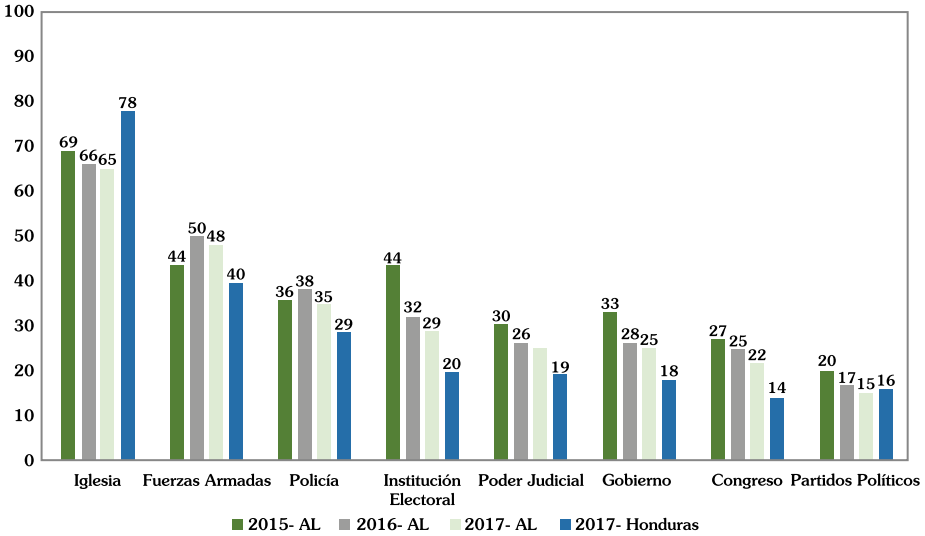
La gráfica registra niveles de apoyo mayores del 50% en los años que se desarrollan procesos electorales y durante el primer año de gobierno (1998: Carlos Flores/ 2006: Manuel Zelaya/ 2010: Porfirio Lobo). También muestra caídas significativas un año después, debido a que quizá las expectativas se desvanecen el primer año de gobierno.

Resulta interesante ver el año 2009 más detenidamente, en junio se registra la expulsión violenta de Zelaya del gobierno y el apoyo a la democracia sube 53%, cifra que se mantiene hasta 2010. Durante los gobiernos nacionalistas de Porfirio Lobo (2010-2014) y Juan Orlando Hernández (2014-2018) se ha experimentado una pérdida constante de apoyo a la democracia, pasando del 53% al 34% en un periodo de ocho años.

c. Pérdida de confianza en las instituciones

La medición de Latinobarómetro revela una crisis de confianza en las instituciones de América Latina, y en Honduras se sigue la misma tendencia, aunque con niveles por debajo de los porcentajes regionales.

Gráfico 5. Confianza en las Instituciones en América Comparativo 2015 - 2017



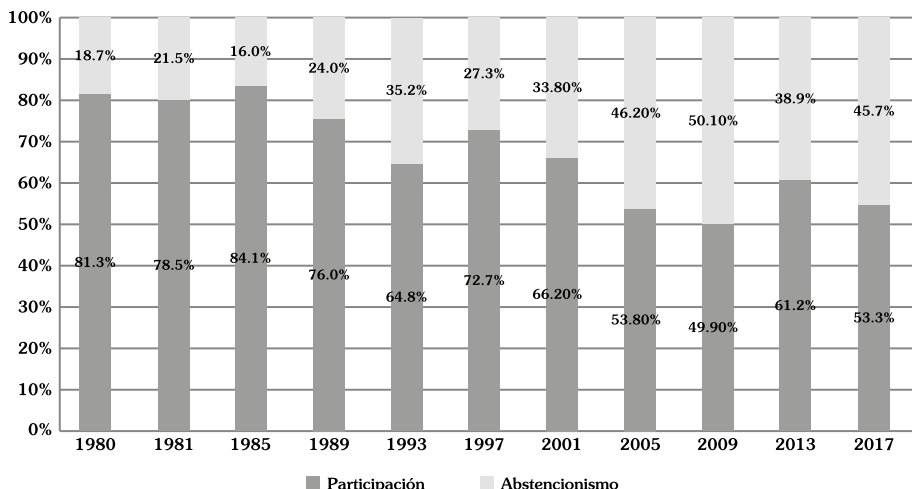
Fuente: Elaborado con datos de Latinobarómetro. 2015, 2016, 2017

Los tres poderes del Estado: el gobierno (Poder Ejecutivo), el Congreso Nacional y el Poder Judicial tienen una confianza inferior al 20%, situación grave al considerar que son los pilares de la democracia.

d. El incremento del abstencionismo

Coincide la pérdida de confianza en la democracia con el incremento del abstencionismo, la gráfica siguiente representa la perdida constante de electores.

Gráfico 6. Participación en Procesos Electorales Hondureños Comparativo 1980 - 2017



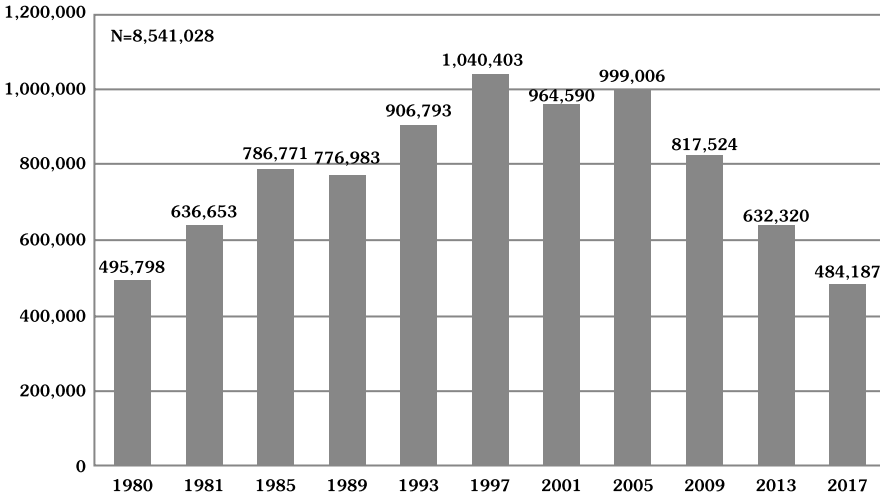
Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

La participación de dos nuevos partidos, uno ideológicamente calificado de izquierda (LIBRE) y el otro, sin una ideología claramente definida (PAC) pero con un mensaje antisistema, no logró atraer a los electores. El porcentaje de personas que asisten a depositar su voto se eleva en 2013 en 11.3% pero no llega a los porcentajes del año de 2001. Y en las elecciones del año 2017, que presentan la novedad de ser las primeras en las que se presenta una alianza entre tres partidos políticos, tampoco movieron al electorado, más bien la participación se contrajo un 7% respecto al año 2013.

e. La crisis en el Partido Liberal

El Partido Liberal padece una pérdida constante de electores desde las elecciones de 1997, único proceso en el que ha alcanzado más del millón de votos al acercarse a las urnas a 1 040 443 electores. Para el año 2005 tiene una pérdida de electores que ronda los 100 mil, y desde entonces, la caída es estrepitosa llegando a ser la tercera fuerza política al registrar medio millón de votos menos respecto al año 2005, último año que ganó elecciones.

Gráfico 7. Comparativo de votos a Nivel Presidencial del Partido Liberal de Honduras Elecciones Generales 1980 - 2017

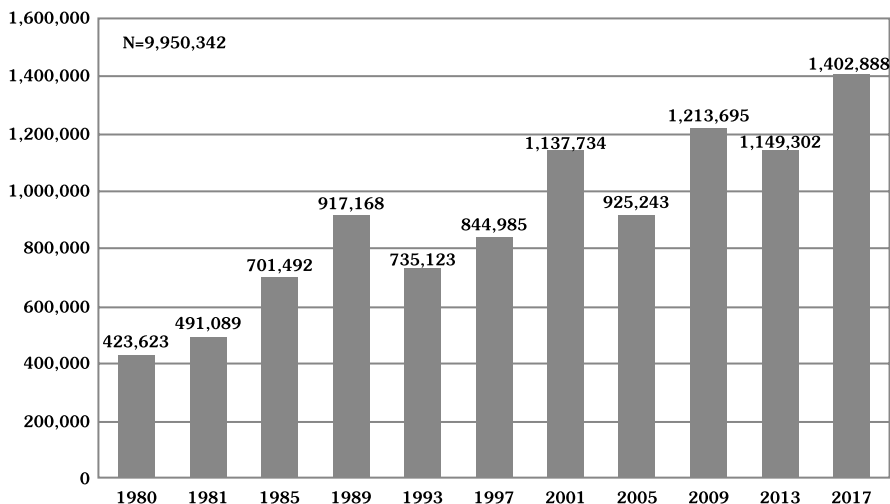


Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

f. El crecimiento sostenido del Partido Nacional

Contrario al PL, el Partido Nacional ha registrado un crecimiento sostenido superior al 200% en 11 procesos electorales.

Gráfico 8. Comparativo de votos a Nivel Presidencial del Partido Nacional de Honduras Elecciones Generales 1980 - 2017



Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

Si consideramos que el PN, desde las elecciones de 2001, alcanzó más de 1 100 000 votos, exceptuando en 2005, y que, en las elecciones subsiguientes ha superado el millón de votos, se puede concluir que retiene el caudal electoral y un crecimiento vegetativo que al verlo como tendencia la opción de ganar se verá disminuida por el desgaste en el poder, pero no se ve en riesgo la cuota importante que obtendría dentro del bloque dominante, lo cual se resume en que ninguna decisión se toma sin la participación del Partido Nacional. Cuota de poder que está en riesgo en el poder Liberal, aunque las alianzas entre los dos partidos históricos son lo más probables.

g. Surgimiento de los nuevos partidos políticos

Los nuevos partidos Libre y PAC emergieron con fuerza desde las elecciones del año 2013. LIBRE obtuvo en 2013 el 28.8% de los votos para presidente y el PAC alcanzó el 13.3%. En las elecciones del año 2017, la Alianza de Oposición obtuvo el 41.42%.

¿De dónde salen los electores de estos nuevos partidos políticos? ¿Son electores trófugas, o son nuevos electores? De nuevo, no hay respuestas concluyentes,

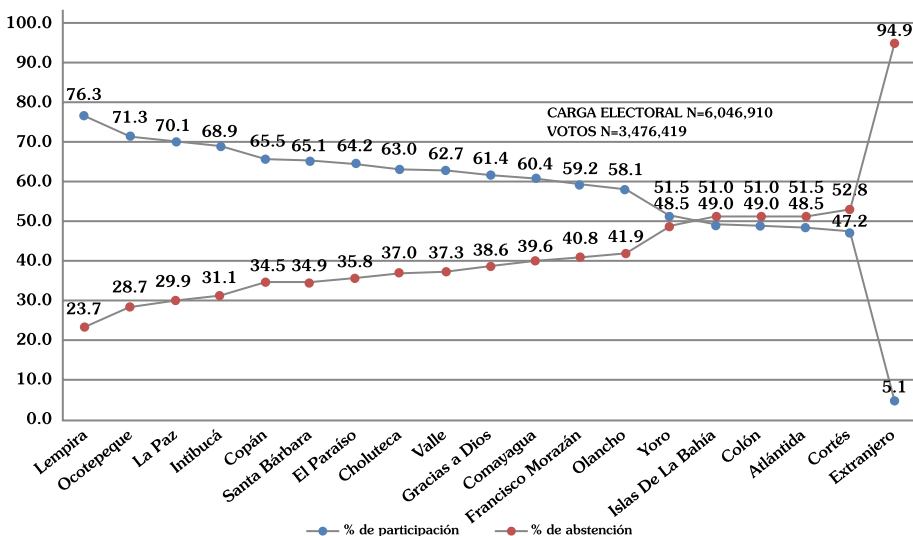
pero hay un partido que ha perdido más del 50% de los electores en las últimas elecciones y estos electores deben estar aportando a otros partidos.

El anuncio del candidato de la Alianza de Oposición de crear un nuevo partido político, la posibilidad de que el PN mantenga la unidad -como hasta ahora-, la expectativa de quién se consolida como segunda fuerza política, si es LIBRE o el nuevo partido anunciado por el candidato de Alianza de Oposición, si el PL se mantiene como tercera fuerza o es desplazado a un cuarto lugar son algunas de las disyuntivas.

La disputa como segunda o tercera fuerza política individual estará en tres partidos. Los liberales cansados de prestar su voto para sacar del poder al Partido Nacional, Libre con unos resultados que llegaron cerca de los 900 000 votos en las elecciones de 2013, o Salvador Nasralla y su nuevo partido, con el que continuaría capturando el voto de las nuevas generaciones que se integran a ejercer el sufragio, más los votos de una generación insatisfecha que ya no tiene un arraigo partidario, como si la tuvieron generaciones anteriores, y que hoy mueven su voto por criterios ni ideológicos ni partidarios.

h. La nueva cantera de electores

Gráfico 9. Porcentaje de Participación Electoral Según Departamento
Noviembre 2017



Fuente: Observatorio de Conflictividad y Violencia Política - IUDPAS - UNAH - Honduras

La Gráfica 9 indica que el país está frente a una relación directamente proporcional entre la participación electoral y los niveles de desarrollo de los departamentos de Honduras. Los mayores niveles de participación se registran en departamentos del occidente, distante del centro político nacional, Francisco Morazán, y de las áreas de mayor desarrollo urbano e industrial, Cortés, que es al mismo tiempo el departamento con el mayor nivel de abstencionismo del país, es donde el PAC, en 2013, y la Alianza de Oposición han obtenido los mejores resultados.

De la gráfica se puede concluir que hay dos vertientes: los departamentos donde más participan los electores para conservar o ir a la conquista del voto; y los departamentos donde menos participan, en estos el esfuerzo es de revalorar la política y los políticos y que la ciudadanía perciba que la democracia es más que la participación en las elecciones. Al margen, una tercera vertiente identificada es aquella que involucra a las nuevas generaciones, las que se incorporan como nuevos votantes en cada proceso electoral.

V. Debilidad, insuficiencia y cooptación del Estado

En la última década, hay dos temas de enorme trascendencia: investigar y llevar a los tribunales de justicia a los altos funcionarios, a élites empresariales y a oficiales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas; y, enfrentar a las bandas del crimen organizado, nacional e internacional, ya sea por actos de corrupción o por su participación en actos criminales y delictivos que han dejado en evidencia la debilidad del Estado, la insuficiencia y la cooptación y penetración del crimen en las estructuras estatales.

Las bandas criminales, conectadas con sus pares de México y Colombia “descubrieron” la debilidad del Estado y la facilidad para penetrarlo y lograr la colaboración de funcionarios de las estructuras de seguridad y defensa, alcaldes y diputados pertenecientes a los dos partidos históricos Liberal y Nacional en diferentes periodos de gobierno, incluyendo a familiares de expresidentes de los últimos dos gobiernos.

Para enfrentar a estos tres grupos de poderes fácticos y formales supuestamente vinculados a ilícitos, el Estado asumió, bajo presión nacional e internacional en todos los casos, tres decisiones:

- a) El Congreso Nacional aprobó reformas constitucionales para aprobar la extradición de hondureños;
- b) El Poder Ejecutivo creó la Comisión de Reforma y Transformación de la Policía, integrada por cuatro civiles, dos miembros de organización de

Sociedad Civil, la Asociación para una Sociedad más Justa ASJ, un pastor de la iglesia evangélica, dos profesionales de las Ciencias Jurídicas y el secretario de Seguridad;

- c) El gobierno, con la aprobación del Congreso Nacional, firmó con la OEA un convenio para crear la Comisión de Apoyo contra la Corrupción y la impunidad (MACCIH)⁷.

La corrupción en Honduras ha sido estructural, en los años de los regímenes militares se percibía focalizada en este grupo de poder, algunos oficiales militares y policiales salieron de sus cargos con inversiones en el sector financiero y líneas aéreas. Contrasta que ciudadanos de esta época, cuya profesión era la política, no exhibieron los niveles de acumulación de riqueza de los otros. Con el retorno a la democracia la corrupción se derramó por todas las instituciones del Estado y hoy es común que la función pública de alto nivel coloque al funcionario en la posibilidad de acumulación de riqueza que los honorarios profesionales no tienen capacidad de explicar.

El Estado fue incapaz. No funcionaron sus estructuras ni para prevenir y menos para investigar y sancionar la corrupción y el crimen. Las elites pasaron el límite y aquella corrupción que se percibía distante de la gente, que no se miraba conectada directamente con el bienestar y la calidad de vida, arrasó con una institución del sistema de salud, el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), y con la CICIG en Guatemala, miles de hondureños en diferentes ciudades se movilaron para demandar investigación y castigo, conscientes de que esto no se lograría con las estructuras del Estado hondureño, demandaron una CICIG para Honduras, que derivó en la firma de un convenio entre el gobierno de Honduras con la OEA, para la creación de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras, MACCIH el 19 de enero de 2016 y aprobada por el Congreso Nacional el 22 de abril del mismo año. De esta manera, un problema nacional alcanzó una dimensión internacional. En el fondo, la presencia de la MACCIH devela la debilidad del Estado y su cooptación por los sectores corruptos y criminales.

Con la reforma constitucional que despejó la ruta para la extradición, 46 hondureños enfrentan en Estados Unidos la justicia y aún no termina el proceso. Estos hechos oficializan lo que era información no oficial conocida entre hondureños y ratifica las razones de la falta de confianza en las instituciones del sistema de seguridad y justicia. Hay instituciones formalmente constituidas, pero no hay Estado o el Estado funciona para que los sectores ilícitos se reproduzcan.

7 Diario oficial La Gaceta No. 34,015 del 23 de abril del 2016.

En la penetración del crimen en diferentes estructuras, ni la institucionalidad policial ni otras instituciones del Estado tuvieron capacidad para que las unidades de Asuntos Internos de la policía hicieran las investigaciones y dieran seguimiento a las prácticas irregulares e ilícitas de sus miembros. Desde 2012 se inició un proceso para expulsar a los policías corruptos y criminales, no fue posible. Finalmente, en 2015 se creó la Comisión de Depuración y Transformación de la Policía, cuyo resultado fue la separación de más 5,000 policías, incluyendo oficiales de la más alta graduación. El Estado delegó en los civiles y en una estructura creada *ad hoc* una tarea que le era propia y que no pudo realizar.

La corrupción del Instituto Hondureño de Seguridad Social, evidenciada por la profunda crisis de la institución, provocó las manifestaciones masivas y más prolongadas que ha vivido el país. La MACCIH, además de los casos del IHSS, ha apoyado al Ministerio Público en la investigación de diputados y otros exfuncionarios para sean llevados a la justicia. Estas tres instancias, creadas por la insuficiencia, debilidad y cooptación del Estado, están contribuyendo para conocer las formas de acumulación ilícita y la protección que estos grupos han tenido del estado.

En esencia, las estructuras creadas han contribuido, por ahora, a develar los excesos del poder y las acciones desesperadas traducidas en iniciativas de ley o en la aprobación de leyes para seguir operando en la impunidad. El enorme reto es cómo estas estructuras, creadas al margen de la institucionalidad pueden en realidad detener los excesos del poder, y que ni la corrupción ni el crimen queden en la impunidad.

Bibliografía

- CONADEH: Los hechos hablan por si mismos. Informe preliminar sobre los desaparecidos en Honduras 1980-1993. Editorial Guaymuras. 1993
- Latino barómetro: 2015, 2016, 2017.
- Meza, Víctor y otros autores: Corrupción y Transparencia en Honduras. CEDOH. 2002.
- Murga, Antonio; Castellanos Julieta, coordinadores: Tres Décadas de Transición Política en Honduras. IUDPAS-UNAH. Editorial Universitaria 2012
- Observación N2-6. Informe final sobre la observación del proceso electoral 2017. Observación electoral no partidaria. Honduras, marzo 2018.
- Pérez, Orlando y otros: Cultura Política de la Democracia en Honduras y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. FOPRIDEH, Hagamos Democracia, LAPOP. Barómetro de las Américas, Vanderbilt University. 2012.
- PNUD: Honduras, los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión política de los partidos políticos. Editorial Guaymuras. 2005.
- Salomón, Leticia y otros autores. Honduras: Poderes Facticos y Sistema Político. CEDOH. 2009.
- Salomón, Leticia y otros autores: Corrupción y Democracia en Honduras. CEDOH. 1995.
- Stein, Eduardo, coordinador: Para que los hechos no se repitan. Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación sobre el golpe al Ejecutivo el 28 de junio 2009. 2011.

Honduras: Crisis políticas, patrones comunes y aspectos novedosos 1985-2017

Thelma Mejía

Introducción

Desde su retorno formal a la democracia, a inicios de los años ochenta, las crisis político-institucionales han marcado a este país centroamericano. La primera se registró en 1985 y 32 años después de ese episodio, las crisis han sido recurrentes, los patrones similares y los protagonistas solo cambian de nombre según la coyuntura.

A lo largo de estos treinta y dos años, la cultura de los pactos, públicos y privados, ha caracterizado la democracia hondureña, que lejos de robustecerse, se debilita, según el último informe del Latinobarómetro 2018.

El apoyo a la democracia apenas es del 34% y la confianza entre las instituciones sigue de capa caída, impactando así en la calidad de la democracia, que, de acuerdo con el Latinobarómetro, al igual que el resto de los países latinoamericanos se encuentra en estado diabético.

El mayor apoyo a la democracia que ha tenido Honduras fue en 1999 con 64% según el Latinobarómetro, no obstante, este apoyo empieza a mostrar declives del 2013 a la fecha. En el 2013, el 44% de los hondureños apoyaba la democracia como mejor forma de gobierno, en el 2015 el respaldo fue de 40%, en el 2016, 41%; en el 2017, 36% y en el 2018 apenas fue del 34%¹.

En el 2009, cuando se produjo el golpe de Estado, el apoyo a la democracia era de 53 por ciento, porcentaje que se mantuvo en el 2010, pero cae 10 puntos porcentuales para el 2011 con un 43% y sube apenas un punto porcentual en el 2013 con 44%. De ahí en adelante, los hondureños empiezan a dar la espalda a la democracia y si bien creen que sigue siendo la mejor opción de gobierno, la calidad de sus resultados sigue sin convencer y las fisuras del golpe de Estado mantienen heridas sin sanar, aumentando así los niveles de desconfianza hacia las personas y hacia sus instituciones.

Las causas de la insatisfacción con la democracia están ligadas a factores estructurales como la pobreza, la inequidad, la desigualdad, el acceso a la justicia, salud,

1 Corporación Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2018.

educación, vivienda, la violencia e inseguridad, la corrupción y la impunidad, pero también al fracaso de las elites para poder dar respuestas a estas demandas.

La cultura de los pactos, en especial bajo la mesa, los cacicazgos y caudillismos han sido algunos de los patrones comunes que han estado presentes en la historia de la democracia hondureña desde su retorno formal a inicios de los años ochenta, cuando los militares optaron por volver a sus cuarteles para dar la conducción del país al poder civil.

Pero la democracia hondureña se ha caracterizado desde su retorno formal hace más de tres décadas por dos tipos de tutelaje: uno interno y otro externo. En el primero destacan los militares, y en el segundo, el papel de los Estados Unidos.

Al menos, eso registra la mirada de más de tres décadas realizada para el presente trabajo, donde las crisis son cíclicas y sus efectos en el debilitamiento de la institucionalidad muy fuertes con una sociedad polarizada, que a veces se aplaca, luego resurge y parece mantener al país en una especie de salto al vacío donde la incertidumbre, es lo único cierto, por ahora. La tarea de la democracia en Honduras sigue siendo inconclusa.

I. Honduras, la democracia tutelada

La transición política del poder militar al civil en los años ochenta no surgió producto del azar, sino de las negociaciones entre las elites políticas, los uniformados y los Estados Unidos, último que iniciaba en Centroamérica su doctrina de la seguridad nacional como parte de la guerra fría.

En 1980 cuando se convoca a una Asamblea Nacional Constituyente y luego en 1981 se va a las urnas para elegir un gobierno civil mediante libre ejercicio del sufragio, Honduras se convirtió en el primer país de la región donde los militares entregaban el control del país a los civiles, pero no el poder, siempre estuvieron presentes.

El retorno a la democracia se produce bajo el tutelaje de Estados Unidos, una especie de árbitro que ha incidido, positivamente o negativamente, en el rumbo democrático del país, según la coyuntura y los escenarios.

La presencia de Estados Unidos siempre ha estado ligada a la historia hondureña, desde antes de la época bananera. En los años ochenta con la doctrina de la seguridad nacional, en los noventa con el apoyo a la modernización del Estado y el acceso a la justicia, en la primera década del dos mil, acuerpando reformas político - electorales, los temas de seguridad y violencia, y, del 2009 a la fecha

ha sido un actor de alto perfil en las crisis institucionales que han asolado el país. En tanto, las Fuerzas Armadas de Honduras, dieron el control del país al poder civil, pero en la práctica fueron el árbitro interno que también tutelaba la democracia. Las crisis institucionales que se dieron en los primeros años de la transición se resolvieron con pactos en los cuarteles. En los noventa, su protagonismo disminuyó ostensiblemente al entrar el país en un proceso de desmilitarización, que empezó a desmoronarse a inicios del 2006 y tras el golpe de Estado en 2009, el reflote del militarismo ha sido evidente.

En ese sentido, señala el sociólogo hondureño Eugenio Sosa, “la transición democrática hondureña resultó ser una implantación desde el exterior y “desde arriba”. Con las elecciones de abril de 1980 para la Asamblea Nacional Constituyente, y de noviembre de 1981 para la elección del Presidente y demás cargos de elección popular, Honduras fue el primer país de Centroamérica donde los militares entregaron el gobierno a los civiles, pero no el poder. El rasgo esencial de la democracia hondureña lo constituían las elecciones competitivas entre el histórico bipartidismo, conformado por los partidos Liberal y Nacional, que aceptaron alternarse en el gobierno reservando el poder real a los militares y a la embajada estadounidense”².

En el caso de los militares hondureños, el autor señala que en los años ochenta, “las Fuerzas Armadas de Honduras fueron más corruptas que represivas. Aceptaban la subordinación a Estados Unidos a cambio de la cuantiosa ayuda militar que recibían. Entre 1980 y 1987 Honduras recibió U\$\$ 1288 millones en ayuda de EUA, de los cuales 358.7 millones, el 27.8%, fue ayuda estrictamente militar (...)”³.

A cambio de garantizar la estabilidad en el país, detrás del poder civil, los militares se comprometieron a ejecutar la doctrina de seguridad nacional, que culminó con la desaparición forzada y selectiva de 184 personas por cuestiones político ideológico, según un informe oficial del estatal Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

La década de los años noventa no solo significaron un retorno tutelado a la democracia, también una época de fuertes violaciones humanitarias, una etapa que no ha sido zanjada y se mantiene en la impunidad. La historia de las desapariciones forzadas es una asignatura pendiente en esta nación centroamericana.

2 Sosa Eugenio: Democracia y movimientos sociales en Honduras: de la transición política a la ciudadanía indignada, Editorial Guaymurás, septiembre 2016, Tegucigalpa, Honduras.

3 Ídem.

II. La crisis de 1985

La vuelta a la democracia por la vía de las urnas tuvo dos protagonistas directos en la figura de los partidos Liberal y Nacional, estandartes del bipartidismo político de la época. Para el período de los ochenta, Honduras contaba con cuatro partidos políticos legalmente inscritos: los centenarios Partido Liberal (PL, fundado en 1891), Partido Nacional (PN, fundado en 1902), la Democracia Cristiana (DC, 1970) y el Partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU/SD, 1978).

Las elecciones de noviembre de 1981 las ganó el liberal Roberto Suazo Córdova⁴, que asumiría el poder el 27 de enero de 1982 y culminaría su mandato de cuatro años en 1986.

Pero en 1985, la recién estrenada democracia hondureña enfrentaría su primera crisis político institucional con una duración de tres meses. Inició en marzo y terminó en mayo con la suscripción de un pacto.

El entonces presidente de la República, Roberto Suazo Córdova, intenta imponer como candidato del PL al político Óscar Mejía Arellano para los comicios generales de noviembre de 1985, generando así una división en su partido.

Los liberales en el Congreso Nacional cerraron filas alrededor del presidente del Legislativo, el también liberal Efraín Bú Girón, quien además tenía aspiraciones presidenciales y no era parte del oficialismo de Suazo Córdova.

La disidencia liberal lleva también a un grupo mayoritario de diputados del Partido Nacional a apoyar las aspiraciones de Bú Girón, pues habían sido afectados directamente por el presidente Suazo Córdova que maniobró para que el entonces Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) reconociera una facción disidente del nacionalismo como autoridades del Comité Central del Partido Nacional. Esa facción disidente la presidía Juan Pablo Urrutia, que disputaba el liderazgo al también nacionalista Rafael Callejas.

La crisis interna liberal se coloca también en los nacionalistas. La jugada de Suazo Córdova era retener la presidencia con Mejía Arellano frente a un candidato nacionalista débil como era Juan Pablo Urrutia.

“La estrategia del grupo disidente y mayoritario en el Congreso Nacional tomó dos rutas. Primero, impulsar una reforma electoral que obligue a los partidos políticos a realizar elecciones internas como un mecanismo democrático para escoger a los candidatos de elección popular y así evitar la

4 Roberto Suazo Córdova, ex presidente de Honduras falleció el 22 de diciembre de 2019 en Tegucigalpa, la capital. Gobernó el país de 1982-86: <https://www.elheraldo.hn/pais/1244320-466/muere-el-expresidente-hondure%C3%B1o-roberto-suazo-c%C3%B3rdova>

imposición de candidaturas presidenciales desde las estructuras del poder constituidos en los partidos o los poderes del Estado. Segundo, realizar una reestructuración de la Corte Suprema de Justicia, totalmente politizada y obediente a los dictados del presidente Suazo Córdova y sustituirla por otra Corte Suprema de Justicia que actuara en el marco de la ley y que garantizara el respeto de las decisiones internas del Partido Nacional y también no interfiriera en las elecciones internas de los partidos políticos”⁵.

De esta forma, el Congreso Nacional toma la decisión de sustituir al presidente del Poder Judicial, Manuel Arita Palomo por Ramón Valladares Soto. Esa decisión llevó al Poder Ejecutivo a vetar las disposiciones del Congreso Nacional indicando que se violaban tres artículos constitucionales y ordenó la captura del presidente de la Corte Suprema de Justicia nombrada por el Legislativo.

El Partido Liberal que tenía el control de los tres poderes del Estado se divide y los poderes ejecutivo y judicial entran en abierta confrontación con el Poder Legislativo por el tema de la sucesión presidencial.

La crisis político institucional se ahonda e intervienen en la misma las fuerzas sociales, empresariales y religiosas, ambas con posturas encontradas, unos a favor de la posición del Ejecutivo y otras del Legislativo.

La Conferencia Episcopal que aglutina a los obispos católicos del país hace un llamado a las autoridades en conflicto para que gobiernen en función de la nación y advierte que: “la división o descontento popular podría llevar a una situación ingobernable o en alguna forma de dictadura. También, la iglesia estima que la crisis evidencia que no se ha llevado bien el proceso democrático y que la disputa entre los poderes civiles pone en peligro el sistema democrático”⁶.

Los registros muestran que los cabildos durante los meses de la crisis fueron intensos, todas las fuerzas sociales, religiosas, empresariales y políticas buscaban acercamientos para poner fin a una crisis gestada en año electoral.

Entran en escena los militares, quienes se decantan por la posición del Poder Ejecutivo al argumentar que constitucionalmente están subordinados a la presidencia de la República y se convierten en los grandes árbitros que persuaden a los políticos a poner fin a la crisis.

Es en los cuarteles de las Fuerzas Armadas donde se suscribe un Acta de Compromiso que entre los principales acuerdos destacaba: a) la realización de elecciones simultáneas el 24 de noviembre de 1985 tanto para autoridades supremas como

5 Salgado, Ramón: Crisis institucional y golpe de Estado en Honduras, Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán”, 2010, Tegucigalpa, Honduras.

6 Ídem.

para escoger los dirigentes de los partidos políticos, b) creación, por única vez, de la llamada Opción B, en la cual se acuerda que en un mismo partido político puedan participar varios candidatos presidenciales y al finalizar el escrutinio cada organización política sumará los votos por sus respectivos candidatos, mientras que en el interior de cada partido ganará el candidato que logre la mayoría de sufragios.

Bajo la figura de la Opción B, el partido Liberal logra retener el poder en la figura del presidenciable Simón Azcona del Hoyo⁷, al convertirse en presidente de la República de Honduras. Azcona vence al presidenciable nacionalista, Rafael Callejas, quien gana los comicios de noviembre de 1989 y asume la presidencia en enero de 1990.

Los actores que participaron en la búsqueda de soluciones a la crisis política de 1985 señalaron en ese momento que la misma se resolvió gracias a la capacidad de diálogo y a la existencia de personalidades con credibilidad que jugaron un rol de mediadores, destacando a la iglesia católica, los sectores obreros, campesinos y empresariales, pero, en particular, a las Fuerzas Armadas, cuya “actitud juiciosa” fue destacada en el Acta de Compromiso suscrita en mayo de 1985 que puso fin a la crisis político institucional.

No obstante, la crisis de 1985 solo evidenció un patrón de clientelismo y sectarismo en los partidos políticos que se arrastra hasta nuestros días y tiene su incidencia en el déficit de legitimidad en que ha caído la democracia hondureña con sus altos y bajos. El grado de desconfianza hacia los partidos políticos y las elites políticas tiene precisamente en la crisis de 1985 un punto de partida para entender las dinámicas de conflictividad a que se ha visto abocado el país en estas últimas décadas.

III. Construyendo institucionalidad: la década de los noventa e inicios del nuevo siglo

En 1990 asume la conducción del país, el presidente Rafael Leonardo Callejas y trae consigo las políticas neoliberales y también una ola reformista en materia de modernización del Estado. Su asunción se produce inserta en los cambios centroamericanos de los acuerdos de paz.

La guerra fría estaba llegando a su final y la convulsa Centroamérica empieza a retomar el camino del retorno también a la democracia, tras los acuerdos de Esquipulas. Honduras, sin necesidad de tener una guerra intestina, fue un país

7 El ex presidente José Azcona del Hoyo falleció en octubre de 2005: <https://www.lmtonline.com/lmtenespanol/articulo/Muere-ex-presidente-Jos-Azcono-Hoyo-en-Honduras-10194842.php>

clave en la doctrina de seguridad nacional y la lucha contrainsurgente al albergar en su territorio tres ejércitos: el propio, la contrarrevolución nicaragüense en su fallido intento de derrocar al régimen sandinista en Nicaragua y la instalación de una base militar estadounidense en la estación militar de Palmerola, en el central valle de Comayagua, que sigue de forma permanente.

Como parte de los acuerdos de paz, el presidente Rafael Callejas concede una amnistía política a los grupos de izquierda del país y crea por decreto la conformación de un nuevo partido político: el partido de Unificación Democrática (UD) que hace su incursión en la arena política del país y se convierte en el quinto instituto político legalmente constituido.

El decreto de amnistía “amplia e incondicional” fue sancionado en 1991 y con ello se benefició a los militantes de las organizaciones revolucionarias clandestinas, pero también a policías y militares, un hecho que ha servido para que la impunidad en los casos de las desapariciones forzadas de personas sea un capítulo inconcluso en el país.

Al par de las políticas neoliberales de ajuste a la economía que a la postre vinieron a profundizar en los estructurales problemas de pobreza y acceso a servicios básicos, así como ahondar la brecha entre ricos y pobres, la administración de Rafael Callejas impulsó procesos de reforma institucional que culminaron con la creación de instituciones como el Comisionado Nacional de los Derechos en Honduras (CONADEH) y el Ministerio Público, ambas instancias con rango constitucional.

En el caso del Ministerio Público se conforma, por primera vez, una policía civil de investigación criminal y pese al decreto de amnistía amplia e incondicional que abarcaba a policías y militares, se inician las primeras gestiones para reabrir los casos de violación a los derechos humanos, así como perseguir los delitos de corrupción, últimos que salpican al propio expresidente Callejas⁸ y gente de su entorno. Pero Callejas, libra las batallas en los tribunales y obtiene las primeras cartas de libertad que le exoneran de los casos y evitan ir a la cárcel⁹. El fenómeno de la corrupción se empieza a instalar en paralelo a esta ola reformista de construcción de institucionalidad.

8 El expresidente Rafael Callejas, está privado de su libertad en Estados Unidos a la espera de una sentencia por el llamado escándalo de corrupción Fifagate donde se le acusa de haber recibido coimas como dirigente deportivo de la Federación de Fútbol de Honduras, de la cual era su presidente.

9 II Informe sobre el Estado de Corrupción de los casos en Honduras:
<https://foprideh.org/documentos/pdf/Libros/II-informecorruptcion-Hn.pdf>

Callejas entrega el poder en elecciones libres, a Carlos Roberto Reina¹⁰ (1994-98), quien se caracteriza por encabezar un proceso de desmilitarización que tiene en la abolición del servicio militar obligatorio por uno voluntario y profesional, su mayor estandarte. Asimismo, obliga a los militares a volver a los cuarteles y les quita el control en el manejo de instituciones claves como la estatal empresa de telecomunicaciones, la Marina Mercante, la Dirección de Migración, el Instituto Geográfico Nacional, entre otras.

Asimismo, los militares salen del ámbito empresarial al retirarse de los negocios, un sector en el que habían incursionado y que el sector privado consideraba como una competencia desleal.

En 1998, al asumir el poder otro presidente liberal, Carlos Flores Facussé, éste profundiza el proceso de desmilitarización iniciado por su antecesor y acelera el traspaso de la policía de la égida militar al poder civil, publica la Ley Orgánica de la Policía y crea el Ministerio de Seguridad, dirigido por un civil, al igual que la Secretaría de Defensa, donde llega el primer funcionario civil a dirigir esa dependencia. Se elimina también la figura del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas. La máxima figura militar se concentra en el llamado Jefe del Estado Mayor Conjunto, acompañado de una pequeña Junta de Comandantes.

Pero el proceso de desmilitarización queda inconcluso pues las Fuerzas Armadas siguieron conservando su función constitucional de árbitro al conservar sus facultades de carácter político, como mantener el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en la presidencia de la República.

El artículo 272 constitucional señala que: “Las Fuerzas Armadas son una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, obediente y no deliberante. Se Instituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en la presidencia de la República. Cooperarán con la Policía Nacional en la conservación del orden público. A efecto de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de la seguridad del proceso, el presidente de la República, pondrá a las Fuerzas Armadas a disposición del Tribunal Supremo Electoral, desde un mes antes de las elecciones, hasta la declaratoria de las mismas”.

Desde que se aprobó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, han existido varios momentos de reforma a la misma, donde la clase política

10 El ex presidente Carlos Roberto Reina, falleció el 19 de agosto de 2003: https://www.abc.es/hemeroteca/historico-19-08-2003/abc/Ultima/muere-el-ex-presidente-hondure%C3%B1o-carlos-roberto-reina_202169.html

dosificaba su “apertura”, según la coyuntura del caso y la mirada de reformistas con la que querían ser percibidos.

En 1993 aprobaron la papeleta del voto separado para elegir presidente, diputados y alcaldes. El mensaje de ese entonces brindado por el entonces presidente del Congreso Nacional, Rafael Pineda Ponce fue que: “con el voto separado se está entrando en el camino de las rectificaciones, creo que ésta es una forma de fortalecer el proceso democratizador de nuestro país. El voto separado es el primer paso en la marcha hacia el perfeccionamiento de nuestros procesos de democratización en el campo de la elección de las autoridades”¹¹.

La entrada del nuevo milenio trajo consigo también esfuerzos por seguir construyendo institucionalidad. Las reformas político electorales centran gran parte de la agenda política en la vida democrática hondureña.

Pero también se desata una mini crisis política con la participación en el espectro político del presidenciable y empresario Ricardo Maduro Joest por el Partido Nacional. Maduro anuncia en 1999 su intención de correr a la presidencia para ser electo el candidato del PN en los comicios internos, pero en el 2000, el Tribunal Nacional de Elecciones, controlado por el Partido Liberal, se opone a su inscripción en el PN por considerar que no era hondureño, sino panameño. Entra al debate el tema de la nacionalidad de Maduro.

Maduro se ve obligado a declinar momentáneamente su participación en tanto se resuelve la controversia jurídica sobre su nacionalidad y cede su candidatura a su entonces jefe de campaña, Luis Cosenza, bajo cuya fotografía los nacionalistas votaron por el movimiento “Arriba Honduras” de Maduro. Al ganar Cosenza, la candidatura, y Maduro agenciarse con el control del Partido Nacional, Cosenza pone a disposición del presidente del PN el destino de su candidatura, y ya el buró de juristas que analizaba el caso de la nacionalidad de Ricardo Maduro señala que éste es hondureño por el vínculo de sangre, ya que su madre era hondureña. Ricardo Maduro participa así de los comicios generales y gana la presidencia de la República.

Pero no era la primera vez en la historia de la política hondureña que un personaje político era sustituido en una papeleta electoral con la fotografía de otro. En la crisis de 1985, el candidato liberal, Óscar Mejía Arellano, participó en los comicios internos del liberalismo bajo el sombrero del líder, Modesto Rodas Alvarado, quien murió producto de un infarto y se le consideraba, hasta antes de su deceso, como el virtual presidente de Honduras.

11 Salomón, Leticia, Cultura Política y Democracia, Centro de Documentación de Honduras, julio 1998, Tegucigalpa, Honduras.

Luego, el 30 de noviembre de 2008, en las elecciones internas del Partido Liberal, el vicepresidente de la República, Elvin Santos, no podía participar por impedimento legal y fue sustituido en la papeleta con la fotografía de Mauricio Villeda por el movimiento elvincista. Villeda gana la candidatura a lo interno del liberalismo y se la cede a Santos, quien renuncia a la vicepresidencia y el 19 de diciembre de 2008 es inscrito por el Tribunal Supremo Electoral como candidato del Partido Liberal¹².

En el 2000 se aprueba la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer donde se establece una cuota de género que garantizaba la participación política de las mujeres en los procesos electorales. Ello se da gracias a las presiones de los grupos de mujeres y el trabajo de varias diputadas en el parlamento hondureño.

Entre el 2001-2003 se producen las reformas político-electorales de más largo aliento, en el gobierno nacionalista del entonces presidente Ricardo Maduro. Ello surge como condición vinculada al proceso de transformación nacional a que se vio abocado el país tras el paso del huracán y posterior tormenta tropical Mitch en 1998.

En un “Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño” el 4 de septiembre de 2001 y luego en un Acuerdo Nacional de Transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI, suscrito el 18 de septiembre de 2001, se establece un compromiso por parte de los aspirantes a la presidencia para impulsar una reforma electoral. En ambos acuerdos, los políticos asumieron una veintena de compromisos que apuntaba a una reestructuración del país y sus instituciones que generó enormes expectativas.

Uno de los primeros compromisos que se cumple es la eliminación en el 2001 de la inmunidad parlamentaria, quitando así esa casta que tenían los parlamentarios de no ser juzgados sin un antejuzicio previo.

Otro de esos compromisos fue la creación de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas orientada a mejorar las competencias políticas. En el 2004, en cumplimiento a esos acuerdos de 2001-2003, el Congreso Nacional aprueba la nueva ley electoral mediante decreto 44-2004. La nueva ley electoral crea la figura del Tribunal Supremo Electoral, integrado por tres magistrados propietarios y un suplente, propuesto por los partidos políticos y electos, por un periodo de cinco años, con el voto calificado de las dos terceras partes del Congreso Nacional. El TSE sustituyó al Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) que tuvo una vigencia casi de 25 años. El nuevo TSE le tocó coordinar las elecciones internas y primarias de febrero de 2005 y las generales de noviembre de ese mismo año.

12 <https://www.laprensa.hn/honduras/579894-97/tribunal-supremo-inscribi%C3%B3-a-elvin-santos>

La reforma electoral de los acuerdos políticos de 2001-2003 tuvo también entre otros aspectos novedosos los siguientes¹³: a) ratificación del voto domiciliario, b) uso de la papeleta separada con fotografía en sus tres niveles electivos con excepción de los candidatos a regidores, c) incorporación institucional del cronograma de actividades electorales; d) introducción de los principios que constituyen la base doctrinaria del sistema electoral hondureño, e) incorporación de las disposiciones legales con referencia a la Equidad de Género e Igualdad de Condiciones; f) El TSE dentro de las funciones y atribuciones de que está investido, mediante resolución administrativa, autorizó la participación cívica y democrática de las organizaciones civiles, en calidad de observadores nacionales, tanto para las elecciones internas y primarias como para las generales de autoridades supremas; g) normativa para la práctica de las elecciones internas, h) programa de formación cívica electoral, i) regulación de encuestas y sondeos de opinión pública, con tiempos definidos; j) establece la diferencia entre elecciones internas y elecciones primarias, y separación de competencias entre autoridades de partido y el TSE, k) establecimiento del período de propaganda, con sus tiempos definidos, l) establece mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el manejo presupuestario; m) prohibición de las postulaciones dobles a cargos de elección popular.

Cada reforma electoral responde a una coyuntura y de acuerdo al analista político, Manuel Torres Calderón, las características de las mismas tienen los siguientes distintivos¹⁴:

- 1) Afrontar el conflicto social derivado de una acción o abuso político que cierra el acceso a los espacios de representación y toma de decisiones a otros actores.
- 2) Legitimar una decisión política partidista del gobierno que violenta las reglas electorales y constitucionales de consenso, como ocurre con la reelección presidencial.
- 3) Restablecer el sistema de partidos cuando está frágil o en riesgo de fracturas graves.
- 4) Reparar las consecuencias de un fraude o los residuos de una ruptura constitucional.
- 5) Los avances o retrocesos en las leyes electorales han sido determinados por coyunturas de país, no por un desarrollo progresivo de los derechos civiles y libertades públicas.

Esos aspectos señalados por Torres Calderón se reflejan en el 2011, tras el golpe de Estado de 2009, pues mediante el decreto No. 3-2011 del 17 de febrero se establece los temas a consultar en la figura del plebiscito y referendo.

13 Torres Calderón, Manuel: Honduras 2018: Ejes y desafíos de una reforma político-electoral, Centro de Documentación de Honduras, septiembre 2018, Tegucigalpa, Honduras

14 Ídem.

Otros esfuerzos de institucionalidad que se empezaron a construir con la entrada del nuevo siglo y milenio fue un cambio en el mecanismo de selección para elegir la Corte Suprema de Justicia mediante una Junta Nominadora que enviaría al Congreso una nómina de 45 aspirantes para que el Legislativo escogiera los 15 magistrados que tendría el Poder Judicial.

El 19 de septiembre de 2001 se aprueba la Ley de la Junta Nominadora para elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia producto de una fuerte presión social por parte de organismos de sociedad civil e instancias internacionales, entre ellas la embajada de Estados Unidos, quien jugó un rol protagónico en los apoyos hacia el fortalecimiento del sector justicia.

También en esa etapa de reformas institucionales se contempla en la Ley del Ministerio Público la figura de una Junta Proponente para elegir una nómina de 5 postulantes que serán enviados al Congreso Nacional para elegir al Fiscal General y Fiscal General Adjunto.

En paralelo a estos procesos, en el 2006 se aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) como herramienta que permitirá contribuir al combate de la lucha contra la corrupción. La ley fue aprobada en el gobierno liberal del derrocado presidente Manuel Zelaya Rosales, y responde a una presión ciudadana y una ola latinoamericana de leyes de transparencia que garanticen el acceso a la información como parte de la reivindicación del derecho de y a la información.

Inicia, así, la entrada al nuevo siglo y milenio con aires de modernismo en materia de reformas político-institucionales y reformas electorales, en su mayoría, inconclusas, que provocarían en el 2009, tras el golpe de Estado de junio, el colapso del sistema político hondureño por la incapacidad de las elites de buscar salidas democráticas a las crisis políticas en que había caído el país.

IV. La crisis de 2009, el golpe de Estado

Con la asunción al poder del presidente liberal, Manuel Zelaya Rosales, una nueva visión del poder se instala en Honduras. En su planteamiento de gobierno, Zelaya plantea una propuesta de gobierno denominada “Visión del poder ciudadano para transformar a Honduras”. La misma tenía dos proclamas sideradas fundamentales¹⁵:

- a) “Lucharemos por la vida, por la disminución del alto costo de los productos de la canasta básica y combatiremos con firmeza y sin descanso la

15 Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación: Para que los hechos no se repitan, julio 2011, Tegucigalpa, Honduras.

inseguridad que afecta a todos los hondureños...Nuestra propuesta tiene como propósito supremo el desarrollo humano, generar empleos suficientes con ingresos dignos, elevar la producción y productividad, asegurar un mayor acceso a la población de los servicios públicos y proteger los recursos naturales para un aprovechamiento sostenible que beneficie a la sociedad hondureña y garantice los derechos de las futuras generaciones”.

- b) “El poder ciudadano será una nueva forma de gobernar que propiciará una democracia genuinamente participativa, en la cual el ciudadano (a) tenga, por primera vez, oportunidad de ejercer la auditoría social, acceder a la información pública, deliberar, identificar sus necesidades, planificar su propio desarrollo y exigir sus derechos, con asideros legales que pondrán a la vista y conocimiento de la nación las reglas claras de convivencia nacional”.

Esas propuestas de cambio entusiasmaron y el gobierno de Zelaya empezó a romper esquemas, pero también a generar conflictividad entre poderes, en especial con el Legislativo. Uno de esos conflictos se dio el 25 de enero de 2009, cuando estaba por elegirse una nueva Corte Suprema de Justicia y el gobierno de Zelaya quería imponer—al margen de la ley—la reelección de una de sus candidatas en la nueva corte de justicia.

La Junta Nominadora denuncia esa jugada y advierte del deterioro institucional en que caería el país si Zelaya imponía su criterio al margen de la ley. Se producen inusuales movimientos de tropas militares en los alrededores del Congreso Nacional y varios diputados denuncian presiones en torno a la elección de la nueva corte de justicia. Finalmente, la propuesta del presidente Zelaya es abortada y no logra imponer a su magistrada, pero las fricciones entre poderes quedan instaladas.

Fricciones que se extienden también hacia las elites políticas dentro y fuera de su partido por los acercamientos al proyecto bolivariano de Hugo Chávez en Venezuela, al tiempo que Zelaya reflató a los militares en su gobierno dándoles nuevamente papeles de control en empresas claves como la estatal eléctrica, entre otros.

El 2009, año electoral, fue el año de la intensidad de las crisis y confrontaciones entre poderes, todo indicaba que la crisis de 1985 podría reeditarse, pero no fue así, la crisis de 2009 fue más profunda y colapsó al sistema político.

El gobierno de Manuel Zelaya anuncia que instalará una cuarta urna adicional en las elecciones generales de noviembre de 2009 y en ella los hondureños deberían decidir si querían o no, que se convocara a una asamblea nacional constituyente que tuviera como objetivo la redacción de una nueva Constitución hondureña.

En principio la propuesta no desagradó a las elites políticas, se producen reuniones y se busca llegar a un pacto de cúpulas, como había sido la tradición, pero el expresidente Zelaya no deseaba un proceso en donde él no tuviera el control y el pacto fracasó. Extensas entrevistas hechas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación¹⁶, instalada tras el golpe, así lo reflejan. Las cúpulas no se pusieron de acuerdo y el país entró a una crisis permanente.

Se instala en el imaginario colectivo que la cuarta urna era un proyecto reeleccionista del presidente Zelaya como parte de la estrategia de extensión del socialismo del siglo XXI del extinto presidente venezolano Hugo Chávez y las fuerzas conservadoras del país se cierran en torno a la oposición a la cuarta urna. El gobierno del expresidente Zelaya entra en una serie de desacatos legales, la sociedad se polariza y el 28 de junio de 2009, Manuel Zelaya es expatriado a Costa Rica y sacado del poder.

Como consecuencia del golpe de Estado, Honduras es expulsada del concierto de naciones en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) que aplica su carta democrática, mientras el pueblo sale a las calles a pedir la restitución de Zelaya sin éxito alguno.

Los analistas aseguran que la naturaleza de la crisis de 2009 es totalmente distinta a la de 1985, porque mientras ésta última no amenazaba al sistema político y social, pues enfrentó solamente a los partidos políticos y a los grupos tradicionales, logrando llegar a un acuerdo con un acta de compromiso que puso fin a la misma. No obstante, la crisis institucional de junio de 2009 fue de naturaleza distinta, ya que más allá de las personas que encarnan el conflicto, “lo que se percibe es un conflicto de clase en donde por primera vez, las clases dominantes y sus aliados, perciben que la implementación de la cuarta urna, y la posibilidad de crear una Asamblea Nacional Constituyente crea un espacio político para que las clases subalternas puedan asumir la conducción política de la sociedad hondureña y ubiquen a Honduras en el proyecto del Socialismo del Siglo XXI, impulsado por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez”.¹⁷

El papel de los militares en este proceso fue de prudencia en primera instancia respecto a la polarización política del país, pero ante la negativa de las Fuerzas Armadas de apoyar la cuarta urna por considerarla inconstitucional ante un fallo emitido por un tribunal de justicia, el ex presidente Zelaya destituye al jefe del Estado Mayor Conjunto, Romeo Vásquez, quien es restituido por la Corte Suprema de Justicia, y las buenas relaciones entre los militares y Manuel Zelaya concluye al dar la espalda a su proyecto de cuarta urna.

16 Ídem.

17 Salgado, Ramón: Crisis institucional y golpe de Estado en Honduras, Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán”, 2010, Tegucigalpa, Honduras.

La salida forzada de Manuel Zelaya del poder evidenció el fracaso de las elites y llevó a integrar sendas comisiones, del lado del gobierno interino de Roberto Micheletti¹⁸, y, de los representantes de Manuel Zelaya. El Diálogo Guaymuras/Acuerdo Tegucigalpa/San José para la reconciliación nacional y el fortalecimiento de la democracia en Honduras, suscrito por las partes en conflicto el 30 de octubre de 2009 contenía los acuerdos siguientes:

- 1) Conformar un gabinete de Unidad y Reconciliación Nacional.
- 2) Renuncia a convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.
- 3) Realizar un llamado al pueblo hondureño para que participe pacíficamente en las próximas elecciones generales.
- 4) Acatar en todos sus extremos el artículo 272 de la Constitución de la República de Honduras, conforme con el cual las Fuerzas Armadas quedan a disposición del Tribunal Supremo Electoral desde antes de un mes de las elecciones generales.
- 5) Que el Congreso Nacional, como una expresión institucional de la soberanía popular, en uso de sus facultades, en consulta con las instancias que considere pertinentes, resuelva en lo procedente respecto a “retrotraer la titularidad del Poder Ejecutivo a su estado previo al 28 de junio hasta la conclusión del actual período gubernamental, el 27 de enero de 2010”.
- 6) Crear una Comisión de Verificación de los acuerdos y una Comisión de la Verdad para esclarecer los hechos ocurridos antes y después del 28 de junio de 2009.
- 7) Solicitar la reinserción y participación plena de la República de Honduras en la comunidad internacional.

La firma de este acuerdo permitió al expresidente Zelaya salir de la sede de la embajada de Brasil, en Tegucigalpa, a donde se refugió, tras entrar sorpresivamente el 21 de septiembre de 2009.

Las elecciones se produjeron el 29 de noviembre, en medio de fuerte resguardo militar, las gana el presidenciable nacionalista, Porfirio Lobo Sosa, quien asume el poder el 27 de enero de 2010 y acompaña a Manuel Zelaya a salir de la embajada de Brasil rumbo a República Dominicana.

El 22 de mayo de 2011, el presidente Lobo Sosa y el expresidente Manuel Zelaya, bajo la mediación y aval de los presidentes Hugo Chávez, de Venezuela, y Juan Manuel Santos, de Colombia, suscriben el llamado “Acuerdo de Cartagena de Indias”, que permite el retorno del derrocado Manuel Zelaya a Honduras el 28 de mayo de ese mismo año.

18 Roberto Micheletti Bain, asume interinamente el poder en Honduras tras el golpe de Estado a Manuel Zelaya y convoca a elecciones para fines de 2009.

El Acuerdo de Cartagena, entre otros aspectos, permitió la creación del partido político Libertad y Refundación (LIBRE), que se define como un partido de izquierda, siendo el segundo partido político de izquierda en Honduras que es creado por decreto al amparo de acuerdos políticos.

El partido Libertad y Refundación participa así de los comicios generales de noviembre de 2013 y se configura en Honduras una nueva composición política que rompe con el otrora fuerte bipartidismo político.

La destitución de la Sala Constitucional de la CSJ: la crisis de 2009, trajo consigo también otro ensayo en materia de deterioro institucional, el llamado “golpe institucional o técnico” al Poder Judicial, tras la sorpresiva destitución, por parte del Congreso Nacional, de cuatro de los cinco magistrados que conformaban la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El hecho se produjo el 11 de diciembre de 2012¹⁹. La destitución tuvo como discurso público un fallo de la Sala declarando inconstitucional la aplicación de pruebas de confianza en la Policía Nacional por no existir garantías en ese momento. Los legisladores indicaron en sus alegatos que la Sala había sido “permeada” por influencias ligadas al crimen organizado, que hallaron “evidencias preocupantes”, pero nunca probaron ni sustentaron nada de sus acusaciones. En el fondo, la tesis era que la Sala Constitucional había incomodado con una serie de fallos, en especial uno relacionado con la inconstitucionalidad de las llamadas “ciudades modelos” que impulsaba el gobierno. También, porque se aprestaba a dar resolución sobre presuntas denuncias de fraude en los comicios internos del Partido Nacional que había enfrentado a dos fuertes candidatos: el entonces alcalde de Tegucigalpa, Ricardo Álvarez, y el entonces presidente del Congreso Nacional, Juan Orlando Hernández, último a quien se acusaba de haber hecho fraude a Álvarez. La destitución de la Sala Constitucional frenó ese proceso. El golpe institucional al poder judicial desató fuertes condenas en sectores sociales, el comisionado nacional de los derechos humanos y organismos internacionales. El caso se encuentra actualmente en manos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que encontró indicios violatorios que configuran para ser turnados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tres años después del golpe de Estado, otro golpe lesionaba la institucionalidad del Estado, en esta ocasión en el Poder Judicial.

V. Lucha anticorrupción y la marcha de los indignados

En noviembre de 2013, los hondureños fueron nuevamente a elecciones generales y en la mismas participó el partido Libertad y Refundación (LIBRE), en su primera incursión política tras el retorno al país del derrocado expresidente Zelaya

¹⁹ <http://www.proceso.hn/component/k2/item/28528.html>

al amparo de la firma del Acuerdo de Cartagena que contemplaba, entre otras cosas, la creación de un instituto político que aglutinaba a las fuerzas impulsoras del llamado movimiento de resistencia al golpe de Estado. LIBRE llevó como candidata presidencial a la esposa de Zelaya, Xiomara Castro Zelaya.

Irrumpió también en el panorama un candidato *outsider* bajo el Partido Anticorrupción (PAC) que hizo de la lucha anticorrupción su principal discurso de campaña. Los comicios generales fueron ganados por el Partido Nacional, que por primera vez retiene en forma consecutiva en dos períodos consecutivos el poder. La sombra del fraude se instaló en estas elecciones, tras alegar LIBRE y también el PAC que les habían robado el gane.

El Partido Nacional asume la conducción del país de la mano de Juan Orlando Hernández, delfín del expresidente Porfirio Lobo Sosa. Hernández instala un gobierno de mano dura y centra su administración en el combate a la inseguridad y la violencia, dando un mayor nivel de protagonismo a los militares en las labores de seguridad. Crea incluso una policía militar especial a la que busca darle rango constitucional sin éxito.

La asunción de Hernández se produce cuando, meses antes de dejar el poder, el presidente Lobo Sosa instala una comisión interventora en el estatal Instituto Hondureño de Seguridad (IHSS) por fuertes denuncias de corrupción.

En la toma de posesión, Hernández dice que uno de sus ejes centrales será la lucha contra la corrupción, sin imaginarse, que ese fenómeno terminaría deteriorando su administración y su imagen.

En el 2015, un movimiento ciudadano de indignación social sale a las calles en protesta por los escándalos de corrupción en el IHSS y los problemas de salud y acceso a medicinas en ese ente y otras dependencias públicas. Surge así el movimiento de los indignados conocido como la “la marcha de las antorchas”, un esfuerzo colectivo inédito en la sociedad hondureña, apagada e indiferente frente a los problemas sociales por décadas, excepto su salida a las calles tras el golpe de Estado. El desfalco en el IHSS desató la indignación colectiva, al trascender dos aspectos: primero, una declaración del expresidente Lobo Sosa²⁰ señalando que conocía del problema pero calló para no afectar el triunfo electoral del Partido Nacional, y dos, el reconocimiento del presidente Hernández²¹ que algunos de los fondos del saqueo pudieron ser usados para financiar su campaña.

20 <https://www.elheraldo.hn/pais/730619-213/pepe-lobo-descubrimos-lo-del-ihss-pero-ven%C3%ADAn-las-elecciones>

21 https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150604_honduras_presidente_hernandez_reconoce_financiacion_fraudulenta_corrupcion_lv

La marcha de las antorchas fue liderada por jóvenes y sumó a la iniciativa a la clase media hondureña que todos los viernes se convocaba a las calles para protestar. Esta iniciativa se replicó en diversos puntos del país y entre sus principales demandas destacaba la instalación en Honduras de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Honduras (CICIH), similar a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

El gobierno de Hernández enfrenta así uno de los movimientos de impugnación ciudadana a su gestión más fuerte que haya enfrentado un gobernante en los últimos años. Esa protesta social lo lleva a acudir a la Organización de Estados Unidos para instalar una Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH).

El 19 de enero de 2016²² se firma el convenio que da creación a la MACCIH y ésta se instala en el país en abril de ese mismo año. Las antorchas se apagan luego de ser cooptadas por grupos políticos de oposición, pero dejaron sembrada la semilla del hartazgo frente a la corrupción en Honduras.

La Misión ha entablado por ahora siete casos de presunta corrupción que salpica a las elites políticas, en especial diputados en el Congreso y a la ex primera dama, Rosa Elena Bonilla de Lobo, además de un hermano del expresidente Lobo Sosa. Frente a los casos, las elites políticas se han blindado con reformas legales, leyes, apelaciones en las cortes e incluso recursos para declarar inconstitucional el convenio de la Misión, último que ni pegó, pero ha evidenciado cómo las estrategias de blindaje²³ para frenar la lucha contra la corrupción e impunidad se ha instalado en Honduras.

Uno de los casos emblemáticos entablados por la Misión se denomina “Pandora” por el millonario desvío de al menos 12 millones de dólares de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) que iban destinados a proyectos en zonas deprimidas ubicadas en el corredor seco del país, donde el impacto del cambio climático mantiene esas zonas en sequías extremas y con hambrunas. Esos recursos se desviaron para pagar cuentas a partidos político, viajes personas, financiamiento de haciendas privadas con proyectos agrícolas, financiamiento de tarjetas prepago con fines electorales y financiamiento de la campaña política del partido en el poder para la reelección del presidente Hernández, entre otros usos del dinero público.

El abogado de uno de los testigos clave del caso Pandora que salpicó a personajes de la elite política considerada “intocable” en el país, reveló que en el testimo-

22 http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-001/16

23 El blindaje de la corrupción en Honduras, contexto, dimensiones, formas y mecanismos, Centro de Documentación de Honduras, diciembre 2018, Tegucigalpa, Honduras.

nio de su cliente, éste aseveró que el actual gobernante hondureño es uno de los “cabecillas” de Pandora y el saqueo de fondos de otras instituciones²⁴. Los implicados en este caso, al igual que en los otros presentados por la MACCIH y la Unidad Especial Fiscal contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC) del Ministerio Público, unos permanecen en libertad condicionada, otros tienen sobreseimiento definitivo, y otros, guardan prisión preventiva en tanto se inician los juicios orales y públicos previstos.

VI. La crisis de 2017: reelección presidencial

Si la trama de la corrupción sembraba fuertes dudas sobre la administración del presidente Hernández, y el Partido Nacional, el tema de la reelección presidencial fue la gota que derramó el vaso cuando éste anuncia en noviembre de 2016²⁵ su intención de seguir en el poder, luego que la Sala Constitucional de la Corte de Justicia fallara a favor de la reelección y el fallo fuera ratificado por el pleno del Poder Judicial.

El fallo se produjo en abril de 2015²⁶, a raíz de una petición planteada por el expresidente nacionalista, Rafael Callejas, y varios diputados nacionalistas, de expulsar de un artículo constitucional considerado pétreo o irreformable la prohibición de hablar del tema de la reelección presidencial. El artículo era el 239 constitucional. Se pedía la expulsión del párrafo segundo. El artículo decía lo siguiente:

Artículo 239: El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser elegido Presidente o Vicepresidente de la República. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública.

La Sala resolvió que hablar de la reelección ya no era prohibido y la Corte Suprema ratificó ese fallo y dijo que era cosa juzgada. Inicia un fuerte debate jurídico al respecto, pero el proyecto reeleccionista de Hernández sigue su curso y la oposición política decide enfrentarlo en la llamada Alianza de Oposición contra la Dictadura²⁷, encabezada por Salvador Nasralla, el outsider que irrumpió en la política en el 2013 y que esta vez repite en alianza, luego que por subterfugios

24 <https://criterio.hn/2018/11/26/actor-clave-en-caso-pandora-declara-que-joh-es-el-cabecilla-de-los-saqueos-en-varias-instituciones-del-estado/>

25 <https://www.prensalibre.com/internacional/presidente-de-honduras-anuncia-que-buscara-reeleccion-en-el-2017/>

26 <https://www.laprensa.hn/honduras/833657-410/reelecci%C3%B3n-en-honduras-corte-suprema-de-justicia-aprueba-fallo-favorable>

27 La Alianza de Oposición contra la Dictadura la conformaron el Partido Libertad y Refundación (LIBRE), el Partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU/SD) y Salvador Nasralla junto a sus seguidores más fieles que fundaron el PAC.

legales el Tribunal Supremo Electoral (TSE) diera la dirección del partido, en comicios internos²⁸ autorizados por ellos, a una facción disidente de Nasralla.

La incertidumbre rodeó así el proceso electoral de noviembre de 2017, debido al cambio de reglas como la reelección presidencial, la aprobación del voto en línea o en raya continua para la papeleta electoral a nivel electivo de diputados, la inconclusa depuración del censo electoral, las denuncias de corrupción sobre el otorgamiento de contratos a las empresas responsables de manejar la transmisión de los resultados electorales y la discrecionalidad con que los responsables del TSE, siguen manejando los hilos de este proceso, quienes no han podido, de forma contundente, desvanecer las denuncias de irregularidades.

No obstante, cabe destacar dos elementos novedosos que caracterizaron, en medio de la polarización, los comicios: la figura de la Alianza y la vigencia de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a los Partidos Políticos y Candidatos, conocida como “Ley de política Limpia”, impulsada por la MACCIH con el propósito de poner coto al tema del financiamiento de campañas para cerrar paso al dinero sucio procedente de ilícitos. La Ley, objeto de modificaciones en el parlamento, se aplicó a contrarreloj, los responsables de su ejecución, al cierre de este documento, no han cuantificado a ciencia cierta cuánto costó la campaña electoral, menos si hubo o no financiamiento ilícito.

Los comicios se desarrollaron con tranquilidad el 26 de noviembre de 2018, hasta que en horas de la noche, el tribunal electoral aumentó la incertidumbre al no dar resultados preliminares en la hora estipulada, lo hizo más tarde y en ello indicaba una tendencia favorable al candidato de la Alianza de Oposición contra la Dictadura²⁹; así se fueron a dormir los hondureños con la percepción que la Alianza aventajaba los comicios.

Pero dos días después de los comicios, la tendencia cambió, tras una caída en el sistema de cómputo del TSE, y en un nuevo reporte de las autoridades electorales, el presidente Juan Orlando Hernández había repuntado al candidato de la Alianza de Oposición contra la Dictadura³⁰. La gente sale a las calles a protestar ante lo que consideraron un “fraude electoral”, la indignación ciudadana se volvió nuevamente colectiva. El 18 de diciembre de 2017, el Tribunal Supremo Electoral declara ganador³¹ al presidente Juan Orlando Hernández para continuar en el poder cuatro años más.

28 https://www.laprensa.hn/honduras/1073816-410/marlene_alvarenga-salvador_nasralla-pac-tse

29 <https://www.laprensa.hn/honduras/elecciones2017/1130060-410/elecciones-honduras-nasralla-mantiene-ventaja-sobre-joh>

30 <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2017/1130678-508/joh-ya-supera-a-nasralla-en-conteo-de-votos-presidenciales-seg%C3%BAAn-tse>

31 https://www.laprensa.hn/honduras/elecciones2017/1135879-410/joh-reeleccion-honduras-presidente-tse-elecciones-candidato_ganador

La declaratoria del TSE saca a la gente a las calles³², se producen tomas, saqueos e incendios, en medio de la represión policial y militar que concluye en cientos de detenidos y varios ciudadanos en la cárcel acusados de terrorismo. La polarización se instala nuevamente en el país.

La Coalición de Observación no partidaria N-26 (ON-26), una instancia de sociedad civil que se formó para dar veeduría ciudadana al proceso, en su lectura poselectoral, calificó esta crisis de gobernabilidad democrática como la incapacidad del sistema electoral, los partidos políticos y demás sectores de “promover cambios sociales” al ser rebasados por una ciudadanía cada vez más demandante y participativa.

“La crisis política poselectoral plantea enormes desafíos para el sistema de partidos políticos, para el Tribunal Supremo Electoral y para el sistema político-electoral hondureño en su conjunto, al ser una de las más profundas que enfrenta Honduras desde el retorno formal a la democracia; un modelo político que merece ser “rehabilitado” para devolver al país y sus ciudadanos confianza, certidumbre, credibilidad y legitimidad en sus instituciones”, señala el ON-26 en sus valoraciones de la crisis tras los comicios de noviembre de 2017.

La Coalición ON-26³³ señaló que el resultado de los comicios revelaron el deterioro del modelo histórico de “pactos” en Honduras entre los caciques nacionales y locales, los liderazgos de los partidos políticos, los diferentes poderes del Estado y los grupos económicos tradicionales, grupos que hoy, con los nuevos actores políticos y una ciudadanía más consciente, se hace difícil llegar a ese tipo de “acuerdos” que marcaron los gobiernos de los últimos treinta años que dejaron una gobernabilidad, como mucho, satisfactoria.

Ante el fracaso de las elites, la Coalición ON-26 plasmó tres escenarios de cara al continuismo de Juan Orlando Hernández para un nuevo mandato: a) un gobierno de transición pactada que permitiera una reforma integral del Estado más allá de las reformas electorales, que permitiera incluso convocar a elecciones en dos años, un nuevo Pacto Social o la convocatoria a una constituyente; b) un gobierno de integración con diversos actores más allá de la militancia partidaria, al advertir que el gobierno tendrá una de las presidencias más frágiles desde el retorno formal a la democracia, y c) un gobierno de partido, en el cual el Partido Nacional no logra un consenso con todas las fuerzas políticas y se caracteriza en un gobierno partidario³⁴.

32 https://www.laprensa.hn/honduras/1135913-410/disturbios-protestas-quemas-manifestaciones-crisis_politica-honduras

33 Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017, marzo 2018, Tegucigalpa, Honduras.

34 Ídem.

El 27 de enero de 2018³⁵, el presidente Juan Orlando Hernández toma juramento por cuatro años más, en medio de dos escenarios: uno en la calle con fuertes protestas y represión policial, y el otro en el estadio nacional, con promesas de un país fantasía que le llevó a mencionar la “Honduras de aquí y la Honduras de allá”, una frase improvisada que se hizo viral. La toma de Hernández estuvo ausente de acompañamiento de altos dignatarios por aducir que no se estilaba y era parte de la austeridad.

En la valoración de escenarios, Hernández asumió un nuevo mandato en medio de un fuerte cuestionamiento social, carente de legitimidad y con un gobierno de partido, en tanto los sectores sociales, religiosos, políticos y empresariales urgían sobre la necesidad de un diálogo para generar pactos mínimos de gobernabilidad.

Previendo el escenario de conflictividad social en el país, la pastoral social Caritas de la iglesia católica, lideró un grupo de notables que denominó “Los Convocantes”³⁶, quienes se acercaron a las partes en conflicto: Alianza de Oposición contra la Dictadura, Partido Liberal y Partido Nacional, a fin de acercarlos y sentarse a una mesa de pre - diálogo que diera paso a un Diálogo Político que sentará las bases de un gran Diálogo Nacional.

Entra a la escena la Organización de las Naciones Unidas, que en principio envió una misión exploratoria para ver si existían en el país condiciones para un diálogo, y ese informe dijo que no estaban dados todos los elementos generadores de confianza³⁷. El Grupo de Los Convocantes siguió tendiendo puentes y logra acercar a las partes, pero, de entrada, el primero en rechazar el pre diálogo y luego el diálogo político es el partido LIBRE³⁸ por considerar que ello “avalaba” al gobierno continuista de Hernández.

Tras ocho meses de intensas negociaciones, bajo el auspicio de Naciones Unidas, finalmente en agosto de 2018³⁹ se instala el Diálogo Político, se traen cuatro facilitadores internacionales para igual número de mesas temáticas: derechos humanos, reformas electorales, reformas constitucionales para fortalecer institucionalidad y violencia y fraude electoral.

35 <https://www.elheraldo.hn/especiales/resumen2018/hechosdelmundo/1239617-473/enero-2018-juan-orlando-hern%C3%A1ndez-es-juramentado-como-el-primer-presidente-reelecto>

36 <https://www.elheraldo.hn/pais/1144748-466/c%C3%A1ritas-propone-convocantes-para-el-di%C3%A1logo-nacional-en-honduras>

37 <http://www.latribuna.hn/2018/08/15/onu-destaca-que-en-un-dialogo-debe-prevalecer-la-confianza-y-el-interes-entre-los-actores/>

38 <https://criterio.hn/2018/08/14/partido-libre-anuncia-reitera-que-no-creen-ni-en-la-firma-ni-en-la-palabra-de-joh/>

39 <http://www.proceso.hn/politica-nacional/36-proceso-electoral/inicia-dialogo-politico-para-reconciliar-a-honduras.html>

El Congreso Nacional, el 14 de septiembre de 2018⁴⁰, días después de instalado el diálogo político auspiciado por Naciones Unidas, anuncia que la cámara legislativa instalará su propio diálogo sobre reformas electorales. El anuncio es visto como una paralela al diálogo político, pero tanto Naciones Unidas como los congresistas salen a desmentir esa versión y asegurar que son complementarios pues cualquier acuerdo político que amerite reformas deberá llegar al congreso para su aprobación.

En su trabajo, las mesas técnicas identificaron un poco más de cien consensos⁴¹, pero los grandes acuerdos en torno al tema de las violaciones a los derechos humanos que terminara con una amnistía; el tema del fraude electoral, la figura de la segunda vuelta, la consulta sobre la reelección, entre otros, no se concretan y las Naciones Unidas da por concluidas las mesas técnicas del diálogo político y dice que los acuerdos logrados pasan al Congreso Nacional, que ya había instalado un diálogo en torno a las reformas electorales, en el cual participó LIBRE y contó con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA).⁴²

Mientras se hacían estos anuncios desde el legislativo y el diálogo político tenía sus altibajos en las mesas técnicas apoyadas por la ONU, el 25 de septiembre de 2018⁴³, el poder legislativo sacude las negociaciones del diálogo político al anunciar la intervención del Registro Nacional de las Personas (RNP), fuera de los acuerdos a que se estaban llegando en las mesas técnicas que abogaban por una reestructuración profunda, técnica, pero no política partidaria. Empieza a aparecer con más fuerza la figura del tripartidismo político en Honduras, pues al reparto del RNP se suma el partido Libertad y Refundación, junto a los nacionalistas y los liberales, en especial, la facción liberal afín a las políticas del oficialismo en el poder.

El 26 de septiembre de 2018⁴⁴, las autoridades del Partido Liberal que participaban en las mesas técnicas del diálogo político anuncian su retiro por considerar que se irrespetaron los acuerdos que habían surgido en las mesas. Tras cabildeos, los liberales deciden retornar al diálogo. La participación liberal fue también paralela: un sector afín a las políticas gubernamentales pactaba con los nacionalistas en el congreso, en tanto, la cúpula partidaria que tiene los sellos del partido, lo hacía en el diálogo facilitado por la ONU y se distanciaba de su bancada en el parlamento.

40 <https://hondudiario.com/2016/09/14/mauricio-oliva-anuncia-que-iniciaran-dialogos-sobre-reformas-electorales-en-el-congreso-nacional/>

41 <http://proceso.hn/actualidad/7-actualidad/garafulic-destaca-que-mesas-de-dialogo-lograron-mas-de-100-acuerdos-aunque-quedaron-pendientes.html>

42 <http://www.proceso.hn/portadas/10-portada/concluye-dialogo-politico-sin-acuerdos-dice-garafulic.html>

43 <http://proceso.hn/actualidad/7-actualidad/intervenido-el-rnp.html>

44 <https://www.laprensa.hn/honduras/1219859-410/partido-liberal-retira-mesas-dialogo-politico>

Una vez culminado el diálogo político sin los consensos torales, el 12 de diciembre de 2018⁴⁵, el representante del Gobierno en las mesas del diálogo político de la ONU, anuncia que los consensos alcanzados serán enviados al Congreso Nacional para ser considerados en el diálogo legislativo de las reformas electorales.

El debate de las reformas electorales pasa al congreso y se repite la vieja práctica del “pactismo” y el tema de la segunda vuelta o balotaje y el plebiscito para la reelección no entran al debate. Tres partidos se pusieron de acuerdo y se repartieron los cargos en el intervenido Registro Nacional de las Personas (RNP), la disolución del Tribunal Supremo Electoral que pasará a llamarse Consejo Nacional Electoral (CNE) y la creación del Tribunal de Justicia Electoral (TJE). El acuerdo se dio entre los partidos, Nacional, en el poder, una facción del Partido Liberal y el partido LIBRE. En el caso del Partido Liberal, éste sufre una división interna como parte de una transición entre nuevas autoridades y viejas estructuras caracterizadas por el caudillismo y cacicazgo.

El 24 de enero de 2019⁴⁶, tras los acuerdos entre el tripartidismo que surge ahora en Honduras, se aprueban las polémicas reformas electorales, en ellas se indica que el CNE estará integrado por tres consejeros propietarios y dos suplentes, en tanto el TJE, contará con tres magistrados propietarios y dos suplentes. Las autoridades de ambas instituciones electorales serán electas por mayoría calificada y por un período de cinco años.

En el caso de los interventores del Registro Nacional de las Personas (RNP), los parlamentarios acordaron que éstos pasarán a ser electos magistrados y tendrán sus funciones por cinco años, y serán juramentados como tales.

VII. Patrones comunes de las crisis

En su informe, la Comisión de la Verdad y Reconciliación señala que históricamente dentro de los rasgos de la cultura política hondureña se puede apreciar que, desde la década de los ochenta hasta nuestros días, los principales actores políticos --en su necesidad de articular los acuerdos para consolidar el sistema democrático instaurado—fueron mostrando un comportamiento que, progresiva y sistemáticamente, llegó a configurar la cultura política hondureña.

Siguiendo el patrón del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, algunos de los rasgos o patrones comunes que destacan a lo largo de estas crisis institucionales y políticas que ha tenido el país en las más de tres décadas se

45 <https://www.laprensa.hn/honduras/1241606-410/dialogo-pol%C3%ADtico-169-acuerdos-enviados-congreso-nacional-ebal-diaz-gobierno-honduras>

46 <https://www.elheraldo.hn/pais/1253182-466/congreso-nacional-aprob%C3%B3-las-reformas-electorales-en-honduras>

encuentran los siguientes:⁴⁷ a) El presidencialismo-personalismo-autoritarismo como una derivación o prolongación del estilo caudillista propio del período dictatorial, b) un estilo de negociación y de toma de decisiones cupulares, en donde prevalece la secretividad o “misas negras” en la búsqueda de acuerdos informales al margen de la legalidad y la institucionalidad, c) el centralismo, como consecuencia del estilo de negociación imperante en el cual los poderes Ejecutivo y Legislativo determinan financiera y políticamente los asuntos claves; d) la persistencia del poder militar dentro de los asuntos civiles, al seguir siendo el centro de consulta durante las crisis y determinar hacia quién o dónde inclinan la balanza, e) visión clientelar del Estado en búsqueda de lealtades militantes más que en criterios propios de la meritocracia.

Otro de los aspectos comunes que han regido las crisis institucionales y políticas en Honduras es que éstas son cíclicas, con los mismos actores, es decir los partidos políticos y sus elites políticas. Estas crisis varían según la intensidad y la de 2009 y 2017 evidencian el agotamiento de un modelo que lejos de fortalecer la institucionalidad, la está erosionando y debilitando.

Las crisis han estado revestidas por luchas de poder no necesariamente partidarias ni ideológicas, sino por intereses particulares y de cacicazgos en donde la cultura de los “pactos bajo la mesa” ha prevalecido desde el bipartidismo que dominó hasta antes del golpe de 2009 las transiciones democráticas, hasta el surgimiento del tripartidismo a partir de 2013. La cultura del “pactismo” sigue vigente y las elites políticas se reparten las cuotas según la conveniencia de las cúpulas partidarias.

La transición política inició con partidos débiles, cuyos liderazgos se construyeron alrededor de caudillos, imposición, intolerancia y maniobras políticas. Se apostó a una democracia electoral, de cada cuatro años, pero no una democracia real, donde las reglas electorales han tenido a favorecer el bipartidismo a través del órgano electoral llámese Tribunal Nacional de Elecciones en los años ochenta y noventa o Tribunal Supremo electoral hasta mayo de 2019.

La injerencia de poderes y los golpes institucionales han sido una constante en la vida democrática hondureña. En 1985 un presidente del Poder Judicial fue destituido y en diciembre de 2012, cuatro miembros de la Sala Constitucional del Poder Judicial fueron destituidos por el Poder Legislativo.

Las crisis han mostrado también como el uso del ente electoral (TNE o TSE) ha sido la punta de lanza para favorecer o quitarse opositores incómodos: caso reconocimiento del movimiento Juan Pablo Urrutia en el PN, impulsado por Suazo

47 Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: Para que los hechos no se repitan, julio 2011, Tegucigalpa, Honduras.

Córdoba (PL) en la crisis política de 1985. El otro caso fue el de la candidatura de Ricardo Maduro al no inscribirlo en las internas cuando el control del ente electoral lo tenía el Partido Liberal, que ostentaba en ese momento el poder. Luego, el proceso que se dio el tribunal supremo electoral para quitar el control del Partido Anticorrupción (PAC) a Salvador Nasralla, donde el control del ente rector de las elecciones lo ostenta, hasta ahora, el Partido Nacional. Se gesta también en el tribunal electoral un proceso para decidir si la autoridad partidaria del Central Ejecutivo del Partido Liberal, corresponde o no al ex presidenciable liberal Luis Zelaya, enfrentado con las cúpulas tradicionales de su partido, últimas que son más proclives a las políticas oficialistas del partido en el poder.

Otro patrón común que une las crisis ha sido el papel de Estados Unidos y el de las Fuerzas Armadas al momento de inclinar la balanza para impulsar o para frenar procesos democráticos, así como legitimidad a las instituciones.

Dentro de las novedades que se han dado en las crisis institucionales y políticas del país destacan:

- Incipientes impulsos de reformas electorales: realización de elecciones primarias e internas que sustituyen los candidatos de dedo.
- La separación de papeletas para cargos de elección a nivel presidencial, municipal y de diputados.
- El uso de la fotografía en las papeletas.
- Una Ley de Política Limpia.
- Las reformas electorales de 2019 que dan vida a dos entes electorales: el Consejo Nacional Electoral que sustituye al TSE, y el Tribunal de Justicia Electoral, mismos que entrarán en vigencia en mayo de 2019.
- Una ciudadanía más demandante, el uso de las redes sociales ha permitido denunciar los pactos bajo la mesa para el reparto de cuotas y poder del país a que han llegado y siguen llegando las elites políticas del país.
- Altos funcionarios y líderes de la aristocracia política que se creían intocables hoy son señalados en los tribunales de justicia por presuntos ilícitos.

Impacto de las crisis en la democracia: Los últimos reportes del Latinobarómetro evidencian que la democracia en Honduras ha entrado en un “coma diabético”, según la valoración que los ciudadanos hacen de sus instituciones, según se observa a continuación:

La confianza en el gobierno es del 25%, en el Congreso Nacional de 21%; en el Poder Judicial de 25% y en el Tribunal Supremo Electoral de 18 por ciento, en tanto el nivel de confianza hacia los Partidos Políticos es de 13%. Siempre con las instituciones, el nivel de confianza hacia las Fuerzas Armadas es de 35%, la Policía Nacional de 33%.

En cuanto a los niveles de confianza de instituciones no estatales, los resultados son los siguientes: La Iglesia: 75%, Medios de comunicación, 42%, Confianza Bancos, 45%; Confianza ONG: 40%; Compañías nacionales; 31%, Compañías internacionales, 38%; Organismos multilaterales, 33%, Sindicatos, 23%.

VIII. Conclusiones

- Las crisis políticas e institucionales que ha vivido Honduras en su transición democrática, ahondada con la de 2009 y la de 2017, han impactado severamente en la legitimidad de los gobiernos y la falta de confianza y credibilidad en sus instituciones. El apoyo a la democracia viene en picada y los esfuerzos de “rehabilitación” no son ni han sido suficientes, las elites políticas no han aprendido de las crisis y siguen reproduciendo, en pleno siglo XXI, las prácticas de negociación del pasado. Los políticos han construido un “reino” para sí mismos y los intereses que les unen.
- Las reformas electorales y las reformas constitucionales no han generado los resultados deseados porque sencillamente las elites políticas han incumplido sus compromisos y la Constitución es trastocada a conveniencia, y no para generar mayor inclusión y participación social. Estas reformas han servido para configurar una transición democrática que se acerca más hacia lo fallido que hacia la legitimidad.
- Como si fuera un recetario, las elites políticas siguen con las prácticas de violentar la independencia de poderes, destituyen magistrados, influyen por medio de los órganos electorales en las decisiones internas de otros partidos políticos, y cuando las crisis los desbordan acuden a la figura del Diálogo Nacional, pero no para cambiar cosas de fondo, sino para legitimar el estado de cosas. La figura del Diálogo también parece entrar a una fase de agotamiento y desgaste que obliga a una profunda reflexión de cara a próximas crisis que todo indica serán recurrentes.
- Las elecciones de 2017 evidenciaron el agotamiento del modelo electoral, del sistema político y de partidos políticos, donde el tema de la reelección sigue siendo un factor polarizante, y el gobierno del presidente Juan Orlando Hernández, es el más impugnado socialmente desde el retorno formal a la democracia. Los acuerdos de las cúpulas partidarias que conforman hoy el tripartidismo político no son suficientes para devolver certidumbre, confianza y legitimidad a las instituciones y el Gobierno.
- El fenómeno de la corrupción se ha instalado en el debate público y salpicado, por ahora a las elites políticas, donde la mayoría de los partidos políticos legalmente inscritos han sido señalados por las investigaciones

de la UFECIC del Ministerio Público y la MACCIH, en especial el partido en el poder, El Nacional, pero igual ha golpeado a los otros dos que conforman el tripartidismo: Liberal y Libre. La lucha contra la corrupción a medida que se afianza desata estrategias de blindaje por parte de las elites políticas con aliados en el Congreso Nacional y el Poder Judicial, en especial los jueces naturales o magistrados de la corte suprema de justicia que conocen casos de corrupción de alto impacto.

- La indignación ciudadana es cada vez más creciente y los niveles de desconfianza hacia las instituciones van en aumento, según refleja el Latinobarómetro. La conflictividad política y social puede detonar en cualquier momento, la incertidumbre sigue siendo el escenario que mejor caracteriza por ahora este país. Las próximas elecciones de 2021 definirán si el modelo de democracia en Honduras se agotó o sigue siendo rescatable. Si los próximos comicios van con las mismas reglas del juego de 2017, maquillada solo con cambio de nombres y actores, la insatisfacción social será más polarizante.

Bibliografía

- CEDOH. El blindaje de la corrupción en Honduras, contexto, dimensiones, formas y mecanismos. 2018. Tegucigalpa, Honduras
- CEDOH. Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral 2017. Marzo 2018. Tegucigalpa, Honduras.
- Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2018. Santiago de Chile.
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación: Para que los hechos no se repitan. Julio 2011, Tegucigalpa, Honduras.
- FOPRIDEH. Segundo Informe sobre Estado Casos de Corrupción en Honduras: <https://foprیده.org/documentos/pdf/Libros/II-informecorrupcion-Hn.pdf>
- Pastoral Social Caritas. Honduras, la transición inconclusa hacia una democracia 1981-2009. 2011. Tegucigalpa, Honduras Salgado, Ramón. Crisis institucional y golpe de Estado en Honduras. Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán”. 2010. Tegucigalpa, Honduras.
- Sosa Eugenio. Democracia y movimientos sociales en Honduras: de la transición política a la ciudadanía indignada. Editorial Guaymuras, Septiembre 2016. Tegucigalpa, Honduras.
- Salomón, Leticia. Cultura Política y Democracia. Centro de Documentación de Honduras.1998. Tegucigalpa, Honduras.
- Torres Calderón, Manuel. Honduras 2018: Ejes y desafíos de una reforma político-electoral. Centro de Documentación de Honduras. 2018. Tegucigalpa, Honduras.

Honduras: Reformas políticas y electorales en el siglo XXI

Leticia Salomón

I. Introducción

Honduras transitó a la democracia hace casi 38 años. Fue una transición política, institucional y cultural que dejó atrás casi 17 años de ubicación de los militares en el centro del sistema de poder (1963-80). En ese entonces se abrieron grandes expectativas sobre la conducción civil del Estado y sobre las posibilidades de construir una democracia electoral que diera lugar a una democracia política que desarrollara valores democráticos como el pluralismo, la tolerancia y el respeto a las diferencias. El solo hecho de realizar elecciones cada cuatro años y de que un civil traspasara el poder a otro civil del mismo partido político o de otro diferente, constituía una visión optimista de la fase que se abría y de la transición que se impulsaba.

Desde entonces, 10 procesos electorales dieron paso a 10 gobiernos civiles de los dos partidos políticos que conformaban el sistema bipartidista tradicional: los partidos Liberal y Nacional. Durante casi 37 años, los partidos políticos tuvieron la oportunidad de demostrarle a la ciudadanía su capacidad para fortalecer y consolidar la democracia y resolver satisfactoriamente sus necesidades con un aumento sustancial a su calidad de vida.

De forma alarmante hemos visto que, en los últimos años, se ha producido una pérdida acelerada de la confianza en la democracia y de la legitimidad de los partidos políticos, lo cual va paralelo con el empeoramiento de la situación económica (empleo, poder adquisitivo, impuestos), de la inseguridad (criminalidad menor y mayor), de la desigualdad, de la pobreza y de las opciones de ascenso social. A ello se suma el descrédito del sistema de partidos por involucramiento en narcotráfico y corrupción; del sistema electoral por la reelección ilegal y el fraude electoral de 2017; y del sistema político por fallas del sistema de partidos en su papel de intermediación legítima entre la sociedad y el Estado.

Todo lo anterior nos obliga a hacer una evaluación de lo que ha sido vivir en democracia y realizar una mirada retrospectiva que nos permita compararnos con el ayer para sacar las conclusiones respectivas. Cinco podrían ser las preguntas clave cuya respuesta, más allá de un sí o un no, nos invita a preguntarnos por los procesos y el desempeño que permitan encontrar la causa de la crisis que enfrentan los partidos políticos en la actualidad. Ellas son:

- ¿Vivimos económicamente hoy mejor que hace 38 años?
- ¿Se respeta la ley, tenemos un sólido Estado de derecho?
- ¿Vivimos en una sociedad más plural, tolerante y respetuosa de las diferencias?
- ¿Existe confianza ciudadana en el sistema de partidos y en el sistema electoral?
- ¿Está segura la ciudadanía de que es ella la que elige a sus representantes?

II. Democracia y satisfacción de las necesidades sociales

El cuadro de avance de la democracia en nuestro país enfrenta muchos problemas y la mayoría está relacionada con el grado de insatisfacción de la ciudadanía con lo que tiene hoy, comparado con lo que tenía antes. Lo anterior puede plantearse como la situación que enfrenta la generación actual, de hijos, con relación a la generación de padres y abuelos, y no solo por las condiciones en que vive sino por las expectativas de poder vivir en mejores condiciones. Veamos algunos hechos:

- Grave situación económica;
- Creciente desigualdad social;
- Cierre de oportunidades de ascenso social;
- Opacidad en el manejo de recursos;
- Grave situación de inseguridad;
- Deterioro acelerado del Estado de derecho;
- Creciente violación de los derechos humanos;
- Generalizada sensación de indefensión ciudadana;
- Militarización de la seguridad;
- Crecientes flujos migratorios.

Esa sensación de que la democracia, cuya construcción casi alcanza los 37 años, no ha sido capaz de mejorar las condiciones de vida (económica, social, política, institucional) y que parece empeorar cada día limitando las posibilidades de realización personal y las expectativas familiares de un futuro mejor, se vuelve más pesimista si consideramos el agravamiento de problemas que antes tenían escasa visibilidad como la criminalidad menor y mayor, la violencia, la corrupción y la politización partidaria de las instituciones. Todo ello, sumado, ha venido a intensificar la sensación de indefensión (ante la ley y ante las instituciones) y la sensación de abandono por parte de los partidos políticos, llamados a asumir su representación y defensa de sus intereses en el ámbito público.

La precarización de las condiciones económicas, sumada a la creciente insatisfacción de necesidades básicas como salud, educación, empleo y seguridad, y la ineficiencia de las instituciones públicas corroídas por la corrupción, provocan un doble fenómeno que también tiende a agravarse con el paso del tiempo:

a) involucramiento en actividades delictivas de diferente cuantía y b) intensificación de los flujos migratorios hacia Estados Unidos y Europa. Ambos fenómenos comparten la condición de válvulas de escape a la presión sobre el Estado para la canalización de demandas sociales crecientes y producen el efecto de diluir la intensidad de la conflictividad social y su conversión en exigencia violenta por una mayor y mejor distribución de la riqueza.

El involucramiento en actividades delictivas experimenta también un doble proceso que va desde el incremento de la criminalidad menor o crímenes de subsistencia, concentrado fundamentalmente en el aumento de hurtos, robos sin violencia y asalto a mano armada hasta la criminalidad organizada en bandas, pandillas y maras para la realización de delitos como la extorsión, sicariato, narcomenudeo y otros. El otro proceso que en algún momento termina articulado con el anterior, va desde el involucramiento en distribución y venta de drogas hasta la narcoactividad como expresión de la articulación de otros delitos relacionados con el movimiento de la droga, que va desde casos individuales y aislados hasta la conformación de redes articuladas con otros agentes como policías, fiscales, jueces, alcaldes, diputados y otros.

Lo anterior significa que la democracia subsiste en un contexto de pobreza y desigualdad social agravado por el aumento de la criminalidad menor y mayor, en particular el narcotráfico, por el deterioro del Estado de derecho y por la politización partidaria de las instituciones que vuelven más precaria la sobrevivencia y la convivencia.

Honduras enfrenta una serie de contradicciones que determinan y explican la precariedad de la democracia en el contexto actual: un modelo económico que excluye a unos y beneficia a otros; un sistema jurídico que favorece a unos y perjudica a otros; un sistema político que privilegia los intereses particulares de personas, clanes y partidos, pero perjudica los intereses generales de la sociedad; un sistema de partidos que se concentra en sus propios intereses y se olvida de los de la ciudadanía que les confió su voto; y un sistema electoral que favorece a unos y perjudica a otros dentro de los que participan en las contiendas electorales.

La insatisfacción de las personas con la democracia que se pregona con mucha insistencia como el mejor sistema del mundo, hace que algunas personas, en número cada vez más creciente, decidan huir del país y potenciar el fenómeno migratorio que por sí mismo constituye una condena a un modelo que fracasa y un sistema de partidos que les ha fallado. No hay manera de convencer a los hondureños lanzados a la delincuencia para sobrevivir o mejorar rápidamente sus lamentables condiciones de vida, o a aquellos que se lanzan a lo desconocido, abandonando su vida, familiares y amigos migrando hacia otros países, que la democracia que tienen aquí es garantía de buena vida: no hay manera y eso es lo que debe llamar la atención de todos, en particular de los políticos que se

pierden en lo cotidiano y coyuntural, y se olvidan de lo estratégico y de la visión de país que tanto necesitamos.

III. Pérdida de legitimidad del sistema de partidos

La complejidad del contexto nacional con los fenómenos y procesos que se detallaron anteriormente hace que se restrinja de forma acelerada la legitimidad de los partidos políticos ante una ciudadanía que les entrega periódicamente su voto y con ello expresa su confianza en que las cosas cambiarán para mejorar y que sus necesidades serán satisfechas por un nuevo gobierno¹. En el cambio para mejorar está la clave de esas expectativas: aunque emotivamente y al calor de las contiendas electorales exprese que su partido o candidato marcará la diferencia con respecto a los gobiernos anteriores, en el fondo se sentiría satisfecho con un pequeño cambio que le permita afianzar la esperanza de mejorar su bienestar y el de su familia. El problema está en que no solo no cambia un poco, no cambia nada e inclusive retrocede en sus condiciones de vida tanto en cantidad como en calidad y ahí es donde la democracia se vuelve precaria, llena de retórica y de un contenido vacío.

Ante este contexto, es importante ver la situación actual que enfrentan los partidos políticos:

1. Creciente y grave politización partidaria de las instituciones

Este fenómeno no se contrapone al derecho legítimo de los ciudadanos que son nombrados o elegidos en cargos clave dentro del Estado a tener preferencia por uno u otro partido político, o por ninguno. Tampoco cuestiona el derecho de los políticos que asumen un nuevo gobierno a elegir a los candidatos afines a sus partidos. Lo que se señala en este punto es que los elegidos se olvidan de completar el ciclo de su conversión de ciudadanos en políticos y de políticos en servidores públicos. Como ciudadanos representan sus intereses individuales; como políticos, los de su partido; pero como servidores públicos tienen el deber de asumir la representación de toda la sociedad y ahí está la falla: asumen sus cargos creyendo que llegan a ellos para satisfacer los intereses de su partido por encima de los intereses de la sociedad y tal cosa la expresan cuando los líderes de los diferentes partidos o movimientos dentro de los mismos hablan de “sus” diputados en el Congreso, de “sus” magistrados en la Corte Suprema de Justicia, de “sus” alcaldes y de “sus” representantes en organismos tan diversos con el Tribunal Supremo Electoral, el Tribunal Superior de Cuentas, la Comisión de política limpia y el Ministerio Público, entre otros, los cuales asumen con

1 Para comprender de mejor manera la situación que enfrenta el sistema de partidos políticos hoy, es importante establecer la relación entre sistema político, sociedad civil y participación, desde los primeros años de la transición política y desde los primeros gobiernos civiles. (CEDOH, 1997).

mentalidad resignada o calculada su condición subordinada a las órdenes de los líderes partidarios.

2. Vinculación creciente entre la política y el narcotráfico

La expansión del narcotráfico en el país y la intensificación de sus actividades en un territorio cada vez mayor implica una mayor complicidad de figuras clave con autoridad para tomar decisiones o influir sobre ellas, entre las cuales se encuentran: policías, militares, alcaldes, diputados, fiscales, jueces, periodistas, asesores y familiares. El proceso de vinculación comienza desde que lanzan sus precandidaturas en las elecciones primarias o internas hasta las candidaturas oficiales y hasta que asumen sus nuevos cargos. De ahí la necesidad de ejercer mayor seguimiento al financiamiento de campañas y a su desempeño en puestos clave, lo cual va directamente relacionado con las decisiones que toman o que dejan de tomar. Este fenómeno altera sustancialmente la relación entre ciudadano y servidor público y crea mediaciones externas que interfieren en el buen desempeño y en la calidad de la representación.

3. Visibilidad creciente de la relación entre partidos políticos y corrupción

Otro fenómeno grave que atenta directamente contra la legitimidad de los partidos políticos y su credibilidad ante la ciudadanía se refiere a la expansión de la corrupción² como práctica común de los partidos y como forma de encubrir la procedencia ilegal de sus fortunas con el agravante de que este delito atenta directamente contra los fondos públicos que, en resumen, son destinados, en buena medida, a la satisfacción de necesidades básicas.

Si bien es cierto siempre han existido casos de corrupción a lo largo de nuestra historia reciente, es más cierto aún que nunca se había visto en el país una voracidad tan grande ni una actividad tan variada, articulada y extendida como en los últimos diez años. De ahí que este fenómeno, que antes era lejano y distante, se haya convertido en algo tan natural y cercano que difícilmente escapa un político a la sospecha de su involucramiento directo.

La presencia de la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) y su papel directo en el señalamiento de escandalosos actos de corrupción como la Red de Diputados, Caja Chica de la Dama, Pandora y Caja Chica del Hermano, entre otros, ha creado condiciones para el avance en el combate a la impunidad, aunque el nivel de respuesta de los corruptos haya llegado hasta su blindaje jurídico e institucional lo cual se explica, precisamente,

2 Este fenómeno fue conceptualizado y contextualizado en un libro de 1996 del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) en el que, además, se analizan sus expresiones más visibles en los primeros años de transición a la democracia.

por el nivel de politización partidaria de las instituciones, en particular el Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia.

4. Búsqueda creciente de legitimidad en otras instituciones de control ideológico (iglesias y medios de comunicación)

La pérdida de legitimidad por ineficiencia, corrupción y graves sospechas de involucramiento con el narcotráfico, han hecho que los políticos de los diferentes partidos hayan perdido capacidad de intermediación ante la ciudadanía y hayan buscado un acercamiento a los medios de comunicación y a las diferentes iglesias como instancias sustitutas en la intermediación entre la ciudadanía y el Estado. De ahí entonces que los dueños y directores de medios, incluida una buena cantidad de pastores y sacerdotes, les hayan imprimido su sello partidario a sus respectivas instancias, con lo cual se abre una fase peligrosa de manipulación partidaria que está llevando al límite la línea que separa lo público de lo privado e, inclusive, ha despertado intereses electorales en cada uno de ellos que atentan contra la condición laica del Estado y con la igualdad de condiciones en los competidores.

5. Búsqueda de apoyo en las instituciones de fuerza (militares y policía).

La búsqueda de legitimidad en las instancias de intermediación señaladas (medios de comunicación e iglesias) se acompaña de la búsqueda de apoyo en las instituciones con poder de coacción como las fuerzas armadas y la policía. Esta iniciativa no es casual, obedece a la práctica política tradicional de delegar los temas de defensa y seguridad en los militares y en los policías, lo que los ha llevado a realizar acercamientos peligrosos que se traducen siempre en un exceso en el uso de la fuerza, violación de los derechos humanos y negación del derecho constitucional a la protesta. Desde el golpe de Estado de 2009 se ha alterado la distancia que separa a los políticos de los militares y nunca como en estos tiempos ambas instituciones han recibido un sustancial aumento presupuestario y una parte mayoritaria de la tasa de seguridad cuyos usos permanecen desconocidos debido a la Ley de Secretos actualmente en vigencia.

IV. Crisis de 10 años (2009-2019) que aún no se resuelve

La transición a la democracia en Honduras ha pasado por tres fases bastante diferenciadas: 1) Transición precaria en un contexto regional de guerra interna y en un contexto mundial de guerra fría (1982-1990); 2) Transición sostenida en un contexto de distensión, diálogo y apertura (1990-2009); 3) Transición debilitada por el quiebre político institucional del golpe de Estado de 2009 y agudizada por una crisis que se mantuvo sin solución en los últimos diez años (2009-actualidad).

Esa crisis no resuelta se ha visibilizado en cuatro episodios ocasionales que han sentado en el banquillo de los acusados al sistema político, el sistema de partidos y el sistema electoral, los tres primeros desarrollados en las calles con movilizaciones masivas, sostenidas en el tiempo y pacíficas, pese a los ocasionales episodios de violencia hacia y desde el Estado; y el último, desarrollado en los espacios político institucionales, ha colocado nuevamente a los tres sistemas en una situación de extrema precariedad por la visibilidad creciente del deterioro ético, la complicidad política y el alineamiento en torno al blindaje de la corrupción. Los hechos antes mencionados son los siguientes:

- Movilización contra el golpe de Estado, 2009.
- Movilización contra la corrupción, 2015.
- Movilización contra la reelección y el fraude, 2017.
- Intensificación de la lucha anticorrupción y del blindaje de esta.

La crisis no resuelta expresada en diferentes episodios y momentos de los últimos diez años ha señalado la precariedad de los tres pilares que sostienen la democracia electoral como puerta de entrada a la democracia integral. Ellos son: sistema de partidos políticos, sistema electoral y sistema político. El bipartidismo tradicional se encuentra debilitado pero los nuevos partidos no terminan de consolidarse y disputar su espacio dentro del sistema de partidos, lo que hace que el partido Liberal, fuertemente impactado por esta crisis que lo fragmentó y le quitó legitimidad ante sus propios seguidores, siga enfrentando una crisis de legitimidad interna que le ha impedido recuperar presencia electoral. De la misma manera el partido Nacional enfrenta su propia crisis derivada de su distanciamiento del presidente y de la proliferación de varias precandidaturas presidenciales.

V. ¿Qué espera la sociedad? ¿Qué necesita la democracia?

Es indudable que Honduras vive una situación de crisis político institucional que debe resolverse lo más pronto posible. Si la crisis se percibe de forma coyuntural y unilateral provocará respuestas coyunturales y unilaterales que solucionarán momentáneamente la situación pero que reaparecerá, más temprano que tarde, impregnando de incertidumbre, confrontación y violencia los escenarios político, institucional y social. En cambio, si se ve la crisis en su exacta dimensión (histórica, integral e institucional), la crisis requiere respuestas integrales, sustanciales y de largo plazo. De ahí entonces la necesidad de hacer las siguientes consideraciones que obedecen a las esperanzas y demandas de una sociedad cada vez más cuestionadora:

- 1) La respuesta tiene que ser integral, total, no puede ser parcial. La crisis abierta tiene que cerrarse. Si esto no ocurre, seguirán los estallidos ocasionales y la crisis dejará de focalizarse en el sistema de partidos y en el sistema electoral, y se concentrará en el sistema político, lo que significa un cuestionamiento general al ordenamiento político, social y jurídico que sostiene a la democracia.
- 2) Los partidos políticos deben recuperar su papel de intermediarios legítimos entre la sociedad y el Estado, y esto significa realizar cambios integrales que les permitan una reconstrucción de su imagen y de su papel intermediador que le acerque más a la ciudadanía que al Estado.
- 3) Una respuesta concentrada en la formalidad de las reformas electorales sería únicamente un paliativo y no una solución a la crisis: sería una respuesta necesaria pero no suficiente porque se quedaría en la forma sin llegar al contenido, en la apariencia, sin llegar a la esencia.
- 4) Debe producirse un nuevo intento de acercar los partidos políticos a la ciudadanía, considerando dos cuestiones centrales:
 - a) Que la sociedad ha cambiado y es ahora más informada, crítica y beligerante. Esto supone la elaboración de un discurso más cuidadoso, más elaborado y con mayor capacidad propositiva y que apunte a los principales problemas que agobian a la sociedad.
 - b) Que el sistema político se ha diversificado con partidos nuevos los cuales tienen capacidad de crear fisuras en el sistema bipartidista tradicional. Esto es nuevo pues nos encontramos con un sistema multipartidista inserto en una estructura institucional y jurídica bipartidista, situación atípica que crea tensiones que deben resolverse para “oxigenar” el juego electoral y relegitimar a la democracia.

- c) Debe garantizarse la competencia limpia entre todos los candidatos y esto no es posible si un presidente de la república compite por la reelección. No hay condiciones en el país para que esto sea posible y harían falta reformas más profundas para separar los espacios de influencia del Estado y de los partidos políticos, y para intensificar los controles y la efectividad de estos para sancionar los abusos.
- d) Debe eliminarse de hecho (pues ya está en la ley) la interferencia de partidos políticos y de poderes del Estado en el máximo organismo electoral: esto es fundamental para restaurar la credibilidad de la ciudadanía.
- e) Debe asegurarse que las instituciones electorales cumplan con las atribuciones que les confiere la ley: el alcance de esta supera con creces el alcance de las instituciones lo que nos obliga a precisar si la crisis que se evidencia es un problema de leyes, de instituciones o de cultura política.
- f) Es necesario trabajar en varios frentes que incluyan: legislación electoral, instituciones electorales y cultura política, todo ello en un contexto de narcotráfico y corrupción que coloca en situación de precariedad la legitimidad y confianza de los partidos políticos ante la ciudadanía.

VI. ¿Una democracia tutelada?

El inicio de la transición a la democracia con las elecciones de 1981 consiguió, entre otras cosas, hacer que los militares regresaran a los cuarteles y salieran del espacio político en donde se habían instaurado durante casi 17 años. Eso fue el primer paso hacia el fortalecimiento de la democracia pues con la desmilitarización de la política se creaba el espacio para el libre juego de los partidos políticos. No obstante, en las negociaciones conducentes a asegurar la transición quedó una cláusula que mantendría a los militares en una especie de tutela de la democracia pues se aseguró que la Constitución de 1982 en su artículo 272 contemplara su obligación de “mantener los principios del libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la república”, además de “mantener el imperio de la Constitución”.

Esas tres atribuciones propician la intervención de los militares en política negando con ello su condición, constitucional también, de ser “una institución nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante”. De ahí la disposición de varios presidentes de mantener una actitud condescendiente hacia las fuerzas armadas concediéndoles privilegios, entusiasmándolos con el presupuesto, otorgando ascensos que no corresponden a la antigüedad y, más recientemente, favoreciéndolos con la tasa de seguridad. Como suele suceder, toda acción tiene su reacción y la militarización de la política trae consigo la politización de los militares quienes realizan movimientos internos,

aseguran incondicionalidad y se encargan del respaldo para mantener el orden público a cambio del agradecimiento del mandatario con lo cual se incorpora una peligrosa ventaja estratégica que en cualquier momento se puede convertir en ventaja electoral.

Han transcurrido casi 37 años desde que inició la transición a la democracia³ y el tema de los militares vinculados a la política o de los políticos vinculados a los militares, sigue siendo una tarea pendiente que requiere de la conducción civil de los temas de defensa y seguridad, temas que no cuentan con el personal necesario, la claridad suficiente y el liderazgo pertinente⁴. El control militar policial sobre la protesta social se suma al control jurídico que proviene del manejo partidario del poder Judicial y el control ideológico que se activa con el apoyo de los medios de comunicación y de las iglesias, limitando al extremo la libertad de la ciudadanía para ser crítica, beligerante y propositiva y para ser verdaderamente libre al momento de ejercer el sufragio.

VII. Reformas para oxigenar la democracia⁵

La crisis poselectoral de finales de 2017 puso en evidencia los resultados de ejercer la manipulación partidaria de las instituciones, en este caso de la Corte Suprema de Justicia (al aprobar una reelección prohibida por la Constitución de la república) y del Tribunal Supremo Electoral (al declarar un ganador de las elecciones en un proceso lleno de irregularidades señaladas como fraude). A partir de ahí y de la reacción social que fue fuertemente reprimida, fue surgiendo la idea de un diálogo político que no produjo mayores resultados, pero que incluyó el tema de la reforma electoral con el propósito de allanar el camino hacia un próximo proceso electoral sin mayores cuestionamientos y haciendo concesiones orientadas exclusivamente a la realización de una reforma electoral dejando de lado la necesaria y urgente reforma político electoral.

Si la crisis que arrastramos se produce en los tres sistemas: político, de partidos y electoral, la reforma que necesita el país debe incluir los tres sistemas. Concentrarse en el sistema electoral es necesario, pero no suficiente, tal como se indicó más arriba, porque sería una solución a medias, coyuntural y sin garantía de funcionamiento. Dejar de lado la reforma al sistema de partidos sería un grave

3 Ver un análisis detallado de la transición a la democracia en el libro del CEDOH, 2004: Democracia y partidos políticos en Honduras en cuyos anexos se puede apreciar de forma comparada la estructura interna y los principios ideológicos de los partidos políticos existentes en ese entonces.

4 Es importante establecer la relación entre democracia, defensa, control y conducción civil para comprender mejor los desafíos que tienen que asumir los políticos para asegurar un adecuado manejo de las relaciones civiles militares en democracia. Una contribución importante en torno a estos temas se concreta en otro libro del CEDOH, 2012, titulado Conducción civil de la Defensa en Honduras: Retos y desafíos.

5 Ver algunas debilidades del sistema de partidos en el libro del CEDOH, 2018, Honduras: Agenda electoral, Elecciones 2017 y un análisis detallado del tema de la reforma en el libro CEDOH, 2018: Honduras 2018: Ejes y desafíos de una reforma político -electoral.

error porque el sistema bipartidista se está convirtiendo en multipartidista y no se han realizado los ajustes necesarios; de igual manera, tiene que abordarse el tema de la despolitización partidaria del Tribunal Supremo Electoral pues incorporar uno o más representantes de partidos no es la solución ya que el involucramiento partidario significa promover la condición de juez y parte, situación que se vuelve explosiva en una situación de crisis.

El tema de la reforma político electoral gira alrededor de tres cuestiones fundamentales:

- a) ¿Cómo asegurar la transparencia y legitimidad de todo el proceso electoral? Su respuesta se relaciona con la reforma al sistema electoral: instituciones, normativa y procedimientos, monitoreo y sanciones.
- b) ¿Cómo garantizar la existencia de partidos políticos que sean plurales, tolerantes, precisos ideológicamente, incluyentes y responsables? La respuesta va de la mano con la reforma al sistema de partidos: a lo interno de cada uno, en la relación interpartidaria y en la relación institucional.
- c) ¿Cómo modificar el sistema político para que este relacione adecuadamente a los partidos políticos con el Estado, los partidos políticos con la sociedad y la sociedad con el Estado? La respuesta se relaciona directamente con la reforma al sistema político y dentro de ella con el perfil ideológico de cada partido, con su posicionamiento ante temas centrales de país que los involucre directamente: visión del desarrollo, impunidad, corrupción, Estado de derecho, independencia de poderes, pesos y contrapesos, relación con militares y otros.

En 2022 se cumplirán 40 años de haber iniciado la transición a la democracia y estaremos iniciando la tercera década del siglo XXI. Es importante iniciar desde ahora un proceso de reflexión y análisis para ver en qué temas hemos avanzado, en cuáles nos hemos estancado y en cuáles hemos retrocedido. De la misma manera, hacer una evaluación de los tres sistemas para ver su capacidad de exposición a los factores negativos (vulnerabilidad), su reacción ante los nuevos desafíos (adaptación) y su capacidad de respuesta ante el reclamo ciudadano y partidario (reacción).

VIII. Conclusiones

El país urge de reformas electorales que restauren la confianza en las instituciones y, sobre todo, en los resultados electorales, para que la ciudadanía sienta que su voto cuenta y que es ella la que concede el triunfo a uno u otros candidatos, disipando la duda de que se declare ganador a alguien que no lo ha sido, pues esta duda crea un cuadro de ilegitimidad creciente hacia aquellos que sean declarados ganadores por una institución con fuerza legal para imponerse y para hacer que los demás acaten sus resultados por más fraudulentos que sean. Pero el país urge también de profundas reformas políticas que redefinan las estructuras partidarias y que moldeen de mejor forma la relación entre los partidos políticos y la ciudadanía, ante la cual figuran como sus representantes, y entre los partidos políticos y el Estado, acentuando la separación de espacios entre los primeros, que representan intereses particulares, y el último, que representa o debe representar los intereses colectivos, públicos y de todos, sin distinción de colores partidarios y con una profunda transparencia en el manejo de lo público, en particular de sus recursos.

Hoy, cuando tenemos casi 37 años de haber iniciado la transición a la democracia y cuando estamos finalizando la segunda década del S. XXI, conviene iniciar un proceso de reflexión para ver en qué punto de desarrollo de la democracia nos encontramos y cuál es el balance relacionado con la satisfacción e insatisfacción de la sociedad con el proceso. Analizar los puntos de quiebre y la capacidad de los sistemas político, de partidos y electoral para adaptarse a las exigencias de los nuevos tiempos.

Mientras tanto, la urgencia de la reforma electoral no debe opacar la importancia de reformas más profundas que rescaten la credibilidad en los partidos políticos y la capacidad de la democracia para reinventarse de acuerdo a las necesidades y urgencias de un país tan complejo como el que tenemos.

Bibliografía

- Gutiérrez, Edgar y otros: *Conducción civil de la defensa en Honduras*, CEDOH/NED, Tegucigalpa, Honduras, 2012.
- Meza, Víctor, Leticia Salomón y Manuel Torres Calderón: *Agenda Electoral, Elecciones 2017*, CEDOH, Tegucigalpa, Honduras, 2018.
- Salomón, Leticia y otros: *Democracia y partidos políticos en Honduras*, CEDOH/ Programa de Dinamarca Pro-Derechos Humanos para Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras, 2004.
- Salomón, Leticia, Julieta Castellanos y Dora Castillo: *Corrupción y Democracia en Honduras*, CEDOH/ Programa de Dinamarca Pro-Derechos Humanos para Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras, 1995.
- Salomón, Leticia: *Democratización y sociedad civil en Honduras*, CEDOH/ Programa de Dinamarca Pro-Derechos Humanos para Centroamérica, Tegucigalpa, Honduras, 1997.
- Torres Calderón, Manuel: *Ejes y desafíos de una reforma político electoral*, CEDOH/NDI Tegucigalpa, Honduras, 2018.

Sección III

Las evoluciones electorales en Honduras

Integridad electoral: América Central en perspectiva¹

Irma Méndez

Introducción

La democracia es más que elecciones, pero no puede ser menos. Las elecciones que cumplen con ciertas características, que son libres, limpias, transparentes, justas y competitivas que constituyen el piso de cualquier democracia. Las elecciones en América Latina, y en particular en Centro América, han cambiado gradualmente en las últimas dos décadas acercándose cada vez más a los estándares básicos de elecciones democráticas. Sin embargo, pese a los cambios políticos registrados, se reporta la persistencia de malas prácticas electorales que, sin duda, constituyen un reto para cualquier democracia.

Dichas prácticas erosionan la legitimidad de los gobiernos electos, no sólo en las democracias emergentes, sino también en países con una larga historia de elecciones democráticas consolidadas. Al afectar la confianza en las instituciones (congreso, partidos y poder judicial), y en las elecciones, la satisfacción con la democracia e incluso el cumplimiento a la ley, las malas prácticas electorales tienen un potencial efecto perjudicial sobre la estabilidad política (Norris, 2014: 113) e incluso repercuten en la supervivencia misma de la democracia.

América Central es una región del mundo en la cual las malas prácticas se encuentran muy enraizadas, donde concurren escándalos de malversación de recursos públicos, manipulación de los medios de comunicación, gasto excesivo en campañas electorales, coacción y compra de votos directa, e incluso control gubernamental de los órganos electorales.

No obstante lo anterior, la manipulación electoral en la región no significa, en todos los casos, elecciones fraudulentas. En algunos países se trata de malas prácticas electorales más selectivas, que producen elecciones viciadas que no sólo afectan la integridad de las elecciones, sino sobre todo, socavan sentimientos de legitimidad política que influyen en la confianza y capacidad de los gobiernos electos para resolver problemas públicos como la violencia, el delito y la migración ilegal. En otros, los problemas parecen más severos y cuestionan el carácter democrático de las elecciones. En este contexto resulta relevante analizar entonces,

1 Este trabajo se presentó en el marco del Seminario “La democracia en América Latina y Honduras en el siglo XXI: entre avances, retrocesos y crisis” organizado por el Instituto para la Democracia y la Paz en Honduras de la Universidad Autónoma de Honduras, los días 6 y 7 de diciembre de 2018 en la Ciudad de Tegucigalpa. Para su elaboración conté con el invaluable apoyo y contribución del Mtro. José Alfonso Correa, investigador junior asociado al Proyecto de Malas Prácticas Electorales en América Latina, coordinado por la autora del presente texto.

¿Qué tanta integridad electoral tienen las elecciones en América Central en los últimos años? ¿En qué casos se considera que la integridad ha estado en juego? ¿Qué factores podrían estar influyendo? Estas son las preguntas que guían el presente texto.

El presente texto analiza los niveles de integridad electoral en América Central - Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Honduras - en elecciones presidenciales y legislativas del periodo 2013-2018, según los datos de la Encuesta a Expertos sobre Percepciones de Integridad Electoral en el mundo (PEI, por sus siglas en inglés). El texto está dividido en 4 secciones. En la primera se exponen los elementos centrales de la perspectiva que guía este análisis, así como sus principales conceptos y mediciones. En el segundo apartado se presentan los datos de integridad electoral en América Central en perspectiva comparada, y se exploran los posibles determinantes de la calidad de las elecciones en la región. En la tercera sección se exploran los datos de integridad electoral más relevantes en Honduras en las últimas dos elecciones presidenciales. En la última sección se exponen algunas reflexiones finales.

I. Integridad electoral y malas prácticas electorales: conceptos claves y medición

El creciente campo de las elecciones con integridad y malas prácticas estudia las razones por las cuales las elecciones fracasan tanto en regímenes autoritarios como en semi democracias, y su impacto en la legitimidad (Norris, 2014), por lo que resulta particularmente útil para analizar las elecciones en América Central. Esta nueva perspectiva –con Pippa Norris como una de sus principales exponentes- desafía la creencia convencional de que las elecciones libres y justas, según las leyes, son suficientes para entender y medir fenómenos como la compra de votos, la restricción de la competencia entre partidos, o el uso de dinero ilegal. Ante ello propone utilizar en su lugar el concepto de elecciones con integridad, el cual se ubica como un sub campo emergente de estudios que corta de manera transversal los límites disciplinarios convencionales (Norris, 2012).

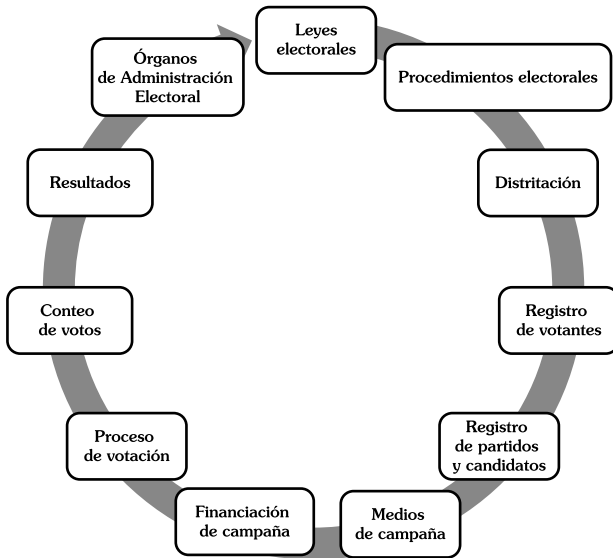
En términos generales, se entiende por integridad electoral cualquier elección basada en los principios democráticos de sufragio universal y equidad política, reflejados en estándares y acuerdos internacionales y que es profesional, imparcial y transparente en su preparación y administración a lo largo de todo el ciclo electoral (international IDEA, 2012). Por su parte, para Pippa Norris el concepto de ‘integridad electoral’ se refiere tanto a los convenios internacionales como a las normas globales aplicadas de forma universal a todos los países durante todo el ciclo electoral (Norris, 2014). Esta definición tiene varios componentes que vale la pena destacar. El primero se refiere a las normas globales y convenios internacionales. Entre las primeras destaca en primer lugar la Declaración

de Entre las normas globales destaca en primer lugar la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su artículo 21, así como la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966) en su artículo 25; y la Resolución 63/163 de la Asamblea General de Naciones Unidas (2012) donde se mandata a esta organización a promover la democratización y fortalecer las elecciones genuinas y periódicas (Norris, 2014: 23-25). Entre los convenios internacionales destaca el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral aprobado en 2002 por la Comisión de Venecia (creada en 1990).

El segundo componente pone el acento en la universalidad, en la medida en que las normas son aplicables a todos los países, no solo a las democracias consolidadas de occidente, sino también, y de manera destacada en las emergentes, como es el caso de las centroamericanas. El tercer elemento se refiere al proceso electoral concebido como un ciclo compuesto de varias etapas. Bajo esta perspectiva entonces se propone que la integridad electoral permee las 11 etapas del ciclo electoral (ver Figura 1) que, según IDEA internacional, comprende las leyes electorales, procedimientos electorales, distritación, registro de votantes; registro de partidos y candidatos; medios de comunicación; financiamiento de campañas; proceso de votación; conteo de votos; resultados electorales y órganos de administración electoral. El ciclo incluye el periodo preelectoral, la campaña, el día de las elecciones y las repercusiones de los resultados, por lo que no está centrado solo en el día de las elecciones, como si lo hacen los medios de comunicación y la investigación periodística.

La evaluación de las elecciones requiere del examen de todas las fases del ciclo electoral por dos razones, según Martínez i Coma, Norris y Frank (2015: 40). En primer lugar porque todas las etapas son importantes y están entrelazadas de forma que el “éxito de una no garantiza el éxito de la otra (aunque si lo puede condicionar)”; y en segundo que cada eslabón de la cadena se puede romper, socavando la integridad electoral.

Figura 1



Fuente: Norris, 2014: 34.

En tanto es nuevo campo de estudio, hay mucho trabajo por hacer en cuanto a la sistematización de los conceptos y la creación de indicadores válidos de buenas y malas prácticas electorales. Un área abierta a debate es, por ejemplo, la diferencia entre el fraude electoral y las malas prácticas, particularmente relevante para las elecciones en los países latinoamericanos, y, en particular, centroamericanos. Alvarez y Boehmke (2008: 1) reconocen que 'el concepto de fraude electoral y la manipulación electoral, de manera más general, sigue siendo muy poco estudiada. Este autor sugiere que uno de los factores que hacen que sea difícil formular una comprensión coherente del fraude se relaciona con el contexto, pues su comprensión cabal depende de ello (Alvarez & Boehmke, 2008: 78). Asimismo, existen serios problemas de recolección de datos y pruebas, en la medida en que las malas prácticas y el fraude suelen ser intencionalmente encubiertos, y claramente se vislumbra un desarrollo teórico limitado en este campo. Sin embargo, la necesidad de un poco de luz sobre el significado y la relevancia de ambos conceptos –fraude electoral y malas prácticas electorales- es indiscutible.

En el contexto de esta investigación, asumo que el fraude electoral se refiere a un conjunto de acciones que alteran el ejercicio efectivo de los derechos y libertades de los ciudadanos, principios básicos de las elecciones democráticas, mientras que la manipulación se refiere a las acciones que modifican las condiciones de la competencia, pero no alteran necesariamente el ejercicio efectivo de los derechos

y libertades, y tampoco invierten el resultado electoral, ya que los gobernantes en turno tiene la intención de preservar la legitimidad de la elección². Así pues, el propósito se acerca más a lo que Levitsky llama “el campo de juego desnivelado” o “*uneven playing field*” (Levitsky & Way, 2010: 58). En cualquier caso, hay que reconocer que la línea divisoria entre malas prácticas electorales y el fraude electoral es, a menudo, demasiado delgada y borrosa, y por tanto es el contexto y la evidencia presentada por los partidos, candidatos y actores políticos relevantes lo que permite dilucidar entre ellas.

Lo cierto es que las elecciones fraudulentas han capturado la mayor parte de la atención de los académicos, mientras que las elecciones viciadas, o manipuladas, suelen ser ampliamente criticadas y denunciadas, pero a menudo descuidadas como sujeto de análisis comparativo sistemático. De cualquier forma, han sido parcialmente abordadas por algunos enfoques.

El nuevo campo del autoritarismo comparativo ha dado amplia atención al uso de las elecciones por parte de regímenes autoritarios (Schedler, 2013: 5), pero ofrece todavía respuestas limitadas a elecciones que no son completamente limpias, pero tampoco son totalmente fraudulentas. Más bien, se trata de elecciones democráticas con un campo de juego desnivelado. Otra perspectiva relevante se centra en la calidad de la democracia. Este enfoque tiene un carácter normativo y propone aspectos críticos a tener en cuenta, pero no se ocupa de los problemas concretos empíricos como la manipulación electoral dentro de un contexto democrático, como sucede en muchas democracias emergentes y, con toda claridad, en Centro América contemporánea (Morlino, 2012: 191-197). Los países de esta región han experimentado reformas políticas importantes, pero aún enfrentan problemas de igualdad en la competencia política, entre otros, que no pueden ser reducidos a fraude.

La perspectiva de integridad electoral se complementa con la de las malas prácticas electorales. Para Sara Birch, las malas prácticas electorales se refieren a la manipulación de los procesos y resultados electorales con el fin de sustituir el interés público por el beneficio personal o partidista (Birch, 2011). Birch distingue 3 formas de manipulación electoral: la manipulación de las instituciones electorales, destacadamente las leyes electorales (como el gerrymandering); la manipulación de la decisión electoral con prácticas contra la libertad de elegir (compra y coacción del voto, entre otras), y la manipulación de la administración electoral (esto es, de los órganos electorales) (Birch, 2011: 26-27).

Por su parte Pippa Norris conceptualiza las malas prácticas como la violación a la integridad electoral, y distingue las malas prácticas de primer orden, que involucran violencia en la mayoría de los casos y resultan muy graves; y las malas

2 Para más detalles, ver: Schedler (2002); Vickery & Shein (2012); Álvarez & Boehmke (2008).

prácticas de segundo orden, que incluyen incidencias e irregularidades (Norris, 2014: 9). En cualquier caso, se concibe a la integridad y las malas prácticas como un binomio, de manera que cuando hay muchas malas prácticas, hay poca integridad; y viceversa. Por ejemplo, la integridad en las leyes electorales supone evitar normas abiertamente anti democráticas, o normas facilitadoras del fraude o los sesgos, que permitan, por ejemplo, decisiones discrecionales en la integración de los órganos electorales, la distribución de recursos públicos entre partidos, la integración de las casillas y los procedimientos para contar los votos, entre otros. Al mismo tiempo, y en sentido inverso, la integridad en esta etapa implica que las leyes electorales, de partidos o de participación incluyan reglas que garanticen el acceso y ejercicio efectivo de los principios básicos de las elecciones democráticas con integridad, como el sufragio universal y la equidad política, así como una administración electoral profesional, imparcial e independiente, entre otros. Por cierto, vale la pena mencionar que según Sara Birch, la manipulación del marco legal electoral o sistema electoral, es la forma de manipulación más común en América Latina (Birch, 2011: 71-73).

Es relevante destacar la importancia de las elecciones con integridad que se deriva de sus potenciales consecuencias. Los estudios muestran una relación positiva entre elecciones con integridad y satisfacción con la democracia, confianza en instituciones políticas, es decir legitimidad política. Por otro lado, destaca al mismo tiempo la relación entre las malas prácticas y la insatisfacción con la democracia, la desconfianza en el ejecutivo y legislativo, desconfianza en partidos y gobiernos, y desconfianza en las propias elecciones; así como baja obediencia en la ley, y en algunos países, hasta con la violencia (Norris, 2014: 6-7).

Ahora bien, ¿Cómo se mide la integridad electoral? El esfuerzo más sólido y sistemático para medir la integridad electoral es hasta ahora la Encuesta a Expertos "Percepciones de Integridad Electoral" (PEI), diseñada y aplicada por Pippa Norris, desde la Universidad de Sidney y Harvard. Los expertos que participan en la encuesta cumplen con requisitos muy exigentes. De acuerdo a Fernando Martínez i Comma, en el marco de la encuesta de percepciones de integridad electoral (PEI), un 'experto' es un politólogo (o científico social en una disciplina relacionada) que ha publicado o ha demostrado conocimiento en el proceso electoral en un país concreto y que por tanto cumple con uno de los siguientes criterios: 1) membresía de un grupo relevante de investigación, red profesional o sección organizada de dicho grupo; 2) publicaciones –libros, artículos en revistas científicas o ponencias en conferencias- en el campo electoral o relacionada con dicho país; y 3) empleo en una universidad como investigador o profesor. Para cada elección se identifican alrededor de cuarenta expertos, buscando un equilibrio entre expertos domésticos e internacionales (Martínez i Comma & Frank, 2014). La encuesta se aplica en línea; y al ser de expertos no es probabilística,

pero si se cuidan las posibles inclinaciones políticas y/o partidistas, para evitar sesgar los resultados³.

PEI solicita a los expertos evaluar 49 indicadores concretos sobre la integridad electoral. La base de datos incluye entonces 49 variables que miden las 11 dimensiones del ciclo electoral. La encuesta PEI que se analiza a continuación incluye casi todas las elecciones nacionales – ya sea presidencial o legislativa- en la que los ciudadanos pudieron votar por un candidato o partido usando una boleta de votación y en las que hay voto directo. Los datos para Centro América que se presentan a continuación son públicos.

II. La integridad electoral en América Central en perspectiva comparada

La democracia en Centroamérica

El proceso de democratización en América Central enfrenta aún grandes retos. Los procesos de transición a la democracia e incluso las alternancias en el poder en algunos de los países de la región no han logrado consolidar un régimen de libertades y derechos, así como garantizar la competencia, participación y disenso que supone una democracia, según Robert Dahl (1989)⁴. Los índices de democracia disponibles con datos para América central para los últimos 10 años muestran que, pese a los cambios políticos en la región iniciados en la década de los 90, aún hay serias dudas sobre su carácter democrático.

El índice de Democracia de *Freedom House* (FH) se compone de dos dimensiones, derechos políticos y libertades civiles que son calificadas por expertos y líderes en cada país, con un rango de calificación de 1 a 7. Las clasificaciones de los países se calculan a partir del promedio de la puntuación de ambas dimensiones para determinar la situación general de «Libre» (1.0-2.5), «Parcialmente libre» (2.51-5.5) o «Sin libertad» (5.51-7.0). Según los datos de 2018 de FH, Belice, Costa Rica y Panamá califican como libres, lo que las coloca como democracias plenas. El Salvador, Guatemala y Honduras califican como parcialmente libres, mientras Nicaragua es calificada como “sin libertad” lo que la excluye de la lista de democracias en el mundo. A partir de los estos parámetros FH construye un promedio agregado general que permite observar el cambio en el tiempo (Tabla 1). Como se observa en la tabla, Costa Rica es el país de Centro América con los logros más consolidados en materia de derechos políticos y libertades civiles con calificaciones entre 90 y 91 puntos de 100 posibles en el periodo de 2013 a 2018. Le siguen Panamá y Belice con promedios entre 86 y 88 el primero

3 Ver The Expert Survey of Perceptions of Electoral Integrity: <http://www.electoralintegrityproject.com>

4 Según Dahl (1989:13), son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta femenina y masculina y por la posibilidad de disenso y oposición.

y 82 y 83 el segundo. Esto indica que son países democráticos con retos menores. El caso de El Salvador destaca por que muestra avances importantes en materia democrática entre 2013 y 2015 con calificaciones de 77 y 75 puntos; y un retroceso a partir de 2016 cuando su promedio agregado baja a 69, y sube solo un punto en 2017 y 2018. Finalmente, se muestra un grupo de tres países con calificaciones reprobatorias cercanas a los 50 puntos lo que revela carencias serias en ambas materias, derechos políticos y libertades civiles. Guatemala tiene calificaciones agregadas que oscilan entre 54 y 57 puntos; mientras Honduras inicia el periodo con 51 puntos en 2013 y desciende hasta 46 en el último año. El caso más dramático es el de Nicaragua que inicia el periodo igual con 51 puntos y termina con 44.

Lo anterior sugiere que la celebración de elecciones no ha estado acompañada en todos los casos de la libertad de prensa, expresión y asociación que la ley supone, y tampoco de la competencia libre, limpia, justa, transparente y competitiva. Es decir, aun incluyendo reglas y principios legales en la materia, su ejercicio ha estado amenazado o ha sido limitado.

Tabla 1. Indicadores sobre la calidad de la democracia en los países centroamericanos

País	Gobierno representativo 2017	Derechos fundamentales 2017	Contrapesos al gobierno 2017	Administración imparcial 2017	Polity 2013*	Polity 2014*	Polity 2015*	Polity 2016*	Polity 2017*	Freedom House 2013**	Freedom House 2014**	Freedom House 2015**	Freedom House 2016**	Freedom House 2017**	Freedom House 2018**
Belize										88	87	87	87	87	86
Costa Rica	0.84	0.85	0.83	0.65	9	9	9	9	9	91	90	90	90	91	91
El Salvador	0.68	0.47	0.6	0.46	8	8	8	8	8	77	77	75	69	70	70
Guatemala	0.71	0.48	0.62	0.41	8	8	8	8	8	57	56	55	54	54	56
Honduras	0.54	0.49	0.48	0.36	7	7	7	7	5	51	51	49	45	46	46
Nicaragua	0.38	0.51	0.33	0.35	9	9	9	6	6	51	54	54	54	47	44
Panamá	0.74	0.66	0.62	0.56	10	10	10	10	10	82	82	82	82	83	83

* Estos cuatro indicadores forman parte del proyecto The Global State of Democracy, el cual es coordinado por IDEA internacional. Los países evaluados por esta organización se ubican en el siguiente rango: 0-100. (0) equivale al nivel de logro democrático más bajo, mientras que (1) equivale al más alto. Los datos se pueden consultar en: <https://www.idea.int/es/data-tools/global-state-democracy-indices>.

** La escala Polity IV ubica a cada país en el continuum autocracia-democracia y abarca el siguiente rango: -10 - 10. Los países ubicados entre (-10) y (-6) son catalogados como autocracias; los que se ubican entre (-5) y (5) son catalogados como anocracias; los que están ubicados entre (6) y (10) son considerados democracias. Los resultados de esta escala se pueden consultar en el sitio: <https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>.

*** El resultado agregado del índice de Freedom House evalúa el grado de libertades democráticas en cada país. Este índice abarca desde el (0) (menos libre) hasta el 100 (más libre). Los resultados de este índice se pueden consultar en: <https://www.freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources>.

El índice de *Polity IV* trata de estimar el grado de democratización de los países de más de 500 mil habitantes a partir de las cualidades democráticas o autocráticas de la autoridad. Tiene una escala que va de menos 10 (monarquía hereditaria) a 10 (democracia consolidada)⁵. Las calificaciones otorgadas en sus 6 componentes revelan las áreas con rezagos desde la perspectiva del Center for Systemic Peace: regulación del reclutamiento del ejecutivo, la competitividad en el reclutamiento del ejecutivo, la apertura del reclutamiento del ejecutivo, los límites al ejecutivo, la competitividad de la participación y la regulación de la participación. De acuerdo a las calificaciones agregadas de Polity entre 2013 y 2017 Panamá es la democracia más consolidada de la región, con la mayor

5 <http://www.systemicpeace.org/polityproject.html>

calificación posible (10), seguida por Costa Rica con 9 puntos; y El Salvador y Guatemala con 8 puntos en todo el periodo. Honduras muestra un deterioro importante, pues desciende de 7 a 5 puntos, mientras Nicaragua tiene una caída dramática de 9 a 6 puntos en el periodo.

Finalmente, destaca el esfuerzo realizado por *el Institute for Democracy and Electoral Assistance*, IDEA, que desarrolla los Índices del Estado Global de la Democracia (*GsoD*, por sus siglas en inglés) en el mundo. Estos Índices no se condensan en una calificación global y manejan una escala de cero a uno. Los índices son los siguientes: *gobierno representativo; imparcialidad de la administración, control gubernamental, derechos fundamentales y participación de la sociedad civil*. Según los datos, Nicaragua y Honduras son los países con mayores deficiencias en materia de gobierno representativo, que incluye la organización de elecciones libres y limpias, así como sufragio inclusivo, la libertad para partidos de organizarse y hacer campaña, y si los gobernantes son elegidos a través de elecciones. El Salvador, Guatemala y Panamá tienen mejores calificaciones - 0.68; 0.71 y 0.74 respectivamente- y en ese sentido, gobiernos un poco más representativos. Solo Costa Rica destaca por su calificación alta (0.84) en este atributo. En el caso de los derechos fundamentales, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen calificaciones cercanas al 0.50, lo que revela profundos déficits en materia del acceso a la justicia, las libertades civiles y los derechos sociales y equidad. En el caso de los contrapesos al gobierno, que supone un sistema de escrutinio frente al poder Ejecutivo, los problemas más serios los enfrentan Nicaragua y Honduras con 0.33 y 0.48 puntos, respectivamente; mientras El Salvador y Nicaragua tiene una mejor calificación de 0.60-0.62. Finalmente, casi todos los países de la región muestran problemas en el ámbito de la administración imparcial, lo que implica implementar políticas públicas precisamente imparciales.

A este panorama sombrío del nivel de democracia en la región se suman los niveles precarios de ingreso que tienen la mayoría de los ciudadanos de la región centro americana y, a su vez, con los altos índices de violencia –número de homicidios- corrupción y desigualdad (Ver Tabla A y B Anexo I). Según datos del Banco Mundial, mientras que en Panamá y Costa Rica el PIB per cápita era de 24 468 US dls anuales en el primero y 17 073 US dls anuales en 2017, en Honduras era de 4,986 US dls en el mismo año, es decir, menos de un tercio de los primeros. Otro ámbito en el que las diferencias son abismales es el de la violencia. De acuerdo al número de homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, el país más violento es El Salvador, con 82 homicidios intencionales (por cada 100 mil habitantes) seguido por Honduras con 56, mientras Costa Rica y Panamá se ubican como los países más seguros, con 11.9 y 9.67 homicidios intencionales por cada cien mil habitantes. En el caso de la corrupción, según datos de Transparencia Internacional, el país más corrupto de Centro América

es Nicaragua, seguido por Guatemala y Honduras; con datos para el 2018. Ahora bien, pese a todas estas diferencias, la desigualdad, sin embargo, parecería estar presente en todos los países de la región, en mayor o menor medida, con El Salvador como el país con menor desigualdad de la región y Panamá como el más desigual de todos.

La integridad electoral en Centroamérica en elecciones presidenciales y legislativas

En un contexto con niveles de calidad democrática bajos en la mayoría de los países de la región –exceptuando Panamá y Costa Rica- y con condiciones socioeconómicas adversas, es difícil esperar que las elecciones cumplan con estándares internacionales y normas globales en materia de elecciones democráticas. La tabla 2 muestra los niveles de integridad electoral en cada uno de los países analizados en este texto medidos por el Índice PEI cuyos valores van de 0 a 100, con éste último indicando mayor integridad⁶. Como se observa en la tabla, los promedios generales de integridad electoral van de 81.10 puntos porcentuales para Costa Rica en su elección presidencial de 2014, como el promedio más alto en la región, hasta 28.84 % para la elección de 2017 en Honduras, como el más bajo. Otra medida de la calidad general de las elecciones que ofrece la encuesta a expertos sobre integridad electoral es el ranking otorgado por los expertos a cada elección evaluada, mismo que va de 0 a 10, donde cero indica menor calidad y 10 mayor calidad.

Como se observa en la Tabla, Costa Rica es el único país en la región cuyas elecciones son consideradas de alta calidad. En general, Costa Rica se coloca como el país con los mejores niveles de integridad electoral en la región. Pese a ello es de notar que entre las dos elecciones presidenciales más recientes existe una diferencia notable. Mientras que en la elección presidencial de 2014 obtuvo 81.10% en el índice general PEI, en la de 2018 su promedio de integridad bajó a 76.63%. Sin embargo, su *rating* de la calidad general de la elección reporta una baja mucho menos sensible, con una calificación de 9.63 para su elección presidencial de 2014 y 9.33 en 2018, en una escala de 0 a 10. Los problemas de la elección presidencial más reciente –desde la perspectiva de los expertos- se centraron en la cobertura mediática, donde obtuvo sólo 58.7% y en financiamiento de campañas con 60.5%, dos etapas en las que ya había registrado problemas desde la elección de 2014. En el proceso de votación, que había sido bien valorado en 2014, se registra una caída en niveles de calidad muy considerable, y caídas menos dramáticas en las etapas de resultados electorales y conteo de votos, según los promedios generales de cada etapa del ciclo electoral que comprende 11 etapas, como se mencionó en la segunda sección del presente texto.

6 La descripción general del Índice PEI, las preguntas, rangos de respuestas, y construcción del índice general de percepciones de la integridad electoral se pueden consultar en el Anexo II.

Las elecciones presidenciales de 2014 en Costa Rica marcaron un parte aguas en la vida política de este país, cuando Luis Guillermo Solís Rivera del Partido Acción Ciudadana (PAC se impuso en la segunda vuelta con el 77.9% de los votos frente a su rival del tradicional Partido Liberación Nacional (PLN) (quien sólo obtuvo el 22.1% de los sufragios). Con la victoria de Solís se interrumpieron ocho años de gobierno del PLN, quien, pese a ello, se mantuvo como la primera fuerza en la Asamblea Legislativa, pues consiguió 18 de los 57 asientos. Por su parte, el PAC únicamente consiguió 13 diputaciones. En general, este proceso electoral no se caracterizó por acontecimientos polémicos que pudieran erosionar la integridad de los comicios.

En el proceso electoral de 2018, en el que se renovaron también el presidente, dos vicepresidentes y los 57 miembros de la asamblea legislativa, el PAC repitió su triunfo y colocó a Carlos Alvarado Quesada como titular del Ejecutivo. Alvarado Quesada obtuvo el 60.59 % de los sufragios en la segunda vuelta. Su más cercano competidor, Fabricio Alvarado Muñoz del Partido de Restauración Nacional (PRN), obtuvo el 39.41 % de los votos. Con esta victoria, el PAC sumó dos periodos al frente del Ejecutivo costarricense. En las elecciones legislativas para sorpresa de muchos fueron nuevamente los candidatos del PLN los que resultaron más votados. En este proceso, este partido obtuvo 17 de los 57 asientos disputados, mientras que el PAC obtuvo tan solo 10.

Aunque las elecciones costarricenses se han destacado por ser más limpias que las de otros partidos de la región, en 2018 se presentaron algunos hechos que afectaron la integridad electoral. Por ejemplo, la utilización de motivos religiosos por parte del candidato del PRN, así como la relación de éste con grupos religiosos, lesionaron la calidad del proceso, pues ambas acciones eran contrarias el marco jurídico. Estas malas prácticas electorales se reflejaron, en alguna medida, en las calificaciones relativas al proceso de votación y financiamiento de campaña.

Tabla 2. Integridad las etapas del ciclo electoral en Centro América. 2013-2018 (parte 1)

País	Año (tipo de elección)	Índice PEI	Rating	Leyes electorales	Procedimientos electorales	Distribución	Registro de votantes	Registro de partidos y candidatos
Belice	2015 (Legislativa)	53.48	6.75	42.86	64.22	41.41	41.88	59.31
Costa Rica	2014 (Presidencial 2a vuelta)	81.10	9.63	80.21	97.46	64.17	73.65	79.38
	2018 (Presidencial 2a vuelta)	76.63	9.33	85.19	93.33	79.91	85.65	72.22
Guatemala	2015 (Presidencial 2a vuelta)	47.95	5.44	45.88	61.81	61.39	31.53	38.42
Honduras	2013 (Presidencial)	46.09	4.60	38.33	50.81	53.58	39.33	61.10
	2017 (Presidencial)	28.84	2.14	20.24	24.11	44.88	23.99	50.86
Nicaragua	2016 (Presidencial)	36.25	2.00	30.95	40.09	49.46	39.64	36.25
Panamá	2014 (Presidencial)	60.71	6.88	55.21	77.23	55.83	64.27	65.41
El Salvador	2014 (Presidencial 2a vuelta)	58.96	7.79	59.64	80.22	59.67	46.58	60.07
	2015 (Legislativa)	48.94	5.22	52.78	43.75	58.70	52.50	59.94
	2018 (Legislativa)	53.58	6.78	68.52	61.11	56.57	42.18	54.72

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Integridad las etapas del ciclo electoral en Centro América. 2013-2018 (parte 2)

País	Año (tipo de elección)	Cobertura mediática	Financiamiento de campaña	Proceso de votación	Conteo de votos	Resultados electorales	Autoridades electorales
Belice	2015 (Legislativa)	53.09	29.25	49.94	67.69	64.38	70.35
Costa Rica	2014 (Presidencial 2a vuelta)	57.09	66.09	81.95	99.03	94.14	97.46
	2018 (Presidencial 2a vuelta)	58.75	60.56	61.68	91.53	88.47	91.67
Guatemala	2015 (Presidencial 2a vuelta)	41.64	19.75	35.89	76.03	63.30	66.67
Honduras	2013 (Presidencial)	36.00	29.40	47.69	69.20	30.00	45.31
	2017 (Presidencial)	32.14	17.96	36.14	16.79	27.68	15.18
Nicaragua	2016 (Presidencial)	47.79	27.54	31.52	34.39	42.63	25.85
Panamá	2014 (Presidencial)	54.16	23.59	63.59	74.97	63.79	71.33
El Salvador	2014 (Presidencial 2a vuelta)	44.34	33.75	60.89	85.29	42.86	73.66
	2015 (Legislativa)	48.75	38.08	46.77	48.75	53.16	41.63
	2018 (Legislativa)	48.44	38.22	42.53	63.61	67.78	60.73

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project

El segundo país de la región con niveles de integridad por arriba de los 50 puntos es Panamá, que en su elección presidencial de 2014 obtuvo 60.71% en el índice PEI (única elección evaluada). Como se observa en la tabla 2, Panamá presenta –a juicio de los expertos- problemas serios de integridad en materia de financiamiento de campañas, y en menor grado en leyes electorales y distritación. En las elecciones de mayo de 2014 fueron muy complejas, pues se renovaron más de 1000 cargos, entre lo que destacan los siguientes: presidente y vicepresidente, los 71 integrantes de la Asamblea Nacional, 20 miembros del Parlamento Centroamericano, 77 alcaldes, 648 representantes de corregimiento y 7 concejales. En la elección presidencial resultó electo Juan Carlos Varela, candidato del Partido Panameñista (PAN) con el 39.1% de los votos, quien se impuso al candidato de Cambio Democrático (CD), quien obtuvo el 31.4% de los votos. Con ello se consumó nuevamente la alternancia en el país centroamericano. Sin embargo, el PAN no logró colocarse como el partido más votado en las elecciones legislativas. Aunque en un principio el CD fue la fuerza política que obtuvo un mayor número de escaños, tras la realización de elecciones extraordinarias en noviembre de ese mismo año, fue el Partido Revolucionario Democrático quien logró constituir el bloque parlamentario más numeroso (26 escaños frente a 25 de CD).

Destaca que el proceso electoral panameño de 2014 estuvo opacado por las malas prácticas del partido en el gobierno. Las elecciones extraordinarias de noviembre se realizaron para elegir nuevamente aquellos cargos marcados por irregularidades durante las votaciones de mayo. Esos resultados fueron impugnados debido al uso ilegal de recursos públicos por parte de CD y su aliado, Movimiento Liberal Republicano Nacionalista. Al final, se comprobó que estos partidos habían incurrido en compra de votos con recursos públicos.

El Salvador ocupa el tercer lugar de la región con niveles de integridad en realidad bastante bajos, de 58.9 en el Índice PEI general de la elección presidencial de 2014; una disminución a 48.9% en la legislativa de 2015 y un incremento a 53.5 en la última legislativa de 2018. Las etapas más críticas en todas las elecciones son, sin duda, la del financiamiento de campañas en donde obtiene 36.6% en promedio; la de cobertura mediática, con 47.1 y la del registro de votantes con 47.0% en promedio. Ello las coloca como etapas en donde hay severos problemas en el uso de recursos públicos, y en general con la influencia del dinero en las elecciones, a la vez que cuestiona el acceso equitativo de partidos a recursos para campañas, y sin duda, el sesgo en los medios de comunicación. En general, además, se percibe un claro deterioro de la integridad electoral en el tiempo, con la elección legislativa de 2015 como la más severamente cuestionada. La etapa de procedimientos electorales mostró una caída de 36.47 puntos entre la elección presidencial de 2014 y la legislativa del siguiente año en 2015; fenómenos semejantes se reportan en el conteo de votos con una caída de 36.54 % y en menor medida en el proceso de votación de 14.12%. De acuerdo al *rating* de integridad, la calidad de la elección legislativa de 2018 fue mejor que la de 2015 con una calificación de 6.78 frente a una de 5.22, en una escala de 0 a 10. En cualquier caso, los indicadores de integridad sugieren que no se ha logrado revertir del todo el deterioro de la calidad de las elecciones experimentado en 2015 en las que jugaron un papel decisivo las autoridades electorales, muy mal calificadas por los expertos en ese año electoral.

Las elecciones salvadoreñas de 2014 se realizaron en un contexto de violencia que aumentaba de forma alarmante y donde la polarización era bastante aguda. En los comicios presidenciales de ese año resultó ganador, por estrecho margen, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) con Salvador Sánchez Cerén, quien se impuso en la segunda vuelta con el 50.11 % de los votos a su rival de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Norman Quijano. Lo cerrado de la contienda animó a Quijano y a sus seguidores a aducir fraude y a cuestionar la victoria de Sánchez Cerén. Además, el pequeño margen de victoria retrasó el anuncio oficial de los resultados, lo que generó dudas fuertes sobre los resultados electorales. Un año más tarde se celebraron elecciones legislativas y municipales, para renovar los 84 asientos de la Asamblea Legislativa, así como a los integrantes de 262 concejos municipales y los 20 miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano. El vencedor de los comicios legislativos fue ARENA, que consiguió 35 asientos en la Asamblea Legislativa, mientras que el FMLN consiguió 31 escaños. Destaca que ARENA también fue el partido más votado en las elecciones municipales, al ganar 129 de los concejos en disputa, mientras que el FMLN sólo obtuvo la victoria en 85.

Uno de los factores que erosionaron la calidad de las elecciones fueron los fallos de la Corte Suprema de Justicia en materia de procedimientos electorales. De

hecho, el sistema de votación se hizo notablemente más complejo debido a las decisiones de esa instancia. Por otro lado, este proceso electoral fue particularmente caótico en la etapa de conteo de votos y de resultados electorales. El atraso de más de tres semanas en la comunicación de resultados oficiales afectó la credibilidad de todo el proceso electoral en El Salvador y el Tribunal Supremo Electoral fue responsabilizado por estos tropiezos.

Por último, en 2018 se volvieron a efectuar elecciones legislativas y municipales para renovar 262 concejos municipales y 84 diputaciones de la Asamblea Legislativa en El Salvador. Nuevamente ARENA se colocó como el partido vencedor, aunque en esta ocasión su victoria fue considerablemente más holgada: frente a los 23 escaños obtenidos por el FMLN, los candidatos de ARENA se apropiaron de 37 diputaciones. Algo similar ocurrió en las elecciones municipales, pues ARENA logró conquistar 140 de los concejos disputados, mientras su más cercano competidor, el FMLN, ganó únicamente 64.

Guatemala, Honduras y Nicaragua tiene niveles de integridad electoral por debajo de los 50 puntos porcentuales. En el primer caso, Guatemala, el índice PEI de 47.5% en la elección presidencial de 2015 sugiere serios problemas que fueron detectados por los expertos guatemaltecos en las siguientes áreas: en primer lugar en la etapa del financiamiento de campañas, donde los expertos le asignaron solo 19.75% (de 100); registro de votantes, con 31.53%, y registro de partidos y candidatos con tan solo 38.42%. Otras etapas parecieron funcionar relativamente mejor, como el conteo de votos, los resultados electorales y el papel de las autoridades electorales. En dichas elecciones se eligieron además de presidente y vicepresidente de la república, los 158 escaños del Congreso de la República; y fueron renovadas las 338 corporaciones municipales, así como los 20 escaños que corresponden a Guatemala en el Parlamento Centroamericano. Dado que ninguna de las fórmulas que compitió para ocupar los máximos cargos del Ejecutivo obtuvo el 50% + 1 de los votos, en octubre se realizó el balotaje correspondiente. En éste se impuso la fórmula del Frente de Convergencia Nacional, integrada por Jimmy Morales (candidato a presidente) y Jafet Cabrera (candidato a vicepresidente), consumando con ello la alternancia en el poder, pues el FCN desplazó al Partido Patriota. En el Congreso se impuso el partido Libertad Democrática Renovada (LIDER), pues obtuvo 44 de los escaños en disputa, mientras que el FCN obtuvo tan sólo 11 asientos. Esta fuerza política encabezó también las elecciones municipales al obtener 130 de las posiciones en juego.

Las elecciones guatemaltecas de 2015 estuvieron plagadas de escándalos y acusaciones. Entre los múltiples casos de corrupción denunciados por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala destaca el de “la Línea”, el cual condujo a la renuncia del presidente Otto Pérez Molina tan solo unos meses antes de la elección. A ello se suma el caso de “Lavado y Política”, que involucró principalmente al partido Libertad Democrática Renovada (LIDER) e implicó el

desvío de recursos públicos y el financiamiento ilícito de partidos políticos. Por otro lado, integrantes del partido Unidad Nacional de la Esperanza (del expresidente Álvaro Colom) también estuvieron implicados en un esquema de financiamiento ilícito y evasión fiscal conocido como “La Riviera”. Finalmente, vale la pena mencionar la polémica desatada por la decisión del Tribunal Supremo Electoral (TSE) de negar el registro como candidato a diputado al ex presidente Alfonso Portillo y a Salvador Gándara, ex alcalde de Villa Nueva.

El país de Centroamérica con el nivel más bajo de integridad electoral es Nicaragua. Como se observa en Tabla 2 el Índice general de percepciones de Integridad electoral (PEI) fue de 36.25% (escala 1-100) en las elecciones presidenciales de 2016, en las que se eligieron presidente y vicepresidente, 90 integrantes de la Asamblea Nacional, así como 20 representantes nicaragüenses del Parlamento Centroamericano. Los resultados electorales confirmaron la reelección de Daniel Ortega (tercera ocasión consecutiva), postulado, como en procesos anteriores, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, quien obtuvo un respaldo casi unánime con el 72.44% de los votos, frente a Maximino Rodríguez Martínez del Partido Liberal Constitucionalista, quien obtuvo únicamente el 15.03% de los sufragios. En las elecciones legislativas el FSLN resultó también vencedor, al obtener 71 de los escaños en disputa.

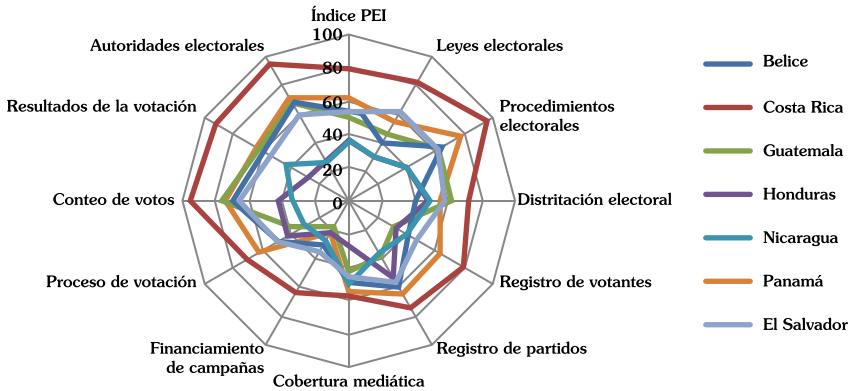
Desafortunadamente, las elecciones nicaragüenses de 2016 no estuvieron en sintonía con los parámetros internacionales de integridad electoral. Las irregularidades y malas prácticas electorales recorrieron prácticamente todo el ciclo electoral, comenzando por el rechazo de Daniel Ortega a recibir observadores internacionales y las denuncias en contra de las autoridades electorales por tener una gestión sesgada en contra de la oposición, quien ante el contexto adverso llamó al electorado a boicotear el proceso. A ello se añadió el desconocimiento de la dirigencia del Partido Liberal Independiente por parte de la Corte Suprema de Justicia y la destitución de 16 diputados propietarios de ese partido por el Consejo Supremo Electoral.

En concordancia con esos acontecimientos, el desempeño de las autoridades electorales y el financiamiento de campaña fueron dos de las etapas del ciclo electoral consideradas como muy poco integras por los expertos que evaluaron las elecciones nicaragüenses de 2016, con porcentajes de 25.8% y 27.5% (escala 0-100) respectivamente. A ello se añadieron leyes electorales sesgadas a favor del partido en el poder –con un índice de integridad de 30.9%-; defectos en el proceso de votación (31.5%); y el registro de partidos y candidatos con una calificación de 36.25% que revela problemas serios de integridad en materia de inscripción de candidatos de oposición -a los que se les impidió participar en las elecciones-, restricciones a partidos para hacer actos de campañas y oportunidades para que las mujeres pudieran participar como candidatas.

La integridad en perspectiva comparada

A partir de lo expuesto en el apartado anterior, parece claro que los niveles de integridad electoral en Centroamérica están muy lejos de ser uniformes. Por un lado, existen casos sobresalientes como Costa Rica, donde los procesos electorales se ajustan a las normas y convenios internacionales y, en esa medida a los estándares de integridad electoral. El índice PEI alcanza en Costa Rica 78.9 puntos sobre 100, lo cual coloca a sus elecciones como las octavas mejor evaluadas a nivel internacional⁷. Por otro, hay casos como Honduras y Nicaragua, donde las elecciones se destacan por su limitada calidad, con calificaciones de 37.5 en el índice PEI para el primero, y 36.3 puntos en este mismo indicador para el segundo, lo que sitúa a sus elecciones en los lugares 146 y 147 respectivamente a nivel internacional.

Gráfica 1. Integridad electoral por etapas en América Central, 2013-2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

Una de las ventajas de la medición propuesta por el Proyecto de Integridad Electoral es que permite conocer la valoración de los expertos de cada una de sus etapas, e incluso los rubros calificados por etapa. Ello permite observar las diferencias no sólo entre los países evaluados, sino también entre las diversas etapas que componen los procesos electorales. La gráfica 1 muestra cómo en los países centroamericanos algunas etapas se encuentran mucho más consolidadas que otras. Por ejemplo, mientras en Honduras se han observado modestos logros en materia de registro de partidos y candidatos (55.98 puntos), en lo que respecta al financiamiento de campañas las carencias han sido ampliamente

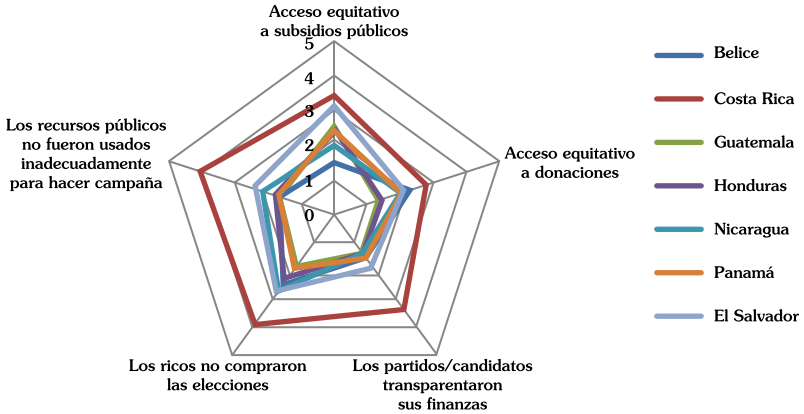
7 El índice PEI en esta sección está calculado a nivel país, no por elección. De forma que en aquellos países que tienen más de una elección en el periodo estudiado, el PEI que se reporta es el promedio simple de los niveles de integridad de sus elecciones.

señaladas por los expertos (23.68). Algo similar ocurre en Costa Rica, mientras los procedimientos electorales reciben una calificación bastante elevada (95.4), las inequidades en materia de cobertura mediática se han reflejado en una evaluación menos positiva por parte de los expertos (57.92). Ello permite identificar las áreas de oportunidad que subsisten en cada país.

En términos comparativos parece claro que Costa Rica es el país de la región centroamericana que tiene los mejores niveles de integridad electoral en todas las etapas del ciclo electoral. La gráfica 1 muestra, en ese sentido, que su radar es el que circunda al resto, y la distancia este éste y la línea de Panamá es, en algunas etapas considerable, como en el financiamiento de campañas. En orden descendente en niveles de integridad se ubican Belice, Guatemala y El Salvador cuyas líneas se traslapan en varias etapas sugiriendo que pues tienen retos semejantes en alguna medida. En el último segmento, se colocan Honduras y Nicaragua, con los niveles más bajos en promedio de integridad electoral en la región.

Siguiendo la idea del ciclo electoral propuesto por IDEA, las tres etapas con los resultados más bajos en la región son el financiamiento de campaña, el registro de votantes y la cobertura mediática. La etapa que en promedio resultó peor evaluada fue el financiamiento de campañas. Los expertos evaluaron cinco dimensiones de esta etapa: el acceso equitativo a los recursos subsidios públicos; el acceso equitativo a donaciones privadas; la transparencia de los recursos utilizados por partidos y candidatos; la intervención del poder económico en favor de un partido/candidato determinado; y el desvío de recursos público con fines electorales. Como puede apreciarse en la gráfica 2 una de las malas prácticas que más afecta a esta etapa son las carencias en materia transparencia en lo que respecta a los recursos asignados a fines electorales. Asimismo, el desvío de recursos públicos ha sido otra de las prácticas que ha afectado recurrentemente el financiamiento de campañas en la región.

Gráfica 2. Financiamiento de campaña en América Central, 2013-2018

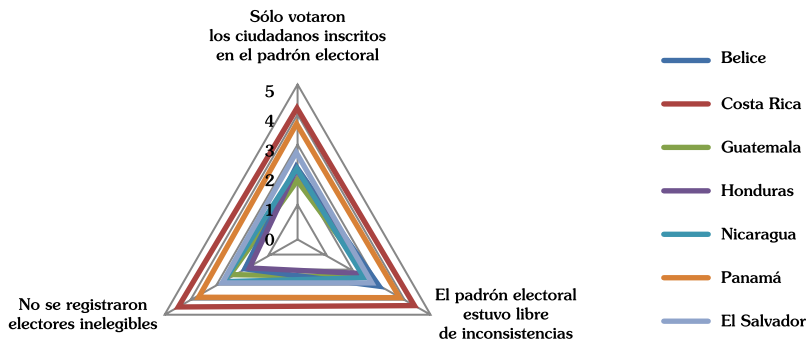


1. Muy en desacuerdo / 2. En desacuerdo / 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo / 4. De acuerdo / 5. Muy de acuerdo

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

Otra de las etapas que mayores retos representan para los países centroamericanos es el registro de votantes. En este caso, los expertos consultados evaluaron la recurrencia de malas prácticas como las inconsistencias en el padrón electoral, el registro de electores que resultaban inelegibles según las normas electorales, y la participación de individuos que no estaban previamente registrados en el padrón electoral (ver Gráfica 3). En este caso, la práctica que más afectó la integridad de esta etapa fue el hecho de que se permitiera sufragar a individuos que no estaban registrados en el padrón electoral. Sin embargo, debe de considerarse que si bien esta es la etapa que recibió en promedio la segunda calificación más baja, encontramos aquí una marcada asimetría. Mientras países como Guatemala y Honduras mostraron un muy bajo desempeño en esta materia, Panamá y Costa Rica han logrado avances considerables.

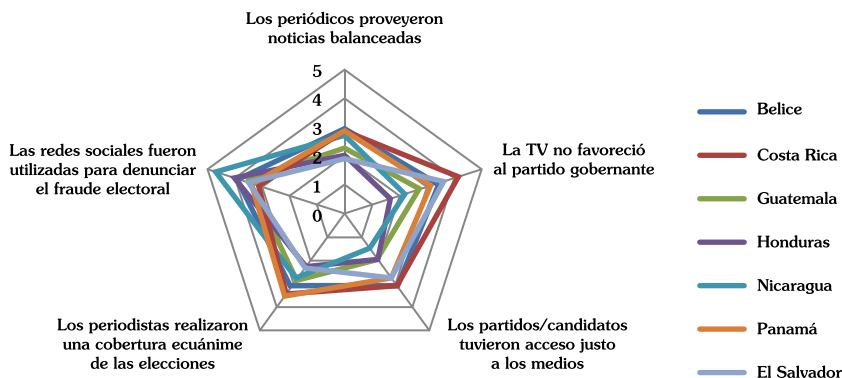
Gráfica 3. Registro de votantes en América Central, 2013-2018



1. Muy en desacuerdo / 2. En desacuerdo / 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo / 4. De acuerdo / 5. Muy de acuerdo
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

La tercera etapa que recibió evaluaciones negativas fue la cobertura mediática (Gráfica 4). Aquí todos los países considerados muestran rezagos considerables. En este caso, las malas prácticas evaluadas fueron el desequilibrio en el acceso a los medios; el sesgo en la cobertura de televisión a favor del partido en el poder; los sesgos en cuanto a la cobertura de los periódicos; la pasividad de las redes sociales como instrumento de denuncia del fraude electoral, y la parcialidad en la cobertura periodística de las elecciones. En este caso, los expertos consultados consideraron que fueron los periódicos, con su cobertura noticiosa poco balanceada, quienes más contribuyeron a los bajos resultados de la región. De forma parecida, se señaló que los distintos competidores no disfrutaron de un acceso equitativo a los medios de comunicación.

Gráfica 4. Cobertura mediática en América Central, 2013-2018

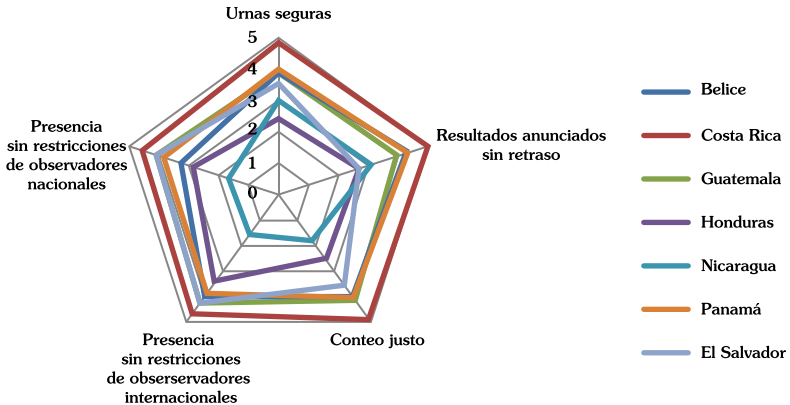


1. Muy en desacuerdo / 2. En desacuerdo / 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo / 4. De acuerdo / 5. Muy de acuerdo
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

Por otro lado, existen también etapas donde los avances de la región han sido más notorios. Las etapas que resultaron mejor evaluadas fueron, en orden descendente, el conteo de votos, los procedimientos electorales y las autoridades escolares. Sin embargo, debe de tenerse en cuenta que algunos países se encuentran muy alejados de la media de región.

Aunque aún subsisten carencias importantes, el conteo de votos fue la etapa del ciclo electoral que recibió mejores calificaciones (Gráfica 5). En este caso, a los expertos se les pidió evaluar qué tan comunes eran las siguientes malas prácticas: el retraso en el anuncio de los resultados electorales; las restricciones a la presencia de observadores nacionales; las restricciones a la presencia de observadores extranjeros; la exposición de las urnas a la manipulación; y el conteo parcial de los votos. Los resultados muestran que los mayores avances regionales consisten en brindar mayores facilidades a la labor de los observadores electorales nacionales, y en ofrecer resultados de forma oportuna. Sin embargo, cabe resaltar que Nicaragua es una excepción en el primer rubro, mientras que Honduras y El Salvador lo son en el segundo.

Gráfica 5. Conteo de votos en América Central, 2013-2018



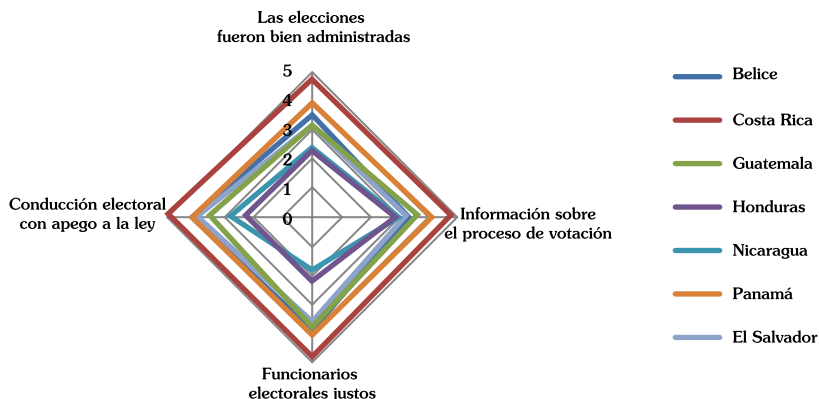
1. Muy en desacuerdo / 2. En desacuerdo / 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo / 4. De acuerdo / 5. Muy de acuerdo

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

Otra etapa con avances relativamente visibles es la de los procedimientos electorales (Gráfica 6). En este caso, los expertos evaluaron qué tanto se presentan las siguientes prácticas: mala gestión de las elecciones; difícil acceso a la información sobre el proceso de votación; actuación partidista de los funcionarios electorales; y conducción electoral contraria al marco legal. En esta etapa, destaca particularmente el apego de la conducción electoral respecto a la ley. Sin embargo, debe de considerarse que aquí también existe una marcada diferencia entre países. Mientras los procedimientos electorales en Costa Rica y Panamá destacan por

su alta calidad, en países como Honduras y Nicaragua las malas prácticas siguen siendo comunes en esta etapa.

Gráfica 6. Procedimientos electorales en América Central, 2013-2018

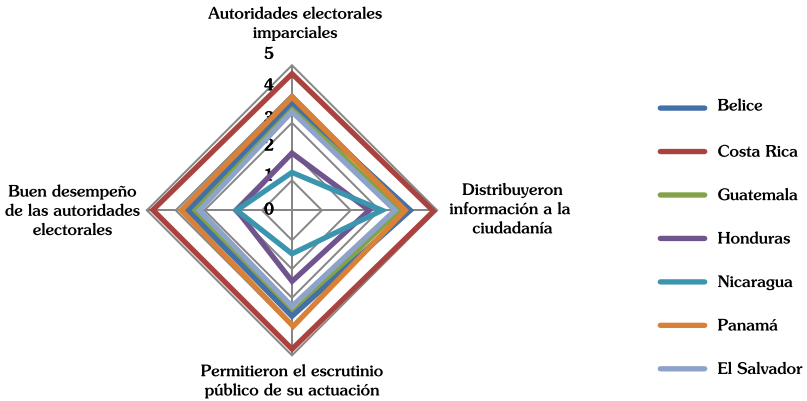


1. Muy en desacuerdo / 2. En desacuerdo / 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo / 4. De acuerdo / 5. Muy de acuerdo

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

Por último, destaca la valoración que hacen los expertos respecto de la actuación de las autoridades electorales (Gráfica 7). Se pidió a los expertos que evaluaran si las autoridades electorales se habían conducido de forma imparcial; si distribuyeron información a la ciudadanía; si permitieron el escrutinio público de sus acciones, y si su desempeño había sido óptimo. En términos generales, las autoridades electorales centroamericanas recibieron calificaciones positivas respecto a sus acciones informativas. Sin embargo, al igual que otras etapas, obsérvese que existe una distancia muy marcada entre las autoridades electorales de los distintos países. Mientras los órganos de gestión electoral de Costa Rica mostraron un desempeño apegado a los más estrictos estándares internacionales, en Honduras y Nicaragua se presentó un escenario diametralmente opuesto.

Gráfica 7. Autoridades electorales en América Central, 2013-2018



1. Muy en desacuerdo / 2. En desacuerdo / 3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo / 4. De acuerdo / 5. Muy de acuerdo

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

Como se observa, la disparidad entre países y entre etapas del ciclo electoral no permite hacer generalizaciones respecto al estado actual de la integridad electoral en Centro América, pues los contrastes entre Costa Rica y por ejemplo Honduras y Nicaragua son muy elevados. Sin embargo, es claro que en casi todos los países de la región los retos son enormes para elevar la calidad de sus elecciones.

Los factores asociados a la integridad electoral en Centroamérica

¿Qué explica la baja integridad electoral en Centroamérica? ¿En qué medida su variación está vinculada a factores económicos? ¿Qué papel juegan los órganos electorales encargados de organizar las elecciones y hacer valer el estado de derecho? Con el propósito de explorar los factores económicos, políticos y sociales asociados a la integridad electoral en Centro América en el periodo 2013-2018, se hizo uso de herramientas estadísticas y se construyeron dos modelos. A manera de variable dependiente, se utilizó una pregunta de la encuesta del PEI a través de la cual los expertos asignan directamente una calificación (rating) del 1 al 10 a los procesos electorales evaluados. La Tabla 3 muestra los resultados de los modelos.

**Modelos logit ordenados para explicar la integridad electoral (rating)
en América Central, 2013-2018**

	I Coeficiente (Error estándar)	II Coeficiente (Error estándar)
VARIABLES ELECTORALES		
Leyes electorales		-0.0004 (0.0130)
Procedimientos electorales		0.0424** (0.0188)
Distribución		0.0038 (0.0113)
Registro de votantes		0.0099 (0.0109)
Registro de partidos y candidatos		0.0146 (0.0167)
Cobertura mediática		-0.0255 (0.0188)
Financiamiento de campaña		0.0242 (0.0186)
Proceso de votación		0.0204 (0.0189)
Conteo de votos		0.0223 (0.0158)
Resultados electorales		0.0000 (0.0130)
Autoridades electorales		0.0405** (0.0176)
VARIABLES SOCIOECONÓMICAS		
PIB per cápita	0.0001 (0.0001)	0.0001 (0.0001)
Índice de desarrollo humano	2.0866 (5.8753)	5.0417 (6.4457)
Índice de percepción de la corrupción	0.2055*** (0.0630)	0.1116 (0.0800)
Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)	0.0184 (0.0116)	0.0212 (0.0139)
Pseudo R ² (McFadden)	0.2113	0.4345
N	85	85
Nota: ***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1.		

En cuanto a las variables independientes los modelos consideran dos tipos de predictores: variables socioeconómicas y variables electorales. Entre las primeras se incluyen los siguientes indicadores: PIB per cápita, Índice de desarrollo humano (IDH), Índice de corrupción y el número de homicidios intencionales cometidos por cada 100 mil habitantes. Estos indicadores permiten explorar el impacto del desarrollo económico, la desigualdad, la violencia y la corrupción. Paralelamente,

se consideran también como variables explicativas las evaluaciones agregadas de cada una de las once etapas que componen el ciclo electoral. Al incluir ambos tipos de variables se busca precisar cuáles son los factores que están estadísticamente asociados a la integridad electoral y de qué magnitud es el peso de cada uno de ellos. Ello implica sopesar si son las variables socioeconómicas las que más afectan la calidad de las elecciones – como lo plantea la literatura tradicional- o si son algunas de las incidencias que se presentan a lo largo del ciclo electoral. Simultáneamente, los modelos considerados permiten identificar cuáles son las etapas del ciclo electoral que pesan más sobre la calidad de una elección. En síntesis, los modelos propuestos buscan contestar la siguiente pregunta: ¿cuáles son los factores que condicionan la integridad de un proceso electoral?

Para sopesar mejor de qué tipo son los factores que influyen sobre la integridad electoral se presentan dos modelos *logit* ordenados. Se trata de modelos ordenados debido a que la variable dependiente es una variable discreta ordinal. En el primer modelo se incluyen únicamente variables socioeconómicas, mientras que en el segundo se incluyen también variables electorales. Ello nos permitirá identificar; a) cuáles son los factores socioeconómicos más estrechamente asociados a la integridad electoral; b) si resulta o no relevante incorporar a las distintas etapas del proceso electoral como factores explicativos; y c) si alguna de estas etapas está más fuertemente asociada que el resto a la integridad electoral.

El modelo I muestra que no todas las variables socioeconómicas son estadísticamente significativas a la hora de explicar la integridad electoral. Únicamente la corrupción percibida resultó estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 99%. En otras palabras, la integridad electoral en América Central no parece estar asociada a factores como la violencia, el desarrollo económico ni el desarrollo humano. En cambio, para explicar este fenómeno sí resulta importante conocer los niveles de corrupción presentes en la sociedad. Tal y como indica el coeficiente de esta variable, las elecciones son más íntegras ahí donde existe una mejor percepción en materia de corrupción.

Sin embargo, una vez que se incluyen otro tipo de predictores, tal y como ocurre en el modelo II, la significación estadística de la corrupción desaparece. En este segundo modelo, las variables significativas no son de naturaleza socioeconómica, sino electoral. Que la inclusión de factores electorales no es irrelevante es algo que puede comprobarse al comparar la pseudo R2 (McFadden) de ambos modelos.⁸ Como se puede observar en la Tabla 3, la pseudo R2 aumenta en más de 0.2 cuando la integridad de cada etapa se utiliza para explicar el rating. Por tanto, el modelo II explica una mayor proporción de la variabilidad del rating que el modelo I.

8 Aunque es común señalar que la pseudo R2 debe ser tomada con cuidado como medida de la bondad de ajuste, en este caso, dado que nuestra variable dependiente y nuestra base datos son las mismas, esta estadística sí nos permite comparar ambos modelos.

Por otra parte, el modelo II permite identificar cuáles son las etapas que más pesan sobre el rating que los expertos asignan a cada elección. Los resultados muestran que son dos las etapas estadísticamente significativas: los procedimientos electorales y las autoridades electorales. Ambas variables son estadísticamente significativas a un nivel del 95% de confianza, y su coeficiente es de signo positivo. Estos resultados permiten anticipar que habrá elecciones de mayor calidad ahí donde existen mejores procedimientos electorales, y donde las autoridades electorales muestran un mejor desempeño.

En resumen, los modelos aquí presentados permiten concluir lo siguiente: cuando únicamente se consideran indicadores socioeconómicos para explicar la integridad electoral, la percepción de la corrupción destaca como una variable estadísticamente significativa. Sin embargo, una vez que se toman en consideración variables de tipo electoral, la significación estadística de las variables socioeconómicas se disipa. De los dos modelos utilizados, el modelo II, aquél que sí considera las variables de tipo electoral, resultó un mejor predictor de la calidad de las elecciones (rating marcado por los expertos). Finalmente, los resultados obtenidos muestran que no todas las etapas de una elección ejercen el mismo impacto sobre las percepciones de integridad electoral. Para Centroamérica son dos las etapas que resultaron estadísticamente significativas: los procedimientos electorales y las autoridades electorales.

III. La integridad electoral en Honduras

Honduras es un caso especial de fuerte retroceso en la calidad de sus elecciones presidenciales. De acuerdo a los datos de integridad electoral, el índice de PEI fue de 46.09% en la elección presidencial de 2013, mientras que en la elección de 2017 el índice cayó a 28.84%, un descenso dramático de casi 20 puntos. El rating general de la elección también cayó a la mitad, de 4.60 a 2.14, en una escala de 0 a 10, revelando con ello la percepción negativa de los expertos sobre la calidad de las elecciones en su conjunto.

En el proceso electoral de 2013, en el que participaron cuatro nuevos partidos, se eligió al titular del poder Ejecutivo, 128 diputados integrantes del Congreso de Honduras, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 298 alcaldes, 298 vicealcaldes, así como 2092 regidores. De acuerdo a los resultados electorales, el Partido Nacional (PNH) obtuvo la victoria por segundo periodo consecutivo en los comicios presidenciales. Su candidato, Juan Orlando Hernández Alvarado, resultó electo con el 36.89 % de los votos, mientras el segundo lugar fue para Xiomara Castro, la candidata del Partido Libertad y Refundación (Libre), y esposa del derrocado presidente Manuel Zelaya, quien obtuvo el 28.78 % de los sufragios. El PNH también se impuso en los comicios legislativos, obteniendo 48 de los asientos disputados, y su más cercano competidor, LIBRE, obtuvo 37

asientos. Los resultados electorales de esta elección evidenciaron, sin duda, una reconfiguración del sistema de partidos hondureño.

Antes de estas elecciones, Honduras se había caracterizado por ser uno de los sistemas políticos más estables de la región y por contar con uno de los sistemas de partidos más antiguos, en el que se alternaban en el poder el Partido Liberal (PL) y el Partido Nacional (PN). Sin embargo, la crisis política que derivó en el golpe de Estado de 2009 generó una fuerte polarización política y social que contextualizó los comicios de 2013 (Rodríguez, 2015:11).

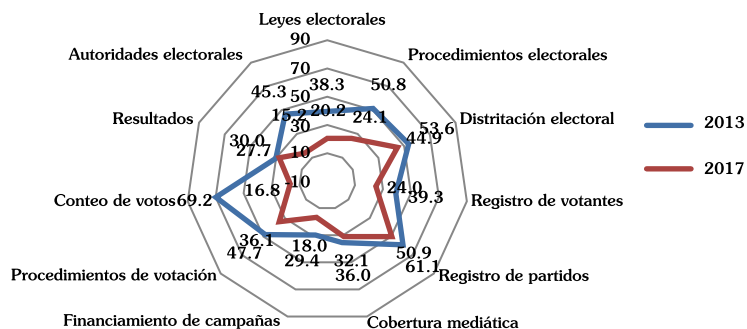
Aunque comparativamente la elección de 2013 fue mejor valorada en términos de integridad electoral que la de 2017 –según datos de la encuesta a expertos de percepciones de integridad electoral, PEI- estuvo marcada por la manipulación, violencia e irregularidades graves. En los meses que precedieron la elección, decenas de políticos de todos los partidos fueron asesinados o atacados, aunque la mayoría de los ataques se enfocaron en los candidatos del partido opositor LIBRE. Se registraron múltiples acusaciones de compra de votos y fraude, e incluso los observadores internacionales fueron acosados a pocos días de la elección. Además, se acusó a instituciones clave como el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia de interferir en las elecciones a favor del PN.

El proceso electoral de 2017 se celebró en medio de una fuerte controversia por la reforma constitucional promovida por el propio presidente en funciones para permitir su reelección. Pese a la oposición de numerosos actores y a una opinión pública adversa, Juan Orlando Hernández, jefe del Ejecutivo se presentó a reelección tras una polémica decisión judicial que lo favoreció. Al final, resultó ganador por un estrecho margen: el candidato del PNH obtuvo el 42.9% de los votos, mientras su más cercano competidor, Salvador Nasralla, promovido por la Alianza de Oposición contra la Dictadura, obtuvo el 41.42% de los votos. A diferencia de las cerradas elecciones presidenciales, en las elecciones legislativas el PNH se impuso por un margen más amplio: este partido consiguió 61 de los asientos disputados, mientras que LIBRE, el segundo partido más votado, obtuvo apenas 30 diputaciones.

A la controversia surgida por la reelección presidencial se sumaron numerosas inconsistencias, irregularidades y malas prácticas que erosionaron de manera dramática la integridad de las elecciones de 2017, muchas de las cuales fueron documentados por los observadores internacionales. Algunas de las etapas más criticadas fueron el conteo de votos y la publicación de resultados electorales. Si bien los primeros resultados daban como vencedor al candidato opositor, con el paso de los días, y tras la suspensión del sistema de procesamiento de datos (Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral) por varias horas, el presidente en turno se colocó como el vencedor oficial. La desconfianza de la oposición respecto a los resultados y la actuación de las autoridades electorales

ocasionaron numerosas protestas violentas, que tuvieron como resultado varios heridos y muertos, ante lo cual el gobierno ordenó la suspensión de las garantías constitucionales. Además de estos hechos, los observadores internacionales señalaron indicios de una asimetría en materia de financiamiento que benefició a Hernández, así como de la utilización clientelar de programas sociales en favor del oficialismo.

Gráfica 8. Integridad en las etapas del ciclo electoral en Honduras, 2013 y 2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Electoral Integrity Project.

La comparación de los niveles de integridad electoral en las elecciones presidenciales de 2013 y 2017 con datos de la encuesta a expertos de percepciones de integridad electoral (PEI) muestra el deterioro dramático en la calidad de las elecciones en la última elección respecto de la primera (Gráfica 8). Salvo en el registro de partidos y en la distribución electoral, cuyos resultados son cercanos, en el resto de las etapas, la elección de 2013 superó con creces la calidad de las realizadas de 2017.

Como se puede observar en la gráfica 8, las etapas más críticas en las elecciones de 2017 fueron las leyes electorales, el registro de votantes, el financiamiento de campañas y el conteo de votos, pues como se mencionó anteriormente, el flujo de información y los resultados sufrieron un impasse que provocó mucha desconfianza, proceso que no pudo ser detenido por las autoridades electorales, también muy criticadas en la última elección.

Conclusiones

En el texto se presentan algunos de los elementos centrales de la perspectiva de integridad electoral, desde las definiciones centrales hasta el binomio integridad electoral-malas prácticas que supone que cuando uno sube, el otro baja, esto es, cuando hay más integridad, se deben esperar menos malas prácticas electorales; y viceversa, cuando predominan las malas prácticas electorales, hay poca integridad electoral. A partir de ello se analizan las elecciones presidenciales y legislativas en América Central - Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Honduras – en el periodo 2013-2018.

El análisis de las elecciones presidenciales y legislativas en la región en el periodo mencionado muestran que existen aún graves problemas de integridad electoral en la gran mayoría de los países analizados -El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Honduras – y solo Costa Rica se ubica como una democracia plena con elecciones que cumplen que altos estándares de calidad. En la mayoría de los casos no se presume o alega fraude masivo, pero si se detectan y denuncian prácticas que erosionan la calidad democrática de las elecciones, entre las que destacan el uso de recursos públicos, la influencia del dinero en las elecciones, el acceso inequitativo de los partidos al financiamiento político, los sesgos en la cobertura mediática y déficits en el registro de electores.

Por su parte, el análisis exploratorio (estadístico) que se desarrolló para analizar los factores económicos y políticos asociados a la integridad electoral en Centroamérica mostró que cuando solo se toman en cuenta factores socioeconómicos, la percepción de la corrupción es significativa. Sin embargo, su importancia disminuye una vez que se toman en cuenta variables electorales. En este sentido, son dos las etapas que influyen en el nivel de integridad electoral: los procedimientos electorales y las autoridades electorales

Finalmente, vale la pena destacar que, de acuerdo a IDEA internacional la integridad electoral es ante todo un asunto político, pues requiere del acuerdo entre actores políticos para sellar un compromiso de buscar el cumplimiento de estándares internacionales –normas globales y convenios internacionales- en cada etapa del proceso electoral. Sin ese compromiso de parte de partidos, órganos electorales, candidatos y candidatas y ciudadanos en general es difícil, sino es que imposible buscar integridad electoral con algún grado de éxito. Los resultados mostrados en las diversas secciones del texto evidencian que no existe ese compromiso político de parte de los actores políticos relevantes para buscar la integridad electoral.

Bibliografía

- Alvarez, R. M., & Boehmke, F. J. (2008). Correlates of Fraud: Studying State Election Fraud Allegations. *Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation*, 99-111.
- Birch, A. (2011). *Electoral Malpractice*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven, Conn: Yale University.
- International IDEA. (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, Geneva: International Institute for Democracy and Electoral Assistance - Kofi Annan Foundation.
- Levitsky, S., & Way, L. (2010). Why Democracy Needs a Level Playing Field. *Journal of Democracy*, 21(1), 57-68.
- Martínez i Coma, F. & Frank, R. W. Expert Judgments. En Norris, P., Frank, R. W. & Martínez i Coma, Ferran (eds.). *Advancing Electoral Integrity*. Oxford University Press, 2014.
- Martínez i Coma, F., Norris, P. W., & Frank, R. W. (2015). Integridad en las elecciones de América 2012-2014. *América Latina Hoy*, 70(70), 37-54.
- Morlino, L. (2012). *Changes for democracy: Actors, structures, processes*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2012). The concept of electoral integrity, *The Electoral Project Integrity*.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez, C. G. (2015). Honduras: Hacia una reconfiguración del sistema partidario tras las elecciones generales de 2013. *Colombia Internacional*, 85(85), 209-226.
- Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism*. New York, NY: Oxford University Press
- Schedler, A. (2002). The menu of manipulation: Elections without democracy. *Journal of Democracy*, 13(2), 36-50.
- Vickery, Ch. & Shein, E. (2012). *Assessing Electoral Fraud in New Democracies: Refining the Vocabulary*, Washington, DC: IFES.

Anexo I

Tabla A. Indicadores socioeconómicos de los países centroamericanos

	Índice de percepción de corrupción*						Índice de desarrollo humano**				
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017
Belice							0.705	0.706	0.709	0.709	0.708
Costa Rica	53	54	55	58	59	56	0.776	0.78	0.788	0.791	0.794
Guatemala	29	32	28	28	28	27	0.671	0.67	0.674	0.679	0.674
Honduras	26	29	31	30	29	29	0.616	0.643	0.645	0.649	0.65
Nicaragua	28	28	27	26	26	25	0.6	0.603	0.609	0.614	0.617
Panamá	35	37	39	38	37	37	0.639	0.649	0.652	0.657	0.658
El Salvador	38	39	39	36	33	35	0.776	0.781	0.781	0.785	0.789

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Transparencia internacional y **PNUD

Tabla B. Indicadores socioeconómicos de los países centroamericanos

	PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales)					Índice de Gini				Homicidios intencionales (por cada 100 000 habitantes)			
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Belice	8071.6	8337.8	8533.2	8411.8	8507.1					28.76	34.97	33.12	37.60
Costa Rica	14 524.7	15 140.5	15 694.6	16 401.2	17073.5	49.3	48.6	48.4	48.7	8.73	10.03	11.59	11.90
Guatemala	7249.3	7529.4	7765.7	7946.7	8150.3		48.3			33.68	31.39	29.40	27.26
Honduras	4323.2	4457.4	4599.7	4752.5	4986.2	52.6	50.4	49.6	50	74.28	66.87	57.45	56.52
Nicaragua	4779.8	5040.5	5278.4	5533.1	5842.2		46.2			9.99	8.73	8.62	7.37
Panamá	20 053.6	21 087.8	22 167.9	23 186.8	24 468.9	51.5	50.6	50.8	50.4	17.27	14.55	11.26	9.67
El Salvador	7026.6	7259.0	7474.9	7726.2	8006.1	43.4	41.6	40.6	40	40.20	62.42	105.44	82.84

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

Honduras: balance y juicio de las elecciones vistas por la ciudadanía (2013-2017)

Victor Borge González

Justificación

Como parte de los proyectos de apoyo y fortalecimiento de la democracia y sus pilares en Honduras, el Instituto Nacional Demócrata de Estados Unidos (NDI, por sus siglas en inglés) y el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional de Honduras (UNAH); auspiciaron una conferencia con ponentes internacionales y nacionales un seminario para dialogar con actores sociales, políticos y ciudadanía. El Seminario fue titulado “La Democracia en América Latina y Honduras en el Siglo XXI: Entre avances, retrocesos y crisis”, tiene como objetivo final producir un libro en el que se abordarán distintos temas sobre la realidad latinoamericana y hondureña.

Como parte del seminario, se realizó una exposición de los resultados obtenidos de tres estudios de opinión pública, realizados en 2013, 2017 y 2018 a nivel nacional de Honduras. Esta serie buscaba realizar la evaluación de la percepción de hondureños y hondureñas en edad de votar sobre distintos temas. En el caso de los estudios de 2013 y 2017 se buscó evaluar la percepción sobre la situación del país, la participación en las elecciones nacionales, la transparencia de los procesos electorales y confianza en estos, así como la compra de voto y coacción en el proceso. La encuesta realizada en 2018 fue dedicada a la evaluación de la crisis política que explota luego del triunfo del Presidente Juan Orlando Hernández en la elección de noviembre 2017. Como subproducto se logró conocer el perfil de los votantes y como se reconfiguró la simpatía político-partidaria en el país luego del golpe de 2009.

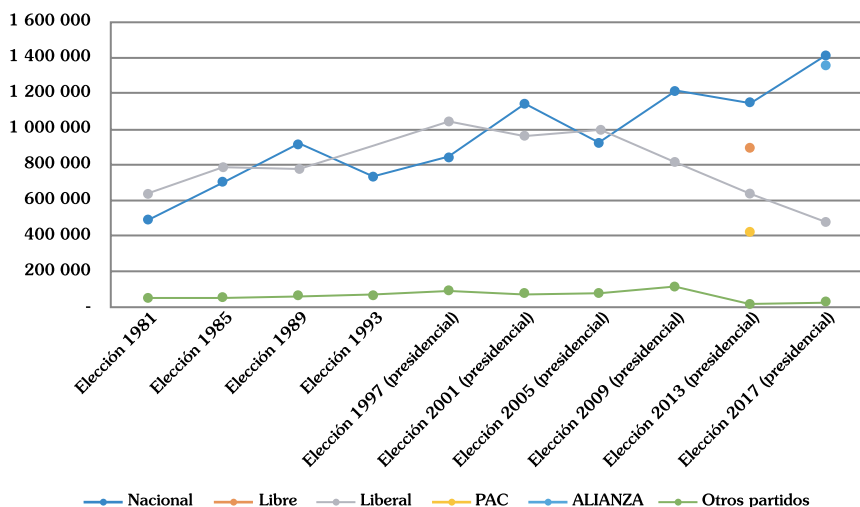
Antecedentes

Desde la vuelta a la democracia en Honduras en 1980, se han observado similitudes y diferencias en los once procesos electorales -diez nacionales y uno legislativo (1980)- que se han realizado desde entonces. Sin embargo, el undécimo proceso electoral que se efectuó el pasado 26 de noviembre de 2017 produjo una ruptura en el entramado social del país, entre los que apoyaban la reelección del presidente Juan Orlando Hernández y sus detractores, estos últimos liderados principalmente por el candidato de la Alianza, Salvador Narralla y el expresidente Manuel Zelaya. El choque de simpatías y antipatías hacia uno y otro movimiento generó una crisis política que todavía, a diciembre de 2018 no

se había resuelto. Estas antipatías, se desvelan claramente hacia los tres partidos políticos más fuertes del país.

El nivel de cansancio de la ciudadanía y la desconfianza en el sistema y en los políticos, mueve a los votantes a decantarse desde 2013 por nuevas propuestas políticas como lo son los partidos Libre y Anticorrupción. Tal y como se puede observar en el gráfico siguiente, en 2017, ambas fuerzas consolidan una alianza de oposición la cual estuvo cerca de ganar las elecciones en un cuestionado proceso.

Gráfico 1. Resultados de las elecciones presidenciales de 1981 a 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo Electoral.

Simpatía partidaria y elecciones, Multipartidismo moderado y bipartidismo

Aunque desde la vuelta a la democracia en 1980, el sistema estuvo conformado por la participación de tres organizaciones político-partidarias, Partido Liberal (PL), Partido Nacional (PN) y Partido Innovación y Unidad (PINU); el caudal de este último permitió a los partidos políticos tradicionales, PN y PL, hacer funcionar la democracia como un sistema bipartidista en donde las decisiones han sido tomadas por estos últimos dos actores y sus liderazgos. La elección de 2013, luego de su exilio, el expresidente Zelaya, regresa y funda el partido político LIBRE para participar en la elección de 2013, que dicen los estudiosos del tema, es la que rompe el bipartidismo para entrar a un sistema multipartidista. La elección de 2017 no marca diferencia en el proceso, ya que la ALIANZA (LIBRE+PAC+PINU) mantiene este escenario, incluso desplazando al tradicional partido Liberal a una tercera plaza, consolidando los malos resultados desde 2013 en los que el caudal electoral cae a la mitad lo tradicionalmente obtenido desde 1980.

El partido LIBRE se convierte en una salida del sistema tradicional para los votantes, decantándose incluso por una fuerza política que ha sido catalogada por algunos como de izquierda por su cercanía con los movimientos políticos bolivarianos fundados por el difunto presidente Hugo Chávez de Venezuela.

Es claro que el elector hondureño no se decanta claramente por una ideología, incluso se podría que especular que son principalmente de derecha ya que cerca de un tercio de los que respondieron a la pregunta sobre ideología se ubicaron en la escala diez (10) donde este era el extremo derecho; el mismo porcentaje se ubico en el escalón cinco (5), mientras que solamente un 14% se ubicó en el uno (1) o extremo izquierdo, esto para la encuesta realizada en 2018. En cambio, en 2013, los que se catalogaron de extrema derecha (10) se mantuvieron en uno de cada cinco encuestados, y los que se quedaron en el centro se mantuvieron en un tercio de los encuestados, los extrema izquierda se tradujeron en un 6% de los encuestados.

En 2013 al evaluar la pregunta de acuerdo con los encuestados que se identificaron con algún partido político, se logró determinar que los seguidores de LIBRE fueron los que más se acercaron a la izquierda, el promedio de estos en la escala fue de 4,3 sobre 10. Los seguidores del partido Nacional obtuvieron un promedio de 7.1 sobre 10 y los del partido Liberal un 6.3 sobre 10. En esa encuesta, los electores independientes o sin partido estaban en una escala ideológica de Centro ya que el promedio de estos era de 5.5 sobre 10.

Tabla 1. Ideología y simpatía partidaria en 2013

Pregunta P4

En esta tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en el cual el número 1 significa izquierda y el 10 significa derecha. Hoy en día cuando se habla de tendencias políticas, mucha gente habla de aquellos que simpatizan más con la izquierda o con la derecha, según el sentido que tengan paraa usted los terminos "izquierda" y "derecha" cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se encontraría usted en esta escala?

	Total	Partido de Simpatía								
		Ninguno	Partido Nacional (PN)	Partido Liberal (PL)	Partido Libertad y Refundación (LIBRE)	Alianza Patriótica	UD Unificación Democrática	PAC Partido Anti-corrupción	NS	NR
P4										
1 Izquierda	6.3%	3.8%	2.3%	2.9%	18.6%			4.2%		
2	4.4%	1.5%	2.6%	3.5%	9.5%		50.0%	4.2%		
3	5.8%	6.2%	3.1%	4.7%	12.2%			2.1%		25.0%
4	4.8%	3.1%	3.1%	4.1%	10.0%			3.2%		
5	29.8%	53.8%	19.5%	34.7%	22.6%			45.3%	100%	50.0%
6	7.7%	6.9%	8.3%	7.1%	7.2%	100%		8.4%		
7	5.4%	2.3%	8.6%	2.9%	3.6%			5.3%		
8	7.7%	1.5%	11.54%	8.2%	4.1%			9.5%		
9	5.2%	2.3%	2.9%	.9%	.9%			4.2%		
10 Derecha	17.7%	11.5%	25.3%	22.4%	7.7%		50.0%	9.5%		25.0%
NS	4.1%	6.2%	4.2%	4.1%	2.7%			4.2%		
NR	1.3%	.8%	1.6%	1.6%	.9%					
Promedio	6.0	5.5	7.1	6.3	4.3	6.0	6.0	5.8	5.0	5.8
Total										
%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100%	100%	100%	100%	100%
N	1008	130	384	170	221	1	2	95	1	4

Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública, 2013. Borge y Asociados para NDI.

Tabla 2. Ideología y simpatía partidaria en 2017

Pregunta P4 E

En esta tarjeta tenemos una escala del 1 a 10 que va de izquierda a derecha, en el cual el número 1 significa izquierda y el 10 significa derecha. Hoy en día cuando se habla de tendencias políticas, mucha gente habla de aquellos que simpatizan más con la izquierda o con la derecha, según el sentido que tengan para usted los términos "izquierda" y "derecha" cuando piensa sobre su punto de vista político, ¿dónde se encontraría usted en esta escala?

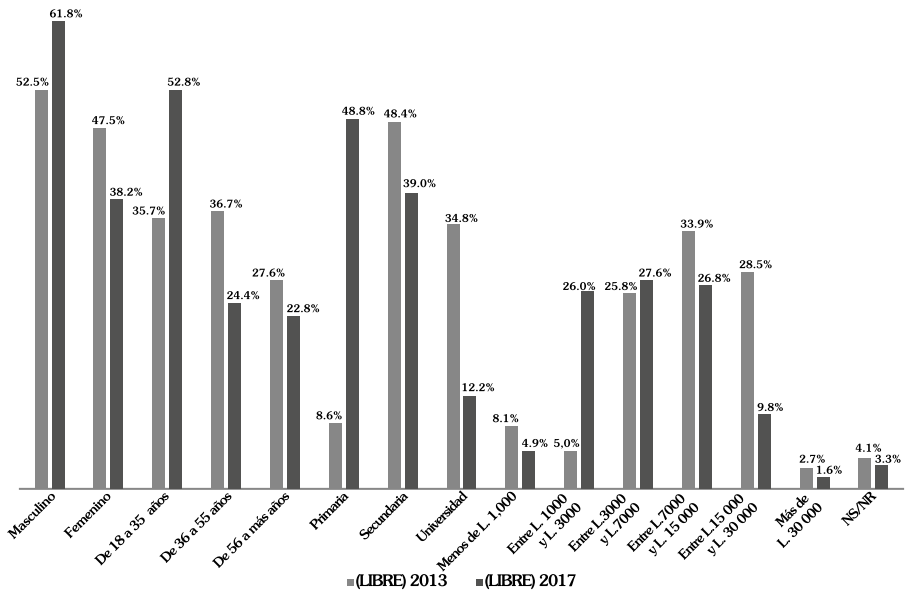
	Total	Partido de Simpatía								
		Ninguno	Partido Nacional (PN)	Partido Liberal (PL)	Partido Libertad y Refundación (LIBRE)	Alianza Patriótica	Alianza de Oposición	NS	Otro	NR
P4										
1 Izquierda	14.7%	10.8%	5.2%	16.4%	31.1%	23.5%	25.9%	20.0%	25.0%	23.1%
2	1.6%	1.8%	.9%	1.2%	.9%	5.9%	5.6%			
3	1.9%	1.1%	2.3%	1.2%	3.8%	2.9%	3.7%		8.3%	
4	2.2%	2.9%	2.3%	3.6%	.9%	2.9%				
5	31.1%	48.0%	22.8%	35.2%	28.3%	29.4%	40.7%	20.0%	41.7%	23.1%
6	3.7%	4.7%	3.7%	3.0%	3.8%	8.8%	3.7%			7.7%
7	3.0%	2.9%	2.3%	3.6%	3.8%	5.9%				
8	2.8%	1.8%	3.5%	4.8%	1.9%	2.9%	3.7%			7.7%
9	1.8%	2.2%	2.0%	1.8%	20.8%		1.9%		8.3%	7.7%
10 Derecha	29.9%	14.4%	49.3%	20.0%	3.8%	14.7%	9.3%	60.0%	16.7%	15.4%
No Sabe	5.7%	6.9%	5.2%	6.7%	.9%	2.9%	1.9%			7.7%
No Responde	1.6%	2.5%	.6%	2.4%	4.8		1.9%			7.7%
Promedio	6.1	5,5	7.6	5.6	4.8	4.8	4.4	7.2	5.0	5.5
Total										
%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
N	1214	277	347	165	106	34	54	5	12	13

Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública, 2017. Borge y Asociados para NDI.

Además de las ideologías, el partido LIBRE, que vino a romper con el tradicionalismo electoral, logró captar un grupo de electores desde 2013 más diverso en términos de edad y sexo. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico No. 2 siguiente, fueron los de mejor nivel educativo y de ingresos los que votaron por el partido Libertad y Refundación en 2013, situación que pone en entredicho la tesis de que las élites educadas y con mejores ingresos pudieron haberse decantado por el establishment. Ahora, en 2017, el perfil de los LIBRE cambia radicalmente, volcando hacia un perfil principalmente de hombres, jóvenes (18-35 años), con escolaridad primaria y secundaria, con ingresos menores a los siete mil lempiras o aproximadamente US\$300 mensuales por hogar.

Cuando se comparan los grupos de edad de esta organización con los grupos de edad que predominan en el padrón electoral, donde predomina el grupo de 18 a 30 años tanto en 2013 y 2017, se podría hipotetizar que parte del éxito de LIBRE fue traer un discurso disruptivo al discurso político tradicional, situación que se convirtió en la posible llave del éxito, sumado al hartazgo y apatía de los electores desde hace ya varios años, situación que se puede ver en la evaluación que hace la ciudadanía sobre las instituciones de la democracia en encuestas como el Barómetro de las Américas y el Latinobarómetro.

Gráfico 2. Perfil sociodemográfico de los simpatizantes de LIBRE en 2013 y 2017

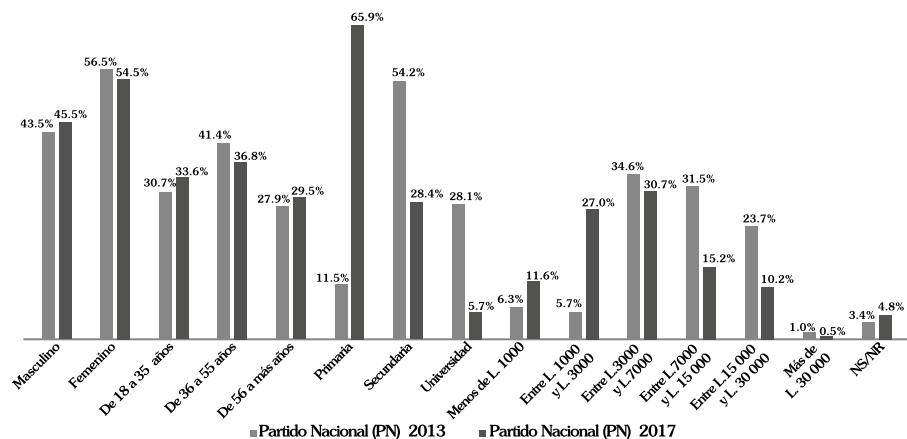


Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP)

El Partido Nacional es hoy un partido político que responde a las simpatías de una población electoral similar en cuanto a sexo y grupos de edad. No obstante, tiene un gran diferenciador, responde a un grupo poblacional con un nivel educativo bajo, principalmente primaria, con ingresos menores a los US\$300. Esta situación puede responder a las propuestas de apoyo por medio de programas sociales de parte del partido en gobierno, el cual al ganar nuevamente en 2013 las elecciones, se enrumaba a 8 años en el poder y son estos programas, los más utilizados en América Latina para consolidar el poder en el ejecutivo. Luego, en 2017 vuelven a ganar, lo que vuelve más sólida esta tesis, situación que se valida con el análisis realizado por Meléndez¹ sobre el grupo de preguntas relacionadas con compra y coacción del voto, en la que se valida que los votantes del partido Nacional en la elección de 2017 era simpatizantes duros del partido y además beneficiarios de los programas sociales del oficialismo.

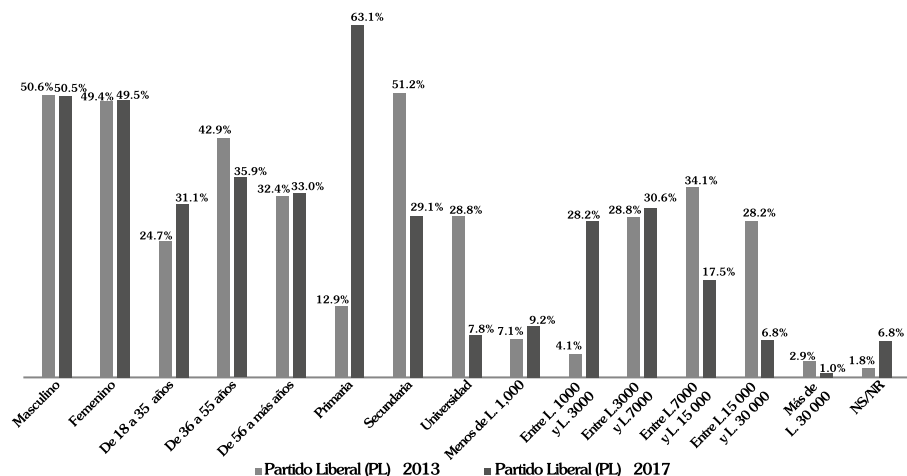
1 Meléndez, Carlos. "Legitimidad del Proceso Electoral, Clientelismo e Identificaciones Partidarias en las Elecciones Generales del 2017 en Honduras". 2018. Centro de Documentación de Honduras.

Gráfico 3. Perfil sociodemográfico de los simpatizantes del Partido Nacional en 2013 y 2017



Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP)

Gráfico 4. Perfil sociodemográfico de los simpatizantes del Partido Liberal en 2013 y 2017



Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP)

En relación con el Partido Liberal, otrora el partido con el que el Nacional competía electoralmente, se convirtió luego de 2009, en la tercera organización política en caudal electoral. El partido Liberal ha obtenido en las últimas tres elecciones un promedio 644 677 votos; mientras que antes de la elección de 2009 su promedio era de 872 998 votos, una diferencia de 228 321 votos. Esta diferencia se produjo luego de la ruptura producida durante la crisis por el golpe de Estado y la salida de Mel Zelaya del poder. Esta situación, producida entre líderes políticos del mismo partido, lo cual generó una fractura que dividió el partido,

generando una salida de simpatizantes y electores. Los electores que quedaron están conformados por ciudadanos y ciudadanas similares a los simpatizantes del Partido Nacional, lo cual podría suponerse como problemas para cambiar su discurso político y consolidar nuevos liderazgos políticos a nivel nacional. Este perfil se puede ver en el Gráfico 4 donde se aprecia que, en términos de sexo y edad están repartidos de manera muy similar, mientras que la gran diferencia se encuentra en el nivel de escolaridad de sus simpatizantes, los cuales tienen predominantemente, primaria y secundaria.

En la encuesta de 2017, se propuso con la orientación del Dr. Carlos Meléndez y el NDI, conocer la fortaleza de la fidelidad de los electores hacia los dos partidos tradicionales y el nuevo partido LIBRE y así determinar la fortaleza de las ofertas electorales *antiestablishment* en Honduras. Para esto se formuló una pregunta que se ha utilizado en otros países; la pregunta decía **“Vamos a suponer que en este momento hubiera nuevas elecciones en Honduras, ¿Votaría usted por un candidato del partido LIBRE/Nacional/Liberal para....alcalde de este municipio/diputado/presidente?”**²; tal como se puede observar en la tabla, entre 4 y 5 de cada 10 electores dijeron que del todo “Definitivamente NO votarían” por candidatos a ninguno de los puestos de elección popular de cada uno de esos partidos que les consultamos, en este caso el Partido Nacional, el Partido Liberal y el Partido Libertad y Refundación. Al calcular un promedio simple se logró determinar que el partido con mayores antipatías al momento de la encuesta era LIBRE con un promedio de 46.27%; en cambio los partidos tradicionales tenían una antipatía similar de 40.97% para el Nacional y 40,93% para el Liberal.

Tabla 3. Identidad partidaria y fidelidad según puesto de elección popular. Encuesta 2017

PUESTO/PARTIDO	Definitivamente Sí	Probablemente Sí	Probablemente No	Definitivamente No	NS/NR
47. Alcalde de su municipio, LIBRE	18.20%	17.80%	14.50%	47.30%	2.20%
48. Diputado, LIBRE	17.40%	21.40%	14.80%	44.60%	1.70%
49. Presidente de la República, LIBRE	25.30%	14.10%	11.90%	46.90%	1.90%
50. Alcalde de su municipio, Nacional	34.30%	16.40%	9.10%	38.90%	1.40%
51. Diputado, Nacional	29.70%	18.50%	11.30%	39.40%	1.10%
52. Presidente de la República, Nacional	34.60%	11.00%	8.30%	44.60%	1.40%
50. Alcalde de su municipio, Liberal	18.00%	25.20%	17.20%	38.60%	1.00%
51. Diputado, Liberal	14.70%	27.80%	17.20%	39.40%	1.00%
52. Presidente de la República, Liberal	16.10%	22.90%	14.80%	44.80%	1.30%

Fuente: Encuesta nacional de opinión pública diciembre 2017-enero 2018, Honduras. Borge y Asociados para el NDI y Caritas

Ahora, el aumento en el número de electores de la Alianza (LIBRE+PAC+PINU) para la elección del 2017 tuvo una explicación que no se da solamente sobre las antipatías o disgusto con los partidos políticos o lo políticos. También existe un fuerte rechazo de la población a la figura de la reelección presidencial desde 2016. Esta última afirmación se puede validar en una encuesta, también de

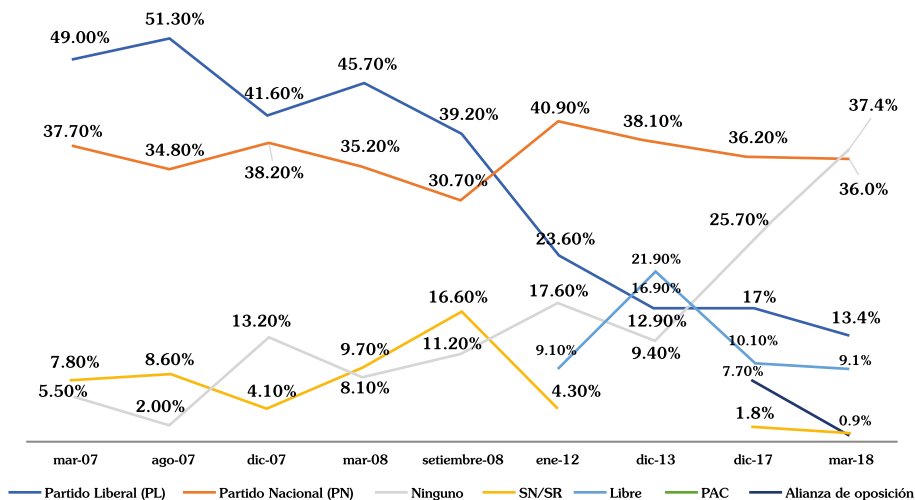
2 Melendez, Carlos y Kaltwasser Cristóbal. “Political Identities: The Missing Link in the Study of Populism”. Universidad Diego Portales, Chile. 2017. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354068817741287>

Borge y Asociados, en la que se recogió la percepción negativa del 60% de la población hacia la reelección presidencial. Esta situación se mantuvo hasta la elección de 2017, donde el presidente Juan Orlando Hernández por decisión judicial y no por reforma constitucional se reelige, ganando la elección. En esta elección (2017), se realizó la misma pregunta sobre la reelección presidencial y el porcentaje fue similar al de la encuesta de 2016, en este caso al igual que el anterior, el 60% de los encuestados dijo estar en desacuerdo con la reelección presidencial, situación que también calaba entre los simpatizantes del Partido Nacional, lo que hacía creer que la candidatura del presidente-candidato Juan Orlando Hernández podría debilitarse y hacerlo perder.

Los Independientes

Luego de la crisis de 2009, el aumento en el porcentaje de los electores independientes o sin partido aumentó radicalmente, pasando de 5% en 2007 a 37% en 2018. Tal es el aumento, que hoy podría decirse que conforman el grupo más importante en términos de identificadores o “El partido político más grande del país”.

Gráfico 6. Simpatía partidaria desde 2007 a 2018



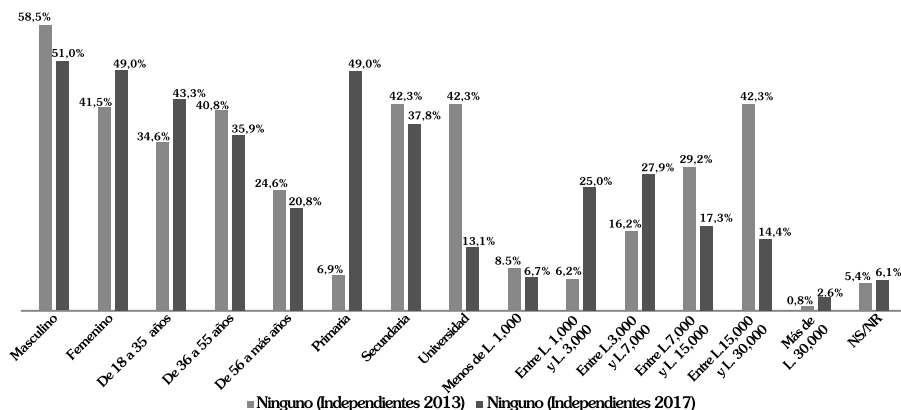
Fuente: Encuesta nacional de opinión pública diciembre 2017-enero 2018, Honduras. Borge y Asociados para el NDI y Caritas

Los independientes representaron en 2017 y 2018 a un 25% de los ciudadanos en edad de votar, además predominantemente jóvenes y adultos (18 a 55 años), con escolaridad primaria y secundaria, con ingresos entre US\$40 y US\$600 mensuales por hogar. Lo interesante es como, en 2013 el grupo de los independientes tenía una cara muy masculina, el 58% de los declarados sin partido

político eran hombres, mientras que ya en 2017 la situación de equiparó y se puede decir que son mitad hombres y mitad mujeres.

Otra característica que llama la atención es el nivel de ingreso de este grupo para el año 2013, cerca de la mitad de los electores con ingresos entre US\$625 y US\$1250 mensuales por hogar, ósea, de clase media-alta; conformaban a los electores sin partido político, situación que se invierte en 2017, en donde la mitad tiene ingresos inferiores a los US\$300. También se guardaba relación en términos de nivel educativo, como se citó anteriormente, en donde para 2017, los independientes eran predominantemente personas con escolaridad primaria (49%)

Gráfico 5. Perfil sociodemográfico de los simpatizantes de Partidos Independientes en 2013 y 2017



Percepción sobre la crisis política y el diálogo de 2018

La crisis política producto de la elección de noviembre 2017, tiene su origen más atrás tanto en el tiempo como en los factores que la originan.

El país viene viviendo un conflicto social producto de la pobreza y la desigualdad que apremian a los ciudadanos en el país. Según datos del Banco Mundial, Honduras se encuentra entre los 14 países más desiguales en el mundo, ubicándose en el puesto 6 del ranking según el índice de Gini (mide desigualdad). Además, según este mismo organismo internacional, Honduras cuenta con un 64.5% de su población en situación de pobreza. Si a la apremiante situación socio-económica, se suman problemas políticos y conflictos por el poder, tal y como se dio en la crisis de 2009 producto de la remoción del expresidente Manuel Zelaya Rosales por vías no constitucionales, el país y su gente se vuelven “caldos de cultivo” perfectos para crisis sociales, políticas y económicas permanentes.

Como se escribe anteriormente, la reelección presidencial generó crisis en Honduras y para terminar de aclarar, se puede decir que uno de los disparadores de la crisis política en el país proviene de 2009, que generó la expulsión del expresidente Manuel Zelaya Rosales del poder.

El expresidente Zelaya buscaba colocar en la elección de 2009 lo que llamó una “Cuarta Urna” en la que proponía que se consultara a los hondureños y hondureñas sobre su voluntad para aceptar la reelección del presidente de la República³. La crisis en aquel momento explota ya que se propuso reformar la cláusula 374 del Pacto Social, la cual, según el Congreso y los constitucionalistas de aquel momento, era irreformable, lo que se le llama “Cláusula Pétreá”.

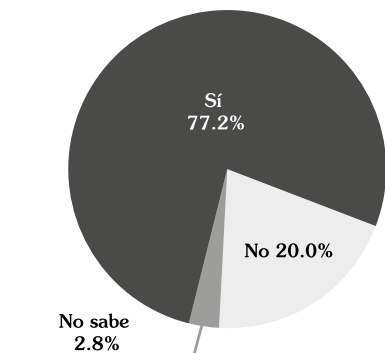
A casi 10 años de esa crisis, en la encuesta de 2018 para Caritas-NDI, se le consultó a los hondureños y hondureñas sus opiniones sobre las reformas constitucionales y los resultados no difieren de los obtenidos, los ciudadanos y ciudadanas rechazan la reelección presidencial considerándola ilegal y no estando de acuerdo con ella.

Sin embargo, cuando se pregunta sobre las reformas constitucionales, la percepción ciudadana cambia, siete de cada diez encuestados consideran necesaria una reforma política y electoral en el país que pueda generar estabilidad política y social. En contra de lo que algunos constitucionalistas y otros actores han dicho luego de la crisis del 2009, los ciudadanos hoy piden y consideran que es necesario convocar a una consulta popular pero esta vez con la intención de preguntar a la población sobre la conveniencia de reformar el Pacto Social que rige las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad hondureña.

3 Mendéz, Marilyn. “Honduras: La ruta ilegal de la Cuarta Urna”, Redacción, Diario La Prensa. 27/6/2009. <http://www.laprensa.hn/honduras/532850-97/honduras-la-ruta-ilegal-de-la-cuarta-urna>

Gráfico 7.

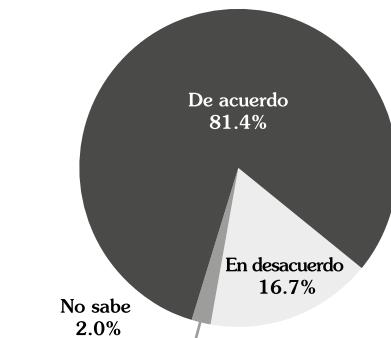
P36. ¿Cree que es necesario una reforma política y electoral en el país?



Fuente: Borge y Asociados

Gráfico 8.

P37. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con que se debe convocar a una consulta popular para reformar la Constitución y salir de la crisis política?

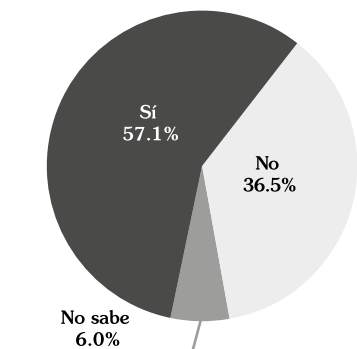


Además, para la población, una de las salidas a la crisis política actual es realizar esta consulta popular, según el 57.1% de los encuestados. Esta opinión es validada cuando se pregunta la forma en que debería abordarse el proceso de reforma, lo que deriva nuevamente en los mecanismos de participación ciudadana y que ya están validados y legitimados por el Congreso mediante la Ley que regula el Plebiscito y el Referendo⁴, esta solicitud o propuesta proviene del 60.5% de los encuestados a la pregunta ¿Cómo debería ser el proceso de reforma política y electoral?

4 Decreto 135-2009 "Ley Especial que Regula el Plebiscito y el Referendo". Fuente: https://www.tse.hn/web/documentos/Ley_Plebiscito_y_Referendo.pdf

Gráfico 9.

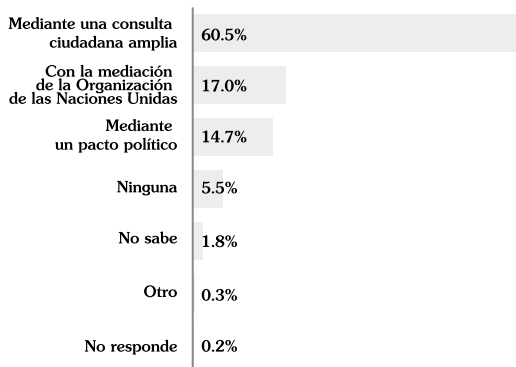
P38. ¿Cree que reformar la Constitución política y la ley electoral resolverá la crisis y la división en el país?



Fuente: Borge y Asociados

Gráfico 10.

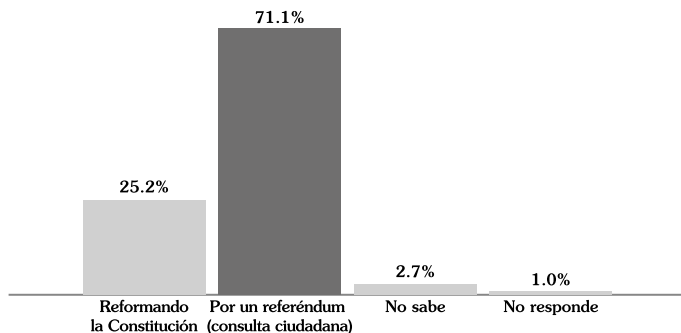
P39. ¿Cómo debería ser el proceso de reforma política y electoral?



Tal es el peso y la importancia que los ciudadanos le han dado a estos mecanismos, que setenta y uno de cada cien hondureños y hondureñas han solicitado que en caso de que un presidente o expresidente quisieran continuar en el ejercicio de las facultades o buscar la presidencia de la nación, se reforme la Constitución, reforma que debe llevar a modificar la cláusula pétrea 374⁵ que no permite la figura de la reelección presidencial.

Gráfico 10.

P41. ¿Cómo se debería aprobar la reelección presidencial?



Fuente: Borge y Asociados

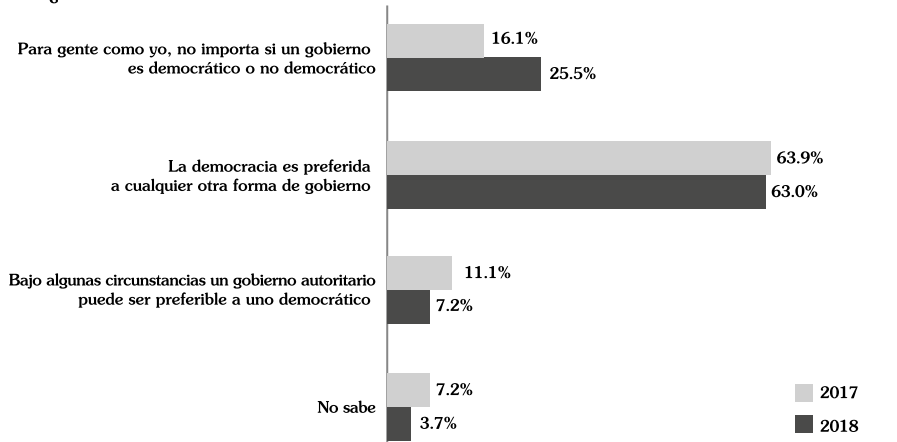
5 Artículo 374, Constitución de la República, 1982. “(Interpretado por dec.169-86;Gaceta no.25097 del 10/dic/1986) No podrán reformarse, en ningún caso, el artículo anterior, el presente artículo, los Artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidente de la República por el periodo subsiguiente”

Fuente: <https://www.tse.hn/web/documentos/Costituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica.pdf>

Lo que es importante destacar, es el apoyo que la ciudadanía le da a los mecanismos de consulta ciudadana que provee la legislación hondureña. Tal y como ya se ha citado anteriormente en este documento, en esta serie de encuestas 2017-2018, la democracia como forma de gobierno y como forma de convivencia es aprobada por el sesenta por ciento de los ciudadanos y ciudadanas.

Gráfico 11.

P5. ¿Con cuál de estas afirmaciones está usted de acuerdo?



Fuente: Borge y Asociados

Nuevamente, también es destacable como, a pesar de las vicisitudes producto de los altos niveles de delincuencia y la alta percepción de corrupción en el país, la ciudadanía ve como salida a sus problemas, los mecanismos democráticos modernos y no las tradicionales teorías de choque mediante golpes militares y/o ejecutivos, tal y como se puede ver en la reciente encuesta del Barómetro de las Américas de LAPOP en Honduras realizada en 2017. Datos que son incluso menores a países en donde la situación de estabilidad política, social y económica son relativamente mejores que en Honduras, por ejemplo, Costa Rica y México.

Gráfico 12.

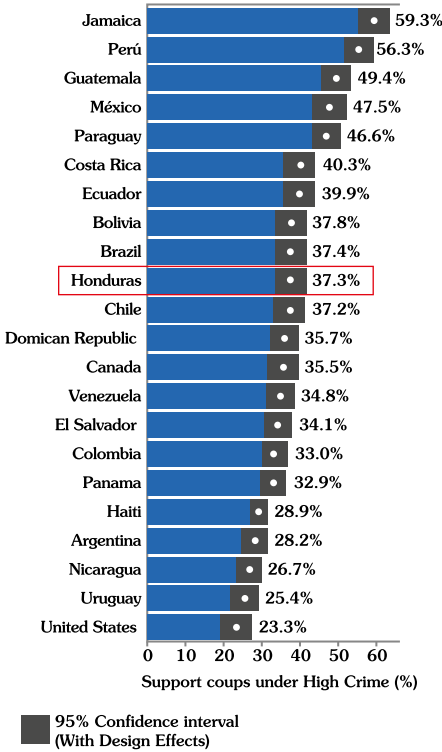


Gráfico 13.

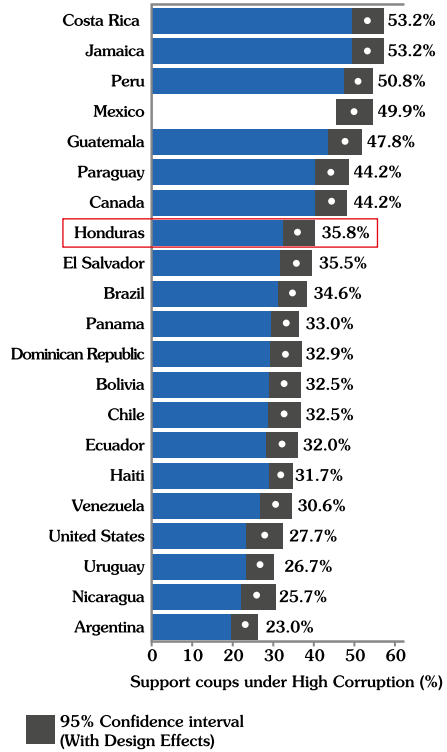


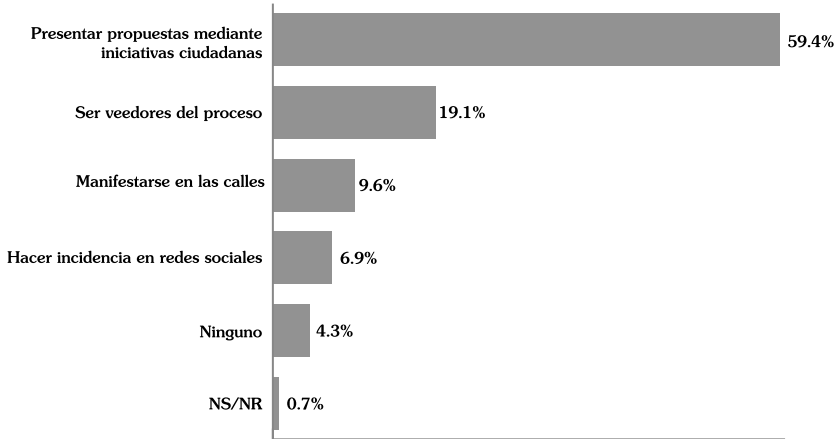
Figure 1.4 Support for Military y Coups under High Crime and High Corruption

Fuente: Barómetro de las Américas (LAPOP)

Además, el rol que la ciudadanía tiene en la toma de decisiones del país es cada vez más presente entre los encuestados, ya que, al preguntarles su rol como ciudadanos en el proceso de reforma electoral, seis de cada diez encuestados respondieron que su rol era “Presentar propuestas mediante iniciativas ciudadanas”.

Gráfico 14.

P53. ¿Cuál debería de ser el rol de la ciudadanía en el proceso de reforma electoral?



Fuente: Borge y Asociados

Legitimidad y confianza en los procesos electorales

Esta crisis política, desgastó de manera importante la imagen de la ciudadanía en la institucionalidad hondureña. Situación que trajo la desaparición del bipartidismo en Honduras rompiendo por la mitad a uno de los partidos políticos más antiguos de América Latina, el Partido Liberal. Esta división trajo la aparición del partido Libertad y Refundación (LIBRE) liderado por el expresidente Zelaya y su esposa Xiomara Castro. LIBRE ha logrado cuotas de poder importantes en las elecciones de 2013 y 2017, esta última en alianza con Salvador Nasralla del partido Anticorrupción (PAC).

Esta reconfiguración de fuerzas político-partidarias, sumada al descontento y desconfianza de la ciudadanía con el proceso electoral de noviembre de 2017, -72.5% tuvieron poca o ninguna confianza en el resultado del proceso, con pocas diferencias en edades, niveles educativos y de ingresos- trajo como producto una crisis política que se ha profundizado, pero que todavía, no ha explotado en protestas masivas como la “marcha de las antorchas” en 2015 o en protestas violentas como si ha sucedido en Nicaragua desde abril 2018.

Tabla 4.

Pregunta P15
P15. ¿Cuánta confianza tiene en que los resultados de las elecciones de noviembre reflejaran fielmente las preferencias de los ciudadanos en Honduras?

	Total	Sexo		Edad			Escolaridad			Ingresos							
		Masculino	Femenino	De 18 a 35 años	De 36 a 55 años	De 56 y más años	Primaria	Secundaria	Universidad	Menos de L. 1,000 y L. 3,000	Entre L. 1,000 y L. 3,000	Entre L. 3,000 y L. 7,000	Entre L. 7,000 y L. 15,000	Entre L. 15,000 y L. 30,000	Más de L. 30,000	NS	NR
P15																	
Mucha confianza	18.9%	16.1%	21.6%	15.4%	18.7%	24.4%	19.6%	19.9%	10.5%	17.9%	16.5%	19.6%	18.2%	23.0%	26.7%	18.5%	20.5%
Alguna confianza	11.8%	10.9%	21.6%	10.2%	14.4%	10.8%	11.7%	11.9%	11.4%	14.2%	14.9%	11.6%	8.9%	10.4%	13.3%	3.7%	7.7%
Poca confianza	28.8%	28.9%	28.7%	31.4%	27.5%	26.7%	31.2%	26.6%	21.9%	28.3%	33.0%	29.5%	26.7%	19.3%	20.0%	55.6%	20.5%
Ninguna confianza	39.4%	43.3%	35.5%	42.8%	37.8%	36.2%	35.8%	40.8%	56.1%	35.8%	34.9%	38.1%	45.3%	47.4%	40.0%	22.2%	46.2%
NS	.7%	.2%	1.3%	.2%	1.2%	1.0%	.9%	.7%		1.9%	.6%	.9%	.4%				2.6%
No responde	.4%	.7%	.2%		.5%	1.0%	.7%			1.9%		.3%	.4%				2.6%
Total																	
%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
N	1214	608	606	481	418	315	698	402	114	106	315	352	225	135	15	27	39

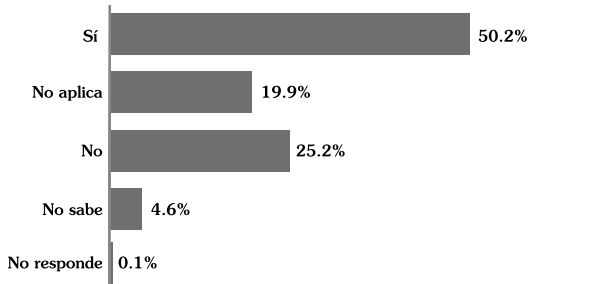
Fuente: Encuesta Nacional de Opinión Pública, 2017. Borge y Asociados para NDI.

Tal y como se decía y se refleja en la tabla anterior, la confianza en las elecciones de 2017 fue de las más bajas en la historia de la democracia, por ejemplo. Si se compara con la elección de 2013 en donde el 43.4% de los encuestados dijo tener mucha confianza en que el resultado de la elección reflejo fielmente las preferencias de la ciudadanía. En 2017 está claro que el número de invierte, ya que 39.4% de los encuestados dicen que la elección no lo reflejo. Son las personas con mejor nivel educativo y los más jóvenes (18-35 años) quienes en un 56.1% y un 42.8% consideraron que la elección no era reflejo de lo que las y los hondureños querían y votaron.

Otra respuesta preocupante, sobre la confianza de la ciudadanía en el sistema, los procesos electorales y los actores políticos, se observa en la percepción de los hondureños sobre la posibilidad de que el secreto del voto sea quebrantado. Cuando les preguntamos “¿Cree que el gobierno o los partidos pueden descubrir por quién voto usted en las elecciones generales?”, el 50% dijo que si era posible para estos actores quebrar el secreto del voto. Lo interesante de esta percepción es que es muy constante entre ambos sexos, nivel educativo, nivel de ingresos e incluso edades, lo que debilita cualquier discurso político de confianza en las elecciones y la democracia.

Gráfico 15.

P21. [Si votó] ¿Cree que el gobierno o los partidos pueden descubrir por quién votó usted (en las elecciones generales)?



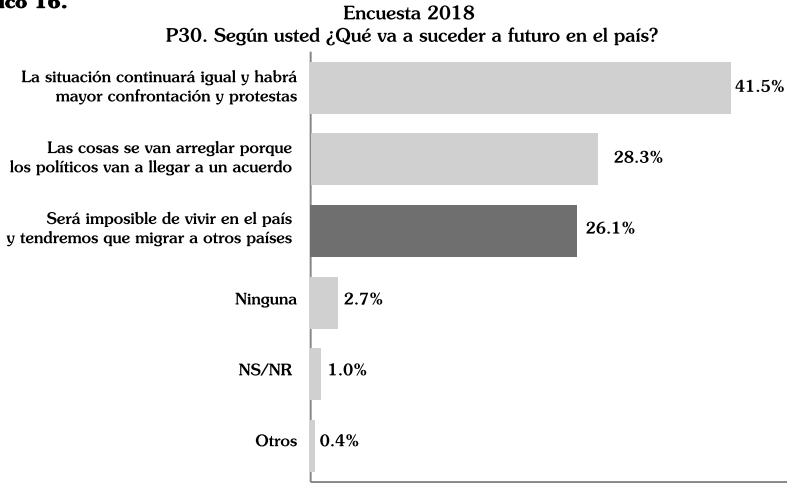
Fuente: Borge y Asociados

Esta desconfianza en las elecciones no ha decantado en una desconfianza tan profunda que lleve a los ciudadanos a preferir modelo más autoritario. Las demandas ciudadanas son claras y piden una salida negociada y pacífica. De acuerdo a los resultados de la encuesta, el presidente de la República es el llamado a convocar el diálogo nacional para solventar la crisis, según resultados de la misma encuesta. Además, los ciudadanos consideran que los temas a discutir deben llevar a reformas constitucionales y electorales, que claramente lleven a un fortalecimiento de la institucionalidad jurídica y electoral y por lo tanto una mejora en la confianza en el sistema político hondureño.

Aunque la confianza en la democracia es alta (60% cree que es preferible a cualquier otro tipo de gobierno), la falta de diálogo puede traer abajo esta confianza y poner en riesgo la democracia hondureña que ha costado sangre y lágrimas de muchos ciudadanos y ciudadanas, e incluso la migración (una encuesta de Borge y Asociados de 2016 coordinada por el investigador Manuel Orozco de Diálogo Interamericano, decía que la mitad de los hondureños tenían al menos un miembro de su familia viviendo en el exterior).

Un tema que debe preocupar, tanto a políticos como a instituciones, es el futuro de la nación, ya que, en caso de seguir la crisis, una tercera parte de las y los hondureños solamente ve como salida al problema abandonar el país, según resultado de la encuesta de 2018 sobre la crisis política luego de la elección. Esto refleja el nivel de desconfianza tanto en la capacidad de los actores políticos para dialogar, como en la capacidad de Estado hondureño para solucionar los problemas básicos a la población. Tal es la desconfianza y apatía sobre el futuro del país, que aún, con las amenazas del presidente de los Estados Unidos Donal Trump sobre las deportaciones, un grupo de más de cinco mil migrantes en su mayoría hondureños tomó la decisión de abandonar el país a mediados de 2018 rumbo a Estados Unidos.

Gráfico 16.



Fuente: Borge y Asociados

En la mesa de diálogo es necesario convocar a los involucrados en la crisis (partidos políticos) pero con una mediación internacional (OEA tiene mejor percepción) y con testigos neutrales como las representantes de la fe (iglesias católicas y evangélicas), es importante recordar que estas últimas movilizan masas y el 80% de los hondureños se identifican en partes iguales (45.3% católicos y 42.1% evangélicos), por lo que su participación es importante para darles legitimidad y credibilidad a un proceso que parece complejo por los alcances.

En cuanto a los alcances del proceso de diálogo, se resumen en dos aspectos importantes; reformas electorales y reformas constitucionales. Esta última en relación directa con los hechos que generaron la crisis de 2009 y la débil confianza en la institucionalidad política hondureña. Las reformas electorales llevan principalmente a reconfigurar a la autoridad electoral como administrador y juez de los procesos electorales, pidiendo los ciudadanos y ciudadanas su “Transformación profunda” según ocho de cada diez de los encuestados. Además, la participación femenina está cada vez más presente en un país en donde la participación de la mujer en la política se ha venido fortaleciendo con la aparición de la Sra. Xiomara Castro como una lideresa en el ámbito político electoral.

Conclusión

Desde sus inicios el proceso electoral pierde la confianza de los votantes a causa de lo que era en ese momento la reelección de Juan Orlando Hernández, cuya legalidad es marcada por una decisión de la Corte Suprema de Justicia, al declarar sin validez los artículos de la Constitución que prohíben la reelección presidencial.

Es importante recalcar la competitividad que generó el proceso 2013 y 2017, en los cuales, los partidos tradicionales ya no eran dueños y señores de las elecciones, hoy en día los electores tienen una oferta política más variada y adecuada a sus necesidades. Situación que no decanta en un aumento en la confianza hacia los partidos políticos, y más bien se tradujo en un aumento exponencial en el número de electores independientes, normalmente, no creen en propuestas políticas partidarias y son más susceptibles a propuestas de corte más populista.

Además de esto, actores políticos evitan que se efectúe la reforma electoral pactada en septiembre de 2013. Ambos factores aportan una incertidumbre y desconfianza al proceso electoral, y comienza a difundirse una creciente percepción colectiva de fraude electoral.

Cabe mencionar que la certidumbre con la que cada contendiente a la presidencia aseguraba su victoria irrefutable añadió aún más desconfianza sobre los resultados.

Los acontecimientos del 26 de noviembre de 2017 condujeron a una deslegitimación de todo el sistema electoral (cifras de estudios de LAPOP nos muestran a Honduras como el séptimo país con índice más bajo de confianza en las elecciones con apenas un 34 por ciento de confianza), en particular de los órganos involucrados en la gestión del proceso. La desconfianza tradicional, más la difundida percepción de fraude llevan finalmente, a la descalificación de todo el proceso y de sus cuestionados resultados por la oposición, generando una abierta deriva hacia el descreimiento y el desencanto en la democracia hondureña por parte de sus ciudadanos.

En base al primer punto, la percepción ciudadana sobre la crisis política en la encuesta realizada nos dejó entrever las diferentes opiniones del público en general sobre los problemas sociales y su evolución en relación al sistema electoral de las últimas elecciones. Podemos concluir de esto que, los problemas de las y los hondureños no han cambiado radicalmente en los últimos 30 años, más si cambian sus preocupaciones, hoy profundizándose la corrupción como uno de los flagelos del país.

Por otra parte, y sobre el segundo inciso, aunque hay una desconfianza profunda en las instituciones encargadas del proceso electoral, las y los ciudadanos piden que las reformas político-electorales sean realizadas mediante el uso de herramientas de la democracia directa y participativa, la cual le permite a la ciudadanía involucrarse directamente en los procesos de toma de decisiones en el país. Lo anterior es importante de cara al futuro, ya que hace parecer que la democracia en Honduras permanece relativamente fuerte y con un nivel de credibilidad alto, de manera que, son los actores que ostentan el poder los que deben cambiar y si el sistema cambia, es para fortalecer la democracia y sus herramientas y pilares.

Evolución del Clientelismo en Honduras (2009-2017)

Carlos Meléndez

Luego de la crisis política de 2009, en Honduras se abre un nuevo ciclo político caracterizado por el debilitamiento paulatino del bipartidismo, una creciente deslegitimación de las reglas electorales y una expansiva pérdida de la confianza ciudadana en sus representantes. En este contexto, un mecanismo de movilización histórico como el clientelismo sigue vigente y con alta capacidad de adaptabilidad a las exigencias que le impone las características de la competencia política. A través del análisis de tres encuestas de opinión, realizadas cada una de ellas inmediatamente después de los últimos tres comicios generales (2017, 2013 y 2009, respectivamente) detallaremos las principales características del funcionamiento del clientelismo en el país, mostrando especial atención a sus continuidades y cambios.

Definición mínima de clientelismo

El clientelismo consiste en la distribución de un bien indivisible condicionado a apoyo político (Stokes, 2007). El origen de este bien puede ser público o privado, pero siempre sujeto a una hipotética acción de reciprocidad, cuyo cumplimiento no necesariamente es observado, pero sí esperado. Para asegurar dicho cumplimiento, se pueden emplear acciones de monitoreo coercitivas o prohibitivas que vulneran los principios de elecciones limpias, libres y justas.

Las modalidades de clientelismo son varias. Stokes propone dos “sub-clases” de clientelismo. La más reconocida es la “compra de votos”, que se trata de un intercambio muy específico: el intercambio directo de algún bien material (no solo dinero) o un favor (por ejemplo, protección) a cambio del voto por el partido/candidato que ofrece la transacción. Otra sub-clase de clientelismo es el “patronazgo”, en el que el bien a reciprocarse proviene de los recursos públicos (normalmente un empleo en la administración estatal). Mientras que, en otras modalidades de clientelismo, el proveedor de los bienes puede o no tener acceso a recursos estatales, en el patronazgo es claramente una condición.

Existen algunas modalidades de relacionamiento entre políticos y ciudadanos que normalmente pasan como clientelares, pero que están en el limbo entre políticas públicas y acciones clientelistas, como es el caso del “pork-barrel”. Existen políticas redistributivas en la que los beneficios son pagados a determinados grupos (distritos electorales específicos, jubilados, desocupados, por dar algunos ejemplos), mientras que los costos son asumidos por toda la ciudadanía. Las políticas programáticas redistributivas, como por ejemplo programas sociales, no tienen

por qué ser clientelares. Pero cuando al interior del conjunto de beneficiarios se privilegia a determinados subconjunto bajo condicionamiento de apoyo político, estamos ante el uso clientelista de políticas sociales. En la presente investigación, nos referiremos específicamente a la subclase de clientelismo que es la compra de votos y al empleo clientelar de programas sociales.

Tipos y prevalencia de compra de votos en Honduras

Para el estudio de la compra de votos, se incluyeron un conjunto de preguntas para medir su alcance a nivel nacional. Una primera pregunta mide directamente la participación de encuestados en este tipo de prácticas a través del siguiente fraseo: *¿Usted ha recibido dinero o favores a cambio de su voto?* Como ha demostrado la literatura especializada, esta pregunta puede portar un amplio “error de medición” debido al sesgo de deseabilidad social que tienen algunos temas estigmatizados como el clientelismo (González-Ocantos, et.al, 2010). Sin embargo, es funcional como medida referencial, especialmente para fines comparativos. De la misma manera, se incluyó una pregunta indirecta sobre la prevalencia de la compra de votos a nivel colectivo, de la siguiente manera: *¿Ha visto en su barrio o comunidad a gente de los partidos repartiendo dinero a favor de votos?* Finalmente, también se incluyó, en las tres encuestas, un “experimento de lista” –una metodología indirecta para la medición de esta misma práctica- que atenuara lo más posible los sesgos de deseabilidad social. Debido al funcionamiento dispar de este instrumento a lo largo de las tres aplicaciones y, por fines didácticos, solo analizaremos los resultados de las dos primeras preguntas.

Según la medición individual directa, el porcentaje de encuestados que participaron en intercambios de compra de votos fue el 3.5% el 2009, se triplicó (aproximadamente) el 2013 y bajó a 4.7% en la reciente elección presidencial. Los porcentajes de la medición “colectiva” reflejan tendencias similares por lo que los resultados muestran coherencia. Es decir, mientras que el clientelismo fue “bajo” en las elecciones del 2009 y del 2017, en la del 2013 su porcentaje se incrementó significativamente. ¿Qué explica la variación de la compra de votos en estos años?

Cuadro 1. Tipos y prevalencia de compra de votos

Elección	2009	2013	2017
Tipo de clientelismo	Compra de legitimidad	Compra de votos partidaria	Relación con programas sociales
Nivel Individual	3.5	10.22	4.7
Nivel Colectivo	17.4	49.01	36.7

Fuente: NDI-CEDOH. Elaboración propia.

Gracias a estudios previos realizados con estas encuestas, tenemos conocimiento de las características del clientelismo en cada una de estas coyunturas. En el presente texto, vamos a clasificar las estrategias clientelares de acuerdo con la población destino (“target”) que ha sido considerada en cada una de estas circunstancias. Como la literatura especializada reconoce, los partidos políticos –sobre todo aquellos que tienen alto nivel de enraizamiento en sus respectivas sociedades– tienen conocimiento de la población que movilizan (Stokes et.al. 2013). Sus operadores políticos o dirigentes, habituales protagonistas de la política cotidiana, son la principal “cara” de estas organizaciones en la política local (Szwarcberg, 2012). Al tener un contacto permanente con las respectivas poblaciones, son, a su vez, gran fuente de información sobre el “humor popular” y, por lo tanto, maquinada o intuitivamente, conducen las estrategias de movilización electoral. Considero que para comprender a cabalidad las variaciones en las estrategias de movilización (clientelar o no) de los partidos políticos en general y de los partidos hondureños en particular, debemos fijar especial atención a los “operadores políticos” (*political brokers*) pues son actores claves para el entendimiento del fenómeno de estudio.

En países vecinos de América Central –como Nicaragua y Guatemala– se ha demostrado ya la relevancia de estos actores en la implementación de estrategias de movilización que incluyen desde la compra de votos convencional hasta prácticas violentas de intimidación a la población (Gonzales-Ocantos et.al. 2011, Gonzales-Ocantos et.al., forthcoming). En Guatemala, por ejemplo, la autonomía que existe entre los jefes partidarios y los operadores políticos locales, incentiva que estos últimos evalúen situaciones en las que la intimidación resulta una estrategia más “barata” que las clientelares (Gonzales-Ocantos., et.al., próxima publicación). Aunque en el presente estudio, no incluimos el análisis de componentes de coerción política en la movilización, sí es pertinente tomar en consideración esta posibilidad, especialmente en contextos de inseguridad ciudadana y violencia como en Honduras.

En las elecciones de 2009, los principales partidos del establishment en crisis, el partido Nacionalista y el partido Liberal, tenían la urgencia de “comprar legitimidad”. El golpe de Estado en contra de Manuel Zelaya había generado una crisis de legitimidad que solo podía “resolverse” con nuevas elecciones reconocidas por la comunidad internacional. A pesar, obviamente, de los esfuerzos del mandatario defenestrado arbitrariamente por reclamar y movilizar a los suyos en contra de lo que consideraban unas “farsas electorales”.

El análisis estadístico de la encuesta de 2009 arroja que las estrategias de compra de votos se destinaron a movilizar a un perfil particular de hondureño: seguidor leal de los principales partidos del sistema (Nacional y Liberal), con récord de haber participado en elecciones anteriores y que dudaba de la legitimidad del proceso electoral (Gonzales-Ocantos, et.al. 2012). Notoriamente, las probabilidades

de ser movilizado por este tipo de incentivos particulares aumentaban en aquellos seguidores partidarios que desconfiaban de los comicios. Así, los integrantes del bipartidismo, entonces todavía tradicional, consiguieron “comprar legitimidad” frente el boicot promovido por los seguidores de Zelaya.

Las elecciones de 2013 significaron un gran desafío para los partidos tradicionales hondureños. El ex presidente Zelaya había gestado una tercera fuerza con disidentes liberales y la izquierda cercana al movimiento social. LIBRE pretendía terminar con un duopolio político histórico y aunque no podía contar con la candidatura de Zelaya por prohibiciones legales, el endoso de votos a su esposa Xiomara Castro aparecía como una opción con posibilidades, sobre todo conociendo que un gran porcentaje de la población consideraba entonces el golpe contra Zelaya como injustificado. Para afrontar este escenario, los partidos tradicionales –especialmente el partido Nacional en el poder–, desplegaron una estrategia tradicional de compra de votos, dirigiendo sus esfuerzos hacia sus propios seguidores, los más leales. El acceso a los recursos estatales facilitó dicha propensión. La práctica se extendió a todos los partidos, incluso a los partidos opositores como el Liberal y LIBRE que no estuvieron ajenos a esta práctica. Sin embargo, el clientelismo fue practicado de manera prevalente por el partido oficialista (Meléndez, 2014).

Como se indicó anteriormente, en aquella ocasión, el 10.2% de los encuestados a nivel nacional consideró abiertamente haber participado de intercambios de compra de votos. Si bien, este tipo de estrategias se practicaron a los simpatizantes de todos los partidos políticos –incluyendo “terceras fuerzas” como LIBRE y PAC–, fue sobre todo entre los seguidores del partido oficialista que el porcentaje alcanzó mayores niveles (16.1%), seguido por los seguidores liberales (8.82%), aunque estos últimos por debajo del promedio nacional. Estos datos indican que son los seguidores de los partidos tradicionales quienes se encuentran más y mejor conectados con las maquinarias que practican el clientelismo, pero sobre todo los simpatizantes nacionalistas, donde la proclividad es la más alta. Nuevamente, se considera que el acceso a los recursos estatales es potencialmente una explicación de esta tendencia, pues dichos partidos no solo se benefician de aquél, sino también tienen más experiencia y han rutinizado las modalidades de movilización que implican prácticas clientelares.

Los resultados en la pregunta colectiva (de ser testigos de compra de votos) corrobora la hipótesis. Son los simpatizantes de las terceras fuerzas quienes más “denuncian” este tipo de práctica clientelar, acusando obviamente a sus opositores, los partidos del establishment. A diferencia de los seguidores de los partidos tradicionales quienes tienen algo menos de reparos para dicha confesión, que se verifica en porcentajes por debajo del promedio nacional. Por ejemplo, el 42.4% los seguidores del Partido Nacional ha sido testigo de movilización clientelista

en su barrio, así como el 46.5% de los seguidores liberales; cuando en promedio el 49% de hondureños ha presenciado este tipo de prácticas. Son aquellos independientes que no pertenecen a ningún partido, los simpatizantes del PAC y los de LIBRE, quienes manifiestan mayor visibilidad del clientelismo en sus entornos y vecindarios, con el 52.3, 60 y 65% de respuestas, respectivamente.

Cuadro 2. Porcentaje de compra de votos (nivel individual y colectivo) por simpatía partidaria (2013)

Simpatía	Directa	Colectiva
Nacional	10.22	49.01
Partido Nacional	16.14	42.44
Partido Liberal	8.82	46.47
LIBRE	5.88	65.15
PAC	5.26	60.00
Ninguno	5.38	52.30

Fuente: NDI-CEDOH. Elaboración propia.

Modelos estadísticos para explicar las preferencias electorales demuestran que la compra de votos ha sido efectiva. Precisamente los encuestados quienes han señalado haber participado en este tipo de prácticas y son, a su vez, simpatizantes leales de los partidos Nacional y Liberal, tienen mayor propensión a haber votado por sus respectivos candidatos presidenciales. La configuración del clientelismo en los comicios de 2013 ofrece un patrón convencional de compra de votos directa a los seguidores partidarios, es decir para movilizar la maquinaria propia y con altos niveles de efectividad -entendida ésta como votación a favor de los candidatos auspiciados bajo los emblemas partidarios. Un dato importante y no menor, es que quienes señalan haber recibido dinero o regalos a cambio de votos, tienden a no votar por la candidata entonces de LIBRE, Xiomara Castro, lo cual suma en la argumentación de la fortaleza de las maquinarias partidarias tradicionales en desmedro de las de reciente creación, con es el caso de este partido que debutaba en su primera elección nacional.

Cuadro 3. Modelos logit sobre el impacto de la compra de votos en las preferencias electorales presidenciales 2013

	Hernández	Castro	Villeda	Nasralla
Compra de votos	1.051*** (0.216)	-0.739** (0.320)	-0.265 (0.317)	-0.601 (0.476)
Sexo	0.408*** (0.139)	-0.174 (0.158)	-0.182 (0.184)	-0.425* (0.226)
Edad	0.0006 (0.004)	0.008* (0.004)	0.017*** (0.005)	-0.012* (0.007)
Educación	-0.017** (0.008)	0.012 (0.008)	0.0009 (0.0104)	0.033*** (0.011)
Ingreso	-0.004 (0.003)	0.004 (0.003)	-0.005 (0.005)	-0.005 (0.006)
Constante	-1.094*** (0.351)	-1.617*** (0.387)	-2.199*** (0.452)	-1.703*** (0.006)
r	0.03	0.01	0.01	0.03

.p < 0.1, *p < 0.05, *** p < 0.01, **** p < 0.001

Fuente: NDI-CEDOH. Elaboración propia.

Según los modelos anteriores, quienes manifestaron haber recibido dinero o favores a cambio de votos, tienen mayor probabilidad de haber votado por el entonces candidato nacionalista Hernández. El perfil de quienes favorecieron esta candidatura es de sexo masculino y bajo nivel educativo. En cambio, entre quienes señalaron haber recibido dinero o regalos a favor de apoyo político, la probabilidad de haber favorecido a la candidata Castro disminuye. El perfil sociodemográfico de quienes apoyaron a LIBRE se complementa del siguiente modo: a mayor edad, mayor la probabilidad de apoyar esta candidatura.

Cabe señalar que la edad de los votantes es la variable sociodemográfica de mayor relevancia para explicar la selección de candidaturas presidenciales. A mayor edad de los entrevistados, mayor la probabilidad de apoyar a Castro (aunque la significancia estadística es del 90%) y mayor la probabilidad de apoyar al candidato liberal Villeda (con una significancia estadística del 99%). En cambio, a mayor edad, disminuye la probabilidad de votar por Nasralla, entonces candidato del PAC (con una significancia estadística del 90%). Este candidato también recibe apoyo entre los más educados y las mujeres. En resumen, en las elecciones del 2013, la compra de votos fue un factor clave para entender el apoyo de los dos principales candidatos (Hernández y Castro), y como muestran los modelos estadísticos, el haber participado en esta práctica está asociada con favorecer a Hernández y con perjudicar a Castro.

Las prácticas de compra de votos no solo son eficientes para influir en las decisiones electorales, sino también para afianzar simpatías partidarias. Los modelos logísticos aplicados para identificar el impacto de la compra de votos en las simpatías por el Partido Nacional, por Libre, por el Partido Liberal y por el PAC, indican que solo en el primer caso hay asociación. Es decir, si un encuestado señala haber participado de un intercambio clientelar de este tipo, aumenta la

probabilidad de que sea del Partido Nacional, y disminuye la probabilidad de que sea de cualquiera de los otros partidos. Con ello se corrobora que la compra de votos no solo fue extensiva a los votantes de Hernández, sino, sobre todo, a los militantes nacionalistas. Aunque otros partidos hayan también empleado este tipo de estrategias de movilización, su impacto fue insignificante en términos estadísticos.

Un comentario adicional merece el hecho se reitera el perfil de los simpatizantes del Partido Nacional (mayoritariamente hombres), de los militantes liberales (cuya probabilidad aumenta con la edad del encuestado) y de los seguidores del PAC (cuya probabilidad disminuye con la edad del encuestado). En el caso de este último, también el apoyo es mayor entre las mujeres. Así, los datos muestran coherencia en el perfil sociodemográfico y político de los seguidores de los partidos hondureños y de los votantes de los candidatos presidenciales de estos mismos partidos.

Cuadro 4. Modelos logit sobre el impacto de la compra de votos en las simpatías partidarias (2013)

	Nacional	LIBRE	Liberal	PAC
Compra de votos	1.124*** (0.125)	-0.653 (0.407)	-0.012 (0.358)	-0.385 (0.743)
Sexo	0.441*** (0.146)	-0.096 (0.195)	-0.255 (0.222)	-0.647* (0.380)
Edad	0.004 (0.004)	0.006 (0.005)	0.016** (0.006)	-0.025* (0.013)
Educación	-0.011 (0.008)	0.013 (0.010)	-0.002 (0.012)	0.018 (0.017)
Ingreso	-0.005 (0.004)	0.002 (0.004)	-0.003 (0.005)	-0.005 (0.010)
Constante	-1.720*** (0.371)	-2.338*** (0.476)	-2.546*** (0.545)	-1.830** (0.850)
r	0.039	0.008	0.01	0.037

.p < 0.1, *p < 0.05, *** p < 0.01, **** p < 0.001

Fuente: NDI-CEDOH. Elaboración propia.

Si para las elecciones de 2013, las maquinarias clientelares del Partido Nacional se encontraban afiatadas, para el siguiente ciclo electoral se consolidaron aún más. Aunque en la campaña electoral de 2017, protagonizaron un esquema clientelar distinto. En un hecho inédito en la historia contemporánea hondureña, Juan Orlando Hernández logró la re-elección bajo una interpretación legal inconstitucional que le permitió ser candidato presidencial por segunda vez consecutiva (y ganar la re-elección). La penetración de su maquinaria en puestos claves del Estado y el copamiento estratégico de algunos sectores, le permitió afinar una estrategia clientelar más sofisticada, a partir del uso de programas sociales.

Según la encuesta realizada con posterioridad a los comicios de 2017, un 31.4% de la población (casi un tercio del total de hondureños) señala que al menos hay una persona en su hogar que se beneficia de los programas sociales del

gobierno. Bolsa Solidaria es el programa más reiterado en las respuestas de los entrevistados con un 20.8% de la muestra, seguido por Bono 10 mil con el 12.3% de encuestados. Techo Digno y Bono Estudiantil beneficia alrededor del 5% de familias encuestadas, mientras que el Bono de la Tercera Edad solo a un 2%. Estamos pues ante un escenario en el que la política social aparece como una de las principales caras del gobierno nacionalista presidido por Hernández.

Cuadro 5. Beneficiarios de programas sociales - 2017

Programa Social	%
Bolsa Solidaria	20.8
Bono 10 mil	12.3
Techo Digno	5.3
Bono Estudiantil	5.0
Bono Tercera Edad	1.9
Alguno de los anteriores	31.4

Fuente: NDI-CEDOH

Sin ninguna novedad aparente, modelos estadísticos diseñados para explicar la votación al favor de Hernández (y a favor de sus rivales, Nasralla de LIBRE y Luís Zelaya del Partido Liberal), indican que haber sido beneficiado por un programa social ayuda a predecir el voto a favor del presidente-candidato, y la oposición a sus rivales. Si el encuestado señala que un miembro de su familia se benefició de un programa social del gobierno, la probabilidad de haber votado por Hernández aumenta (modelo 1). La probabilidad es mayor aún si el programa en cuestión fue bolsa solidaria (modelo 2). En cambio, el haberse beneficiado de un programa social en general y de bolsa solidaria en particular, disminuye la probabilidad de votar por el candidato retador Nasralla (modelo 3 y modelo 4). Estamos ante un patrón interesante: la distribución de programas sociales está asociada, a la vez, a apoyar a Hernández y a oponerse a Nasralla.

Cuadro 6. Beneficios sociales y bolsa solidaria como predictores de voto a favor de Hernández (PN) y Nasralla (Alianza) (controlando por sociodemográficos)

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	Hernández (PN)	Hernández (PN)	Nasralla (Alianza)	Nasralla (Alianza)
Beneficios Sociales	0.50*** [1.65]		-0.46** [0.63]	
Bolsa solidaria		0.67*** [1.95]		-0.54** [0.58]
Ideología	0.16*** [1.17]	0.16*** [1.17]	-0.01*** [0.91]	-0.09*** [0.91]
Ingresos	0.06	0.07	0.01	0.09
Edad	0.02*** [1.02]	0.02* [1.02]	-0.01	-0.01
Sexo (Femenino)	-0.13	-0.15	-0.19	-0.20
Escolaridad	0.09	0.08	0.21	0.23
Zona (Rural)	0.71*** [2.03]	0.70*** [2.02]	-0.28	-0.27
Identificación PN	3.13*** [22.92]	3.13*** [22.90]		
Identificación Libre/Alianza			3.31*** [27.47]	3.30*** [27.12]
Intercepto	-4.98***	-4.91***	-1.26**	-1.34*
R2	0.49	0.49	0.43	0.43
N	1069	1069	1069	1069

Los números reportados son coeficientes logísticos. Cuando estos son positivos, se calculan Odds Ratios y se presentan entre corchetes; $p < 0.1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fuente: NDI-CEDOH. Elaboración propia.

Cabe agregar que la información disponible permite precisar el perfil de los electores, comparándolo con el obtenido en las elecciones pasadas. La probabilidad de votar por Hernández aumenta conforme la edad del encuestado, la residencia rural de éste y obviamente la identificación partidaria nacionalista. En el caso del candidato Nasralla, no existen patrones sociodemográficos que grafiquen el tipo de apoyo que recibió, más allá de la identificación partidaria por Libre/Alianza. En términos ideológicos, Hernández apeló al elector de derecha y Nasralla al de izquierda.

La novedad de la estrategia clientelar en este contexto electoral estriba en el rol que jugaron los operadores políticos asociados a las políticas sociales gubernamentales. Dichos programas sociales son operados por “guías de familia”, funcionarios estatales que visitan hogares para ver el cumplimiento de requisitos asociados con la entrega de los bonos sociales. Un 20% de encuestados a nivel nacional, señala haber recibido la visita, al menos una vez en los últimos doce

meses, de un personal de estos programas. Empleando la visita de un “guía de familia” como variable independiente, encontramos que no está estadísticamente asociado con el voto a favor de Hernández (Modelo 5), pero sí con el voto en contra de Nasralla (Modelo 7) y de Luís Zelaya (Modelo 6), y, sobre todo, con la factibilidad de votar en blanco o viciado (Modelo 8). Dada la naturaleza de la evidencia –estadística- no podemos acceder al tipo de discurso que practican estos “guías de familia” en sus visitas a hogares, pero sea cual fuese, tiene un efecto negativo entre los beneficiarios: quienes son contactados por los “guías de familia” tienden a votar en contra de los candidatos opositores o simplemente vician su voto.

Cuadro 7. Haber recibido visita de “guías de familia” como predictores del voto a favor de Hernández (PN), Zelaya (PL), Nasralla (Alianza) o voto blanco y nulo (controlando por socio-demográficos)

Variables	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
	Hernández (PN)	Zelaya (PL)	Nasralla (Alianza)	Blanco/Nulo
“Guías de Familia”	0.29	-0.93* [0.39]	-0.43* [0.65]	0.91* [2.47]
Ingresos	0.03	0.26* [0.77]	0.08	0.11
Edad	0.02*** [1.02]	0.02* [1.02]	-0.01	0.002
Sexo (Femenino)	-0.11	-0.36	-0.22	0.68
Escolaridad	0.04	0.41* [1.51]	0.26* [1.29]	-0.01
Zona (Rural)	0.71*** [2.04]	-0.11	-0.29	0.66
Identificación PL		3.84*** [46.61]		
Identificación PN	3.42*** [30.63]			
Identificación Libre/Alianza			3.43*** [30.75]	
Ninguno				1.49*** [4.44]
Intercepto	-3.88***	-4.58***	-1.98***	-5.87***
R2	0.43	0.46	0.38	0.13
N	1148	1148	1148	1148

Los núlos números reportados son coeficientes logísticos. Cuando estos son positivos, se calculan Odds Ratios y se presentan entre corchetes; *p < 0.1, *p < 0.05, *** p < 0.01, *** p < 0.001

Fuente: NDI-CEDOH. Elaboración propia.

Otras variables sociodemográficas mantienen su efecto ya identificado en los modelos previos. La factibilidad de votar por Hernández aumenta si el entrevistado es mayor y vive en zonas rurales, y obviamente si se identifica con el Partido Nacional. Nasralla y Luís Zelaya tuvieron más probabilidad de éxito entre los de mayor nivel educativo, aunque en el caso del liberal, el apoyo se hace más

notorio conforme es mayor la edad de los encuestados y mayor también su nivel de ingreso. Las simpatías partidarias constituyen un predictor político eficiente, para todos los casos. Incluso para el voto nulo/viciado: aquellos que carecen de identidad partidaria, tienen mayor probabilidad de anular su voto. No hay otro criterio sociodemográfico para identificar a quien vicia su voto.

Aunque los “guías de familia” no tuvieron impacto “positivo” a favor del candidato nacionalista, no significa que el oficialismo carezca de operadores políticos. Durante el día de los comicios, el presidente Hernández anunció la participación de “movilizadores” para apoyar a sus huestes. De hecho, la magnitud fue tal que el 10% de encuestados señala haber sido contactado por uno de estos operadores solo el día de la votación. Notoriamente, quienes fueron contactados tienen mayor probabilidad de ser simpatizantes del partido de gobierno y de votar por la re-elección de Hernández (Modelo 9). Estos “movilizadores” no tienen ningún impacto estadísticamente significativo, ni a favor ni en contra, respecto a la votación a favor de Nasralla y Luis Zelaya.

Cuadro 8. Haber sido contactado por “movilizadores” como predictores del voto a favor de Hernández (PN), Zelaya (PL), Nasralla (Alianza) o voto blanco y nulo (controlando por socio-demográficos)

Variables	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11
	Hernández (PN)	Nasralla (Alianza)	Zelaya (PL)
“Movilizadores”	0.65*** [1.91]	-0.21	0.50
Ingresos	0.04	0.09	-0.27* [0.77]
Edad	0.02*** [1.02]	-0.01	0.02* [1.02]
Sexo (Femenino)	-0.08	-0.24	-0.39
Escolaridad	0.02	0.27* [1.31]	0.41* [1.50]
Zona (Rural)	0.70*** [2.01]	-0.29	-0.08
Identificación PN	3.45*** [31.63]		
Identificación Libre/Alianza		3.44*** [31.19]	
Identificación PL			3.87*** [47.72]
Intercepto	-4.00***	-2.03***	-4.87***
R2	0.43	0.37	0.45
N	1148	1148	1148

Los números reportados son coeficientes logísticos. Cuando estos son positivos, se calculan Odds Ratios y se presentan entre corchetes; $p < 0.1$, * $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, **** $p < 0.001$

Fuente: NDI-CEDOH. Elaboración propia.

En conclusión, para la campaña de 2017, es la combinación de factores –empleo de programas sociales como estrategia disuasiva para enfrentar a rivales y empleo de movilizadores para movilizar seguidores- que explica el tipo de clientelismo que empleó Hernández en la búsqueda de su re-elección. Se aleja del clientelismo tradicional –compra de votos- que lo llevó al poder el 2013 y ensaya uno más sofisticado a través de los programas sociales. Los resultados le favorecen desde el punto de vista del pragmatismo.

Conclusiones

Los actores políticos tienen un portafolio diverso de estrategias de movilización electoral, tanto dirigido a los propios seguidores, a los independientes, como a los seguidores de los rivales. El clientelismo es una de estas estrategias y quizás una de las más empleadas. Este tipo de prácticas son, a su vez, diversas. Como se ha reseñado, van desde la convencional “compra de votos” hasta favores del tipo de patronazgo y el empleo de políticas sociales condicionales a favores políticos. Pero no termina ahí. La literatura especializada ha señalado últimamente el empleo de estrategias coercitivas para movilizar apoyo electoral. En contextos donde la seguridad se convierte en un bien colectivopreciado, también puede ser materia de condicionalidad a cambio de apoyo político. Las mismas maquinarias clientelares que conducen un sistema de prebendas, pueden ser empleadas para coaccionar a bolsones electorales.

En la parte final del texto, se incluye la variable de coerción política porque, lamentablemente, puede ser el próximo paso en las variantes clientelares que se han reseñado en Honduras. En los últimos tres procesos electorales se ha pasado de “compra de legitimidad” (compartida por todos los partidos tradicionales), a la “compra de votos” (especialmente practica por el Partido Nacional), al empleo de políticas sociales para favorecer una re-elección de dudosa constitucionalidad (con una maquinaria fortalecida del Partido Nacional).

El empleo clientelar de las políticas sociales cruza un límite, un umbral, que pone el clientelismo a punto de coincidir con la coerción. Si los electores no apoyan a determinada candidatura oficialista, la amenaza consiste en dejar de beneficiar a aquellos, a restarles beneficios sociales. Ya se está ante una medida coercitiva. El clientelismo deja de ser un pacto, un acuerdo entre partes, a convertirse en casi una obligación. Si bien es cierto esta medida coercitiva no llega a la violencia física, vulnera derechos e imprime nuevos elementos como intimidación, supervisión y pérdida de libertades. En un contexto donde las elecciones y el día a día han adoptado dimensiones de enfrentamiento y polarización políticas que han causado la pérdida de vidas, la violencia se convierte en el próximo paso que puede tomar la evolución del clientelismo en el país. La evidencia que se ha recolectado hasta el momento muestra la intimidación electoral aún como

algo marginal, pero existe la probabilidad de que crezca significativamente en los próximos tiempos.

En este sentido, una figura clave para entender la evolución del clientelismo, desde la compra de legitimidad hasta la intimidación electoral, son los operadores políticos. Se está hablando de los intermediarios partidarios, los *political brokers* que, dentro de maquinarias partidarias, planillas estatales, o de manera independiente, son quienes ejecutan las estrategias de movilización electoral. Son de suma importancia pues no solo son la presencia real de los partidos en las comunidades, sino que son fuentes de información hacia los jefes partidarios porque tienen un mayor conocimiento de la vida social y cotidiana de sus respectivos electorados. Si estos operadores se mantienen dentro de una cultura política democrática, pueden ser la garantía de partidos fortalecidos y perdurables. Si, en cambio, son partícipes de una cultura política autoritaria y excesivamente pragmática, pueden ser los conductores de la política hacia la violencia. El empleo reciente de “guías de familia” y de “movilizadores” en las elecciones del 2017 debe constituirse en una alarma. La movilización política tiene cada vez más un cariz coercitivo en Honduras, lo cual es lamentablemente complementaria con la polarización política. Estamos ante una situación que merece mayor atención y acción de parte de los promotores de la democracia.

En ese sentido, este texto ha sistematizado evidencia que podría ser empleada en los esfuerzos de reforma política. Garantizar el voto secreto, promover políticas sociales independientes y autónomas del poder político, vigilar todo tipo de estrategia electoral coercitiva, deben ser algunos de los objetivos que tenga en consideración reformas legales para consolidar elecciones que cumplan con los estándares de limpias, libres y justas. La democracia tiene a las elecciones como uno de sus pilares fundamentales. Mientras éstas se desenvuelvan en ambientes parciales, coercitivos y con condicionalidades externas, la democracia se verá golpeada y perderá su esencia de promover un gobierno con garantías de cumplimiento de los derechos para la ciudadanía. Honduras atraviesa una coyuntura crítica en la que puede evitar continuar por el camino de la perversión de su régimen político y tomar el del fortalecimiento democrático.

Bibliografía

- González Ocantos, E., C. Kiewiet de Jonge, C. Meléndez, J. Osorio, and D. Nickerson. forthcoming. “Carrots and Sticks: Experimental Evidence of Vote Buying and Voter Intimidation in Guatemala” in *Journal of Conflict Research*.
- González Ocantos, E., C. Kiewiet de Jonge, and D. Nickerson. 2015. “Legitimacy Buying: The Dynamics of Clientelism in the Face of Legitimacy Challenges,” in *Comparative Political Studies*, 48(9):1127-1158
- González Ocantos, E., C. Kiewiet de Jonge, C. Meléndez, J. Osorio, and D. Nickerson. 2012. “Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua,” in *American Journal of Political Science*, 56(1):202–217.
- Meléndez, C. 2014. Honduras, elecciones 2013: Compra de Votos y Democracia. CEDOH: Tegucigalpa.
- Stokes, S. 2007. “Political Clientelism.” In Boix, C. and S. Stokes eds., *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Stokes, S., T. Dunning, M. Nazareno, and V. Brusco. 2013. *Brokers, Votes, and Clientelism. The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Szwarcberg, M. 2012. “Uncertainty, Political Clientelism and Voter Turnout in Latin America: Why Parties Conduct Rallies in Argentina,” in *Comparative Politics*, 45(1):88-106

Honduras: Los desafíos del proceso de reforma

German Cáliz

Introducción

Los desafíos del proceso de reforma en Honduras han tenido en los últimos años una difícil respuesta, haciendo imposible avanzar con la celeridad que los hechos reclaman para resolver los conflictos nacionales. Frente a estos desafíos algunos consideran que los procesos de diálogo, de paz son lentos y tortuosos y por lo tanto no debemos esperar resultados inmediatos y no dejan de tener razón porque los procesos de deconstrucción social, así como su construcción, necesitan mucho tiempo.

Hemos estado acostumbrados a generar un análisis de la realidad impersonal como si la realidad social no fuera la interacción permanente de los individuos que construyen colectivamente, la sociedad, la economía y se organizan políticamente y dinámicamente elaboran su cultura.

Si los conflictos sociales o políticos los situamos fuera de nosotros mismos difícilmente lograremos la convivencia en la sociedad hondureña. Mientras sigamos pensando que la negociación tiene que hacerse para superar la oposición y lograr consensos entre los protagonistas de los partidos, llámense presidentes de los institutos políticos o Presidente de la República difícilmente se logrará superar la bipolaridad de la sociedad hondureña. Nuestra apuesta en el dialogo estaba centrada en quien cedía y quien ganaba era la lógica del ganar-ganar o perder-perder, lógica pura la de la negociación, es decir cómo se ponen de acuerdo las partes en conflicto. En este caso la sociedad y la economía por separado son afectadas por las partes y nos olvidamos que el todo social es quien experimenta las consecuencias de una crisis y que por lo tanto, su solución estará en la incorporación de toda la sociedad.

Para caminar por este sendero debemos aprender que no solo los políticos no saben dialogar para llegar a consensos sino que nuestra sociedad no nos ha educado para el dialogo y la búsqueda de consensos, por eso nuestras relaciones siempre tienen un tinte de conflictividad, el otro no es mi compañero con quien trabajamos juntos para rehacer nuestra sociedad sino un enemigo que quiere siempre aprovecharse de mi ingenuidad. La polaridad no solo está en los políticos, ellos se ponen de acuerdo en función de objetivos inmediatos no estratégicos, pero también y profundamente se encuentra en la sociedad que quizá por la misma condición económica precaria orienta nuestros objetivos a la sobrevivencia

personal o colectiva pero muy pocas veces trascienda hacia objetivos de alcance mayor que enriquezcan en su conjunto el país.

Consideramos que la construcción de una convivencia ciudadana y democrática en Honduras no solo es responsabilidad de los otros, de los políticos, que sí la tienen, sino que debe ser una tarea social, la ciudadanía debe involucrarse en la transformación y construcción pacífica de nuestra sociedad.

Los políticos son el reflejo de la sociedad que tenemos o que nos han heredado, van remendando el país, remendando la Constitución, es frecuentemente entre nosotros escuchar la frase: hacemos lo que podemos. Lanzarse en legislar para un país distinto, soñado, como dicen, es harina de otro costal, necesitamos una sociedad reformista, inconforme con lo que se tiene, lista para caminar en función de lo que anhela, y modifica leyes e instituciones para alcanzar sus sueños.

El primer gran desafío para reformar nuestra patria, es contar con una sociedad reformista que genere políticos reformistas. O políticos reformistas que promuevan e impulsen al país hacia su transformación social, política, económica y cultural. Esos intentos son los que iremos diseñando en el presente ensayo.

I. Los intentos de reforma y contrarreforma en Honduras

Honduras vivió en los últimos 10 años una de sus mayores crisis de su reciente historia, considerada grande por su extensión y por su profundidad. El proceso democratizador en el país en la década de los 80 quedó inconcluso, no pasó de ser una democracia electoral que no se tradujo en mejores condiciones de vida para el grueso de la población y esa situación aparentemente aceptada por todos comenzó a erosionarse antes del 2009, año del golpe de estado, descontento que se fue manteniendo, profundizando y agravando a lo largo de los años hasta estallar el descontento generalizado que se hizo sentir en múltiples manifestaciones en el mes de noviembre de 2017, después de las elecciones generales y que la población tildó como fraudulentas.

Un proceso reformador no logró evolucionar hasta alcanzar un Estado de derecho que garantizara la consolidación de la democracia como sistema político, la involución fue de mayores dimensiones, produciendo efectos negativos en la sociedad hondureña.

Las consecuencias más evidentes del golpe de Estado fueron las siguientes:

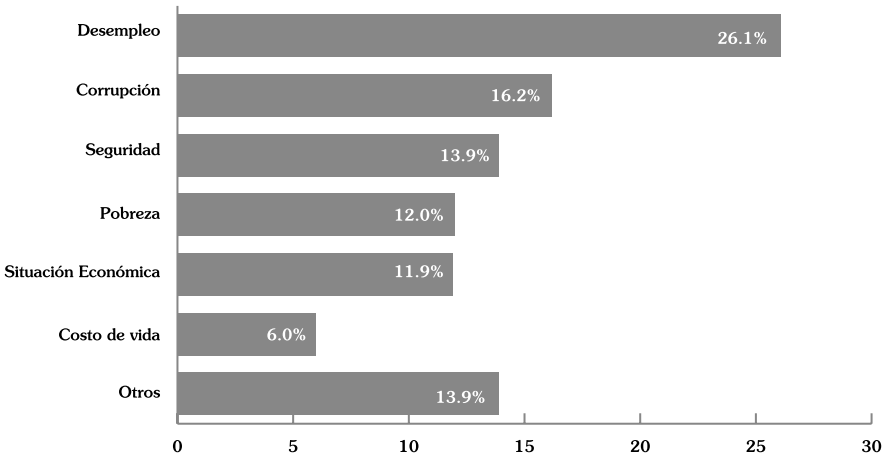
- **Una fractura** de la sociedad hondureña, divida entre los que dieron el golpe de Estado, llamados golpistas o blanquitos por las camisas blancas

que usaron en las marchas y los que defendieron el orden constitucional como los gaseados porque recibieron el peso de la represión por parte del ejército y la policía: todavía seguimos con una población que sigue polarizada, ahora entre los seguidores del partido Libre y los miembros del partido Nacional, pero también muchas personas independientes que se unieron a las miembros de LIBRE.

- **La deslegitimación social de gobernantes y partidos tradicionales.** La población en su mayoría no aceptó los resultados de los comicios de 2013 y 2017 y catalogó al presidente como usurpador, autoritario y que poco a poco con la concentración de poderes en el Ejecutivo, se estaba convirtiendo en un dictador.
- **Desconfianza absoluta en las instituciones del Estado,** especialmente en el Tribunal Supremo Electoral que fue rechazado por la población, fue la institución con un menor grado de credibilidad. Esta desconfianza se extiende al resto de poderes del Estado, de manera particular al Ejecutivo, la policía y el Poder Judicial.
- **Descrédito de los partidos,** que ya venían perdiendo confianza en la población, aumenta de manera significativa. Los partidos históricos: Nacional y Liberal dejan de ser representativos de la población.
- **Agravamiento de la situación económica y social,** no solo por el golpe de Estado y por las elecciones tildadas de fraudulentas, que hacen bajar las inversiones. Se reduce el mercado de trabajo, las empresas trabajan a poco vapor, más la crisis internacional del sistema capitalista que pega muy fuerte en la economía hondureña, por ser una economía abierta al mercado internacional. Se produjo mayor pobreza en la población, situación que no ha mejorado con el paso de los años, al contrario se ha mantenido en niveles que resultan escandalosos.

En encuesta realizada por Caritas aparecen con claridad los problemas agudos que tiene la población. El 26.1% aseguraba que el desempleo es su mayor problema; la corrupción con el 16% aparece en segundo lugar; el clima de violencia todavía imperante en el país hace que la seguridad con el 13.9% aparezca en tercer lugar; la pobreza con el 12%, la situación económica con el 11.9% y el alto costo de la vida con el 6%. Como se ve en el cuadro de abajo la preocupación por los medios de vida es el principal problema.

Gráfico 1. El problema más grave que está enfrentando el país



Fuente: Caritas Honduras

En 2017 el Eric hizo un sondeo de opinión sobre los problemas más agudos del país. Aparecía en primer lugar la delincuencia, luego el desempleo, la pobreza, la crisis económica y en el sexto lugar la corrupción.

Fraccionamiento de las organizaciones de la sociedad civil

El país, sólido en sus organizaciones sociales: sindicatos, ligas campesinas, federaciones de campesinos en la década de los 70 y 80 hasta convertirse en actores políticos con fuerte incidencia en el ámbito nacional, pierden su fuerza con la llegada del neoliberalismo que, entre sus objetivos, se encontraba el debilitamiento de los sindicatos para negociar con ellos contratos de trabajo ventajosos por los sectores empresariales.

El vacío dejado por esos sectores fue llenado por diversos movimientos sociales vinculados a temas específicos: equidad de género, defensa de los recursos naturales, promoción de las etnias, movimientos estudiantiles, defensa de los derechos humanos, y recientemente lucha contra la corrupción, y otros movimientos pequeños y de corta duración. Todos estos movimientos que resumen la conciencia de la nación en estos temas no han sido capaces de formar un frente común a veces por protagonismo político, por liderazgos organizativos, por la obtención de recursos y últimamente por divisiones ideológicas muchas veces irreconciliables.

II. Orígenes inmediatos de la crisis de 2017

El Partido Nacional, en el poder desde el 2009, elaboró su plan estratégico como partido, su pretensión es gobernar hasta el año 2022 después del gobierno de Pepe Lobo caracterizado por lo apático en la conducción del país, le siguió Juan Orlando Hernández, quien había sido presidente del Congreso en la legislatura anterior. El gobierno del Juan Orlando Hernández (2013-2017) produjo algunos resultados, modificación de leyes para combatir el narcotráfico y la corrupción, aunque durante los dos periodos de gobiernos anteriores se produjeron una serie de actos de corrupción que han ensuciado el nombre del país, violentado la Constitución, propiciado la impunidad.

El presidente Juan Orlando Hernández no ocultó desde su primer año de gobierno sus intenciones de buscar la reelección presidencial a sabiendas que este acto era inconstitucional y penado por la ley.

2.1. Un proyecto en medio de profundas controversias políticas

La oposición entre la sociedad y la dirigencia política, entre un proyecto manifiesto de gobierno y una proyecto latente de oposición se expresaron en las elecciones del 2017. Éstas se dan en un clima de incertidumbre, inseguridad sobre la realización de las mismas; rechazo a la autoridad del Tribunal Supremo Electoral; una fuerte campaña de denuncia del fraude o sea, que se rechazaba la candidatura de Juan Orlando Hernández a la presidencia de la república, pero además se denunciaba la organización de un gran fraude para que él quedara en la Presidencia. Fraude y rechazo a la reelección fueron las consignas de la oposición durante casi todo 2017.

Los principales analistas políticos concordaron que en las elecciones de noviembre del 2017 y la posterior crisis fueron el resultado de las siguientes variables.

- Un modelo político electoral que ya colapsó, que realizó elecciones en medio de la sospecha y con el montaje de acciones fraudulentas que fueron rechazadas por casi toda la población hondureña.
- El pacto social por el que se llegó a la Asamblea nacional constituyente del 1981 y la elaboración de la Constitución de la Republica llegó al final. Hoy existen nuevas fuerzas políticas en el escenario nacional, nuevos actores sociales, nuevas condiciones por lo que se hace necesario el establecimiento de un nuevo pacto social entre las nuevas fuerzas sociales, políticas y económicas que caminen hacia la reorganización del Estado de Honduras.

- Necesidad de establecer nuevas reglas de juego en el sistema democrático, una nueva Constitución, en fin, la necesidad de una mesa de diálogo con nuevos actores es necesaria.
- La participación de Juan Orlando Hernández en abierta violación a la Constitución, como candidato a la reelección presidencial, cambiando y sustituyendo artículos pétreos sin la debida consulta popular.
- Un clima de descontento popular ante la inoperancia y parcialización del Tribunal Supremo Electoral, ineficiencia que fue considerada como una trampa para favorecer la candidatura del presidente Juan Orlando Hernández.

La declaratoria de las elecciones dando por ganador al presidente Juan Orlando Hernández para un segundo periodo, fue la chispa que encendió el descontento popular, fue tomada como una burla por toda la población, sobre todo que el mismo Tribunal había anunciado primariamente que el candidato por la oposición, Salvador Nasralla iba ganando las elecciones por margen considerable, y luego maliciosamente se cayó el sistema de cómputo. La oposición acusó al gobierno de haber propiciado un fraude. Ese enojo colectivo se expresó de manera siguiente:

- Manifestaciones individuales y colectivas en todas partes del país, tomas de calles en unos 92 puntos. Hechos violentos de parte de la policía que reprime las manifestaciones y actos violentos y vandálicos de parte de los manifestantes.
- Más de cuarenta muertos durante el mes de diciembre, la mayoría no plenamente identificados y que fácilmente caen en el olvido judicial, detenciones arbitrarias, represión contra la población, fueron una clara violación a los derechos humanos.

2.2. La necesidad de repensar el país

El clima de descontento iba rápidamente creciendo e intensidad y mayoritariamente los jóvenes empezaron a vincularse a las protestas, se dice que también las maras y grupos de narcos aprovechaban la situación para llevar al país a la inseguridad total.

La misma dirigencia se asustó con el rumbo que estaban tomando los acontecimientos, tal es así, que Salvador Nasralla en viaje desde Honduras a Estados Unidos fue a pedir que se le diera el diera la presidencia porque él había ganado las elecciones, por lo tanto, se le debía reconocer como presidente de la República. Además solicitó que una misión de la ONU viniera para mediar en el conflicto.

La misma petición hace el Partido Liberal y posteriormente en enero el mismo gobierno. La iglesia con mucha anticipación había rastreado esa situación y pedido desde antes de la celebración de las elecciones la realización de un diálogo nacional que llevara a un pacto político para recomponer el Estado.

Del caos institucional se pasó al caos social y político, el país se siguió dividiendo, ahora entre los que rechazan el fraude y entre los que favorecen el continuismo y la violación a la Constitución.

Era evidente que las personas y la sociedad hondureña no miraban la confrontación social y política como el camino más idóneo para reestructurar el país, habría que ensayar otros senderos que nos permitieran establecer rutas que posibilitaran sentar las bases para una democracia e instituciones más estables, transparentes y sobre todo creíbles.

Una pregunta, una preocupación que rondaba en el ambiente era la siguiente: ¿para qué queremos reformar el Estado, para hacer más potable la administración pública o realmente queremos una sociedad diferente donde los hondureños y hondureñas vivamos con dignidad, sin esos abismos insondables entre pobreza y riqueza y sin una clase política enfrascada en resolver sus problemas personales o de partidos y sin visión estratégica de país?

III. ¿Cuál es el origen de esta profunda crisis?

Fuera de los hechos mencionados, nos preguntamos qué está pasando en la sociedad hondureña, en la democracia hondureña para llegar a una crisis tan profunda.

El enredo que tienen los políticos desde antes y después de las elecciones generales del 2017 no se lo buscaron con valor, sino que han llegado a eso gracias a su miopía, su sordera y su terquedad. Ahora, para salir de ese embrollo, además de inteligencia, se requiere voluntad. ¿Cuáles son los problemas estructurales de nuestra democracia?

3.1. Primer problema. Un sistema democrático que se olvidó de practicar la democracia

Los partidos políticos se engolosinaron creyendo que estaban construyendo una democracia estilo hondureña, al margen del pueblo, que bastaba enarbolar el nombre de la democracia como sistema para que el pueblo creyera que estamos en el mejor de los mundos, en el paraíso democrático, sin guerras ni grandes sobresaltos a las instituciones, bastaba que los políticos se pusieran de acuerdo,

establecieran las reglas del juego y se dividieran el pastel para que los miembros de los partidos se sintieran contentos, y para tranquilizar más las conciencia realizar de vez en cuando alguna obra social o algún puesto de trabajo para tener contenta a la población y satisfechos los activistas.

En los 20 años finales del siglo XIX se notaba que en Honduras existía y funcionaba adecuadamente la democracia formal:

- Alternancia en el poder, pues se realizaron elecciones cada cuatro años, aunque los únicos partidos que ganaban las elecciones era el liberal y el nacional (el bipartidismo era muy fuerte y no había conflictos mayores, ya estaban entendidos como repartirse el poder).
- Se implementaron reformas para mejorar los procesos electorales, dando mayor libertad a los electores para escoger candidatos, por ejemplo votación por separado para las autoridades. En 1997 se entregaron tres hojas para votación para cada una de las autoridades: presidente, diputados, alcaldes. Se establecieron los votos domiciliarios en 1997 y en 2001 el voto en el exterior. Es decir, las reformas funcionaron adecuadamente, aunque a partir del 2001 ya se percibía que el sistema debía mejorarse, porque la maquinaria comenzaba a atorarse.
- Se hicieron acuerdos motivados por el PNUD para realizar reformas electorales a principios de siglo, con el pacto de la gobernabilidad firmado por los partidos políticos y personalidades del mundo social. Algunas se implementaron, el resto se quedó el baúl de los buenos deseos.
- Sin embargo, el bipartidismo no daba para más, los acuerdos y pactos entre ellos empezaron a tener fisuras demasiado grandes hasta que se da la ruptura del orden constitucional en el 2009 por medio el golpe de Estado dado por liberales a sus compañeros con el apoyo de la empresa privada y de los militares.

Muchas personas alertaron sobre el peligro de un proceso electoral vacío y sin contenido, cuestionado por la población, tanto en 2013 como en 2017. Se experimentan cada día la desigualdad, la violencia y la corrupción, esos tres ingredientes terminaron al final de cuentas hundiendo la democracia por lo menos en su forma electoral.

3.2. Segundo problema. Un sistema político que se fue debilitando y perdiendo credibilidad.

El exceso de demagogia, las promesas incumplidas, la generalización de la corrupción en todas las esferas del gobierno, la pobreza permanente frente a la riqueza y la ostentación de los políticos, la poca atención a los problemas cotidianos, fueron debilitando la confianza en el sistema. En otras palabras, la democracia no evolucionó de lo formal a la real participación y de esta a lo social. En la población fue creciendo la desconfianza en el sistema.

Cuáles fueron los resultados:

- Un país sin confianza y credibilidad camina hacia la ingobernabilidad y eso ha estado sucediendo con el sistema político hondureño. Cuando un gobierno no tiene legitimidad cae fácilmente en la ingobernabilidad.
- Caída de los niveles de confianza partir de 2005 se viene dando un descenso en el apoyo a la democracia, según el Latinbarometro, de 64% en el 2000, se baja a un 36% en el 2005. En cuanto a la satisfacción con la democracia se baja del 62% en el 2002 a 26% en 2005.
- Aumento de la desconfianza. 55.3% manifestaron no tener mucha o alguna confianza en los resultados electores, pero para el 2017 esa cifra se redujo a 30.7%. Además, aumentó el abstencionismo que fue de 46.27 en el Distrito central, 51.5% urbano y 40.5% rural.

El pueblo es respetuoso de su gobierno y brinda su confianza cuando las instituciones empiezan a funcionar adecuadamente, las reglas del juego están enmarcadas en un sólido aparato jurídico, cuando leyes y presupuesto son establecidos y orientados para buscar el desarrollo del país y cuando las acciones gubernamentales son realizadas con transparencia.

Los niveles de confianza de la población han ido cayendo paulatinamente. Para muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 1.

Iglesia evangélica	61.7 %
Iglesia católica	57.2 %
Fuerzas Armadas	46.1%
Policía Nacional	31.4 %
Congreso de la República	21.9%
Ministerio de Salud	61.9%
Tribunal Superior de Cuentas	21.6%
Tribunal Supremo Electoral	21.9%

Son las iglesias las que tienen mayor índice de credibilidad. En cambio, el Tribunal Supremo Electoral cuenta con una total desaprobación.

Este fenómeno no solo ocurre en Honduras como lo revela el estudio de Latino-barómetro. Los latinoamericanos están cada día más preocupados por la salud de la democracia y se inclinan hacia gobiernos autoritarios, El respaldo hacia la democracia cayó del 61 % al 48 %. Para el año 2018, el “apoyo a la democracia” muestra la segunda puntuación más baja desde el año 1995, con 34% de las personas respondiendo favorablemente. Solamente el año 2005 supera los actuales resultados en materia de menor apoyo a la democracia, con 33%.

3.3. Tercer problema. Agendas encontradas: la gubernamental y los partidos políticos contra la agenda de la sociedad

Las agendas de desarrollo nacionales, regionales y municipales son elaboradas en función del desarrollo económico de los grupos de poder, siguiendo un estilo que les permita aceleradamente acumular mayor riqueza. En estos años el crecimiento económico está descansando en el capital extractivo de los recursos naturales aun en contra de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos.

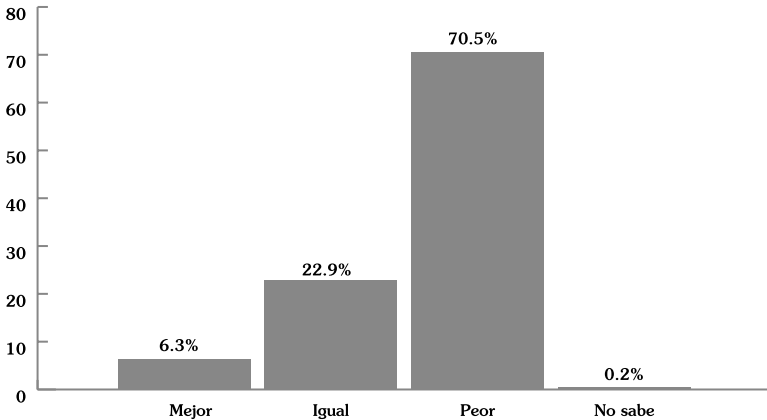
Sin embargo, tenemos temas no abordado por los políticos como el tema ecológico; política familiar; pobreza; desempleo. Honduras es un país en riesgo en desarrollo humano, y el gobierno no tiene estrategia para impedir el descontento porque no tiene respuesta contundente para satisfacer las necesidades básicas.

Cuando las expectativas de la población están creciendo en reclamos y descontento, aunque haya legitimidad de origen (elecciones, ciertas libertades políticas), las sociedades entra en zona de riesgo; cuando no existe la legitimidad avalada por resultados en el desarrollo y sobre todo si este, no es persistente, y acumulativo, capaz de satisfacer las necesidades y expectativas crecientes de la población, la

falta de resultados acumulados afecta negativamente el apoyo a los gobiernos y sus instituciones, como es el caso de Honduras. (Alain Touraine, ¿Qué es la Democracia?).

Gráfico 2.

P2. ¿Considera usted que la situación económica del país es mejor, igual o peor que hace doce meses?



Encuesta realizada por Borges y Asociados para Caritas de Honduras.

En relación con la valoración de la situación económica, el ERIC, 2017 aseguraba también que la población catalogaba la situación económica como mala el 49.9% y muy mala el 24%. En datos que reflejan la situación de insatisfacción y pobreza de la población.

3.4. Cuarto Problema. Una sociedad excluida de la administración pública

La democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser los actores de su historia. Basados en este principio, los sistemas democráticos deben incorporar a todos sus miembros en el gobierno de la sociedad. Ha llegado el momento de proponer una serie de reformas que den pie a un sistema político más participativo.

La propuesta de reformas abarcaría:

a. Reformas políticas deben ser creadoras de espacios de participación

- Nuestra democracia ha sido manejada por cúpulas que normalmente responden a los dictados de los caudillos, que tienen una concepción de la democracia de forma autoritaria, vertical y ausente de participación. Es urgente superar viejos mecanismos del poder entre cúpulas que ya

no funcionan en una sociedad donde la información ya no es privilegio de nadie, no se pueden mantener ocultas transacciones en el poder, los gobiernos tienen que ser abiertos para crear mecanismos de participación ciudadana.

- Los pactos entre cúpulas deben ser transparentes, lo que afecta a todos debe ser conocido por todos, es un derechos de todo ciudadano que la gestión pública sea diáfana como condición para la legitimidad. La ciudadanía tiene el derecho de vigilar a sus gobernantes y pedir rendición de cuentas de su gestión.
- La población tiene derecho de ser educada en una cultura cívica en actitudes democráticas como la tolerancia, el dialogo, el consenso, acuerdos.
- Construir poder real en torno a valores éticos percibidos como vitales para un sector de la población: equidad de género, ecología, derechos de la minoría, valores cívicos como el amor a la patria, el respeto a sus instituciones, el respeto a la Constitución.
- Establecer el equilibrio entre Estado, sociedad civil y economía.
- Una meta de mayor cercanía a la población puede ser lograda por el gobierno, lo que le acarrearía mayor aprobación de la población, afirmamos lo siguiente porque en 2018 el gobierno de Juan Orlando subió su aprobación de parte de la población al 41%, pasando de 62% en 2015, 36% en 2016 y ahora el 41%, colocándolo en uno de los 10 países con mejor calificados de América Latina.

b. Superar el clientelismo por la profesionalización

Los sistemas clientelares favorecen la inoperancia y la corrupción, las personas asumen puestos sin la capacidad necesaria, sirven como peones para ganar elecciones y nuevos adeptos para los partidos. Esa práctica es absurda, ilegítima, antidemocrática. Son sistemas excluyentes y humillantes, las personas están obligadas a convertirse casi en sirvientes de los que tienen poder a cambio de un trabajo temporal. Se necesita una ley e instituto de servicio civil que permita mantenerse y acceder a cargos en la administración pública por méritos propios: competencia académica, comportamiento moral y un buen desempeño profesional.

c. Enriquecimiento ilícito como objetivo de poder

Desde hace cinco años de manera intensiva la población hondureña se ve bombardeada por continuos develamientos de actos de corrupción en la

administración pública. El pueblo no sale de un asombro y ya tenemos otro en los medios de comunicación. El caso del Seguro Social parecía lo más grande, solo era la punta de una larga madeja de actos ilícitos.

Se ha querido hacer invisible la corrupción y arropar a los corruptos con el manto de la impunidad como ha sucedido con la red de diputados y según algunos con la mora de muchos juicios que no pasan a los juzgados para no someter a muchos no solo al escarnio sino a la cárcel por su conducta deshonestas.

Mecanismos de selección de candidatos independientes de los poderes del Estado son más que necesarios para aspirar a un gobierno con cierta transparencia. La práctica de la ética tiene que ser el primer criterio para escoger candidatos a cargos gubernamentales y además dotar a los organismos de investigación contra la corrupción del personal logístico, técnico, salarios suficientes, profesionalismo como instrumentos para combatir la corrupción.

La transparencia en los asuntos públicos es un derecho ciudadano. A mayor transparencia mayor credibilidad en la cosa pública.

3.5. Quinto problema. Una ley electoral que no se ha reformado. Establecer una democracia de ciudadanos

Después de la crisis de 2017, decían los Obispos en junio de 2018, el país no está en calma, la crisis no ha pasado y la normalidad no ha regresado al país; crisis que no se resuelve no se olvida con el tiempo, aparece de nuevo cuando las circunstancias lo ameritan. La crisis debe convertir en una ocasión, oportunidad para que Honduras se afiance el Estado de derecho, se fortalezcan sus instituciones, y se establezca como política de Estado la lucha contra la impunidad y la corrupción, el crimen organizado y se detenga el empobrecimiento creciente de la mayoría de la población. Decían los Obispos el 15 de enero del 2018 para promover el diálogo y la paz se debe reunir tres requisitos: que sea franco, eficaz y creativo y sin condiciones; que involucre y sea incluyente de todos los sectores de la sociedad; que tenga objetivos palpables, realizables a corto plazo y compromisos concretos de los actores; acuerdos reales, racionales y altruistas. Eso que se pidió en aquella ocasión se pide al Congreso de República: que dialogue con la sociedad sobre asuntos tan trascendentales como es la forma de gobierno, que de ese dialogo surjan las reformas para hacer avanzar la democracia en Honduras y que los acuerdos sean reales y aplicables en el corto tiempo. Pensar por Honduras implica reformar por imperativo ético y no por componendas políticas.

¿Cuál será el impacto con las reformas sobre el funcionamiento de las instituciones? Es posible que este, sea visto como significativo por los ciudadanos, pero puede ser neutralizado por los mismos partidos y en ese caso el aumento del

desencanto de la población aumentará, o los efectos positivos no serán vistos como tales por la población. Los diputados son los primeros que deben devolver a la Constitución su condición de carta magna que dirige los destinos de la nación, las reformas introducidas, si son constitucionales, deben ser observadas en primer lugar por lo que tienen la alta responsabilidad de elaborar, custodiar e interpretar las leyes.

La población tiene mínimas esperanzas en que ocurran las reformas profundas en el sistema electoral, considera que serán manipuladas por los mismos dirigentes y sobre todo que no tengan efecto sobre la vida política y social del país. La falta de transparencia en la vida política y la violación a la Constitución son talones de Aquiles que tienen nuestro sistema democrático en Honduras.

Las dificultades para abrir el poder a la democracia participativa están todavía lejos de la mente y la práctica de los congresistas. Con esa miopía política, es difícil aceptar reformas profundas tales como la defensa de los derechos humanos, la segunda vuelta electoral, la incorporación de los 169 acuerdos firmados por los participantes en las mesas de diálogo de la ONU y avaladas por la población por medio de un plebiscito. Las elites políticas todavía son reacias a subscribirlas por su alergia al cambio. Los acuerdos se pueden paralizar porque tenemos una gobernabilidad vertical, se pretende mantener un modelo donde una sola parte tome las decisiones

Son tareas pendientes del Congreso para fortalecer la institucionalidad: el fortalecimiento del Ministerio Público, la despartidización de los autoridades de las instituciones del Estado, el gobierno abierto, la ley de colaboración eficaz, las recomendaciones de la mesa de derechos humanos, el fortalecimiento del Registro Nacional de las Personas, la transformación del Tribunal Supremo Electoral, profesionalizándolo con un instituto de administración electoral y un tribunal de justicia electoral.

IV. Una propuesta diferente

La iglesia católica decía el 13 de octubre de 2017, reflexionando sobre el clima preelectoral, que no era favorable ni para las elecciones ni para la paz, que existía el peligro de que el futuro se nos escape, si la política sigue siendo lo que ha sido en las últimas décadas. Con la intención clara de no prolongar una crisis que no propicia esperanzas en el seno de la sociedad y para superar este enorme vacío de credibilidad e insatisfacción, la Iglesia propone afrontar los siguientes retos:

- a) **Rehabilitar la democracia.** Quizá la mayor gravedad de este largo periodo de crisis es la indiferencia de los sectores dirigentes. Los políticos del partido en el gobierno no terminan de comprender que el pueblo ha

vivido en una crisis permanente, políticamente abandonado y socialmente ignorado. La crisis actual revela una crisis del sistema político hondureño que erosiona por todas partes, la corrupción es el mayor signo de esta situación y la caravana de migrantes, por más que se quiera ocultar, manifiesta que las reformas en el sistema político son más que urgentes. Se necesita recuperar la autenticidad y transparencia por medio de la legalidad y legitimidad. Los políticos son insensible a la crisis, no han tenido la capacidad para enfrentar los problemas desde una visión democrática y no clientelar y partidista. La persistencia de las crisis evidencia que si los partidos no entran en una profunda renovación interior tarde que temprano están construyendo su propio fracaso.

- b) **Rehabilitar la política.** Tenemos una democracia atascada, hemos venido a lo largo de varios años haciendo reformas para no tocar el poder. Dos males han acompañado nuestra débil democracia: el elitismo y el nepotismo. Un grupo privilegiado se ha adueñado no solo de los bienes del Estado sino de la conducción del gobierno; han sido los eternos administradores públicos, que tomaron el Estado como su hacienda particular para repartirla entre sus familiares, todos los gobiernos se ha convertido en gobiernos de familia, no se desarrolló una burocracia que hiciera carrera y que por méritos propios administrara el Estado.

Los que han manejado los hilos del poder se han encargado de dejar a la mayoría de la población fuera de la dirección de la administración y de la construcción de la nación. Los partidos se erigieron en los conductores privilegiados, casi por mandato divino, de la república, negando todo espacio de diálogo, de búsqueda de consensos con la sociedad, porque sus interlocutores válidos son los mismos del círculo de poder. En escenarios como estos, no hay necesidad de diálogo sino únicamente de acuerdos para seguir manteniendo el mismo modelo de régimen sin alterar las reglas del juego previamente establecidas. La Conferencia Episcopal y muchísimas voces en el país reclaman establecer una democracia de ciudadanos, superando la democracia elitista que ha convertido el país en su herencia familiar.

- c) **Rehabilitar el Derecho.** Tenemos que afianzar el Estado republicano con la independencia y división de poderes, que establezcan los contrapesos necesarios para el ejercicio del poder. Afianzar el Estado de derecho para que las leyes y sus instituciones estén por encima de grupos partidarios, corporativos e individuos y que den garantías jurídicas para el ejercicio de la ciudadanía y de las actividades económicas, un Estado que sea garante de los derechos humanos individuales y colectivos. Un Estado de leyes e instituciones fuertes es el mejor antídoto para luchar contra la corrupción e impunidad.

- d) **Rehabilitar la esperanza.** La democracia tiene que traducirse en una democracia con rostro social, no se puede tolerar que 65% de la población siga viviendo en la pobreza y un porcentaje grande de estos en la pobreza extrema.

No pueden tolerarse las inequidades extremas en este país, y si el sistema democrático no ha sido capaz de reducir esta brecha en los últimos 20 años, es evidente que el modelo no está dando los resultados. En palabras del Papa Francisco, Honduras debe ser un país donde no haya familia sin tierra, ni vivienda, ningún trabajador sin empleo, ningún pueblo sin soberanía, ninguna persona sin dignidad, ningún niño sin infancia, ningún joven sin esperanza, ningún anciano sin una vejez venerable.

V. Mirando hacia el futuro

Honduras no puede quedarse mirando el pasado para lamentarse, hay que mirarlo con gratitud por los pasos que hemos dado, tener la valentía de reconocer los errores del presente, y la audacia de construir algo nuevo y diferente. El pasado de ignominia y el presente de vergüenzas tenemos que enterrarlo y darle vida a un país dueño de sí mismo, de sus recursos, de su gente, de su historia.

La ciudadanía en general considera que Honduras necesita reformas más allá de lo político y social, necesita reformas que transformen las relaciones de poder. “Es decir, más inclusión social para reducir la desigualdad; más transparencia y rendición de cuentas para reducir la corrupción; y, más oportunidades de participación ciudadana para tener instituciones más responsivas a las necesidades reales de la población” (Lester Ramírez).

Tenemos un país lleno de retos que debemos afrontar:

5.1. Transformar la democracia electoral en un sistema transparente y donde lo político sea una plataforma sólida que ayude a superar la profunda crisis social y cambien las condiciones de vida de la población

Las reformas electorales requieren una transformación de los partidos en sus idearios e ideología, pero también en las instituciones que rigen los procesos electorales.

5.2. Generar un clima de confianza

La confianza de la población fue bajando tanto que otras instituciones como las Iglesias tuvieron el mayor índice de credibilidad y confianza y las instituciones de gobierno como el Tribunal Supremo Electoral, el mayor descredito. La

confianza da legitimidad y esta facilita la gobernabilidad. Generar confianza debe ser una prioridad de los gobiernos.

La confianza nos llevará a elevar nuestros niveles de tolerancia para respetar lo diferente, lo opuesto, y buscar el encuentro de las personas en ese afán de lograr una convivencia que conduzca a la paz, al desarrollo a la estabilidad social y política.

5.3. Superar el estancamiento social

Quizá nuestro mayor reto lo encontramos en lo social. No se puede sostener una democracia de miserables, la pobreza no es humana, humilla y somete a los pueblos y los convierte en pordioseros. Nuestra ceguera nos ha impedido ver que venimos arrastrando los mismos problemas desde el 2004: pobreza, delincuencia, falta de trabajo. Si comparamos los indicadores actuales sobre estos mismos ítems nos daremos cuenta que las distancias son pequeñísimas.

El pueblo señala responsables para esta situación -y no deja de tener razón- a quienes tienen como trabajo único buscar el bienestar de la población y se han desatendido de él. En una encuesta realizada por Caritas en 2017, 72% manifestaba que los políticos y el gobierno son los responsables de la situación del país.

5.4. Apertura al protagonismo de la población

La población debe ser protagonista en la construcción del país dentro de este sistema democrático. En un ejercicio de consulta popular realizado por Caritas el año pasado, la población expresaba:

- La ciudadanía debe tener participación, formar parte de la toma en las decisiones de las que depende el futuro de Honduras, y no solo ser llamada al diálogo para legitimar las acciones del gobierno
- El diálogo debe ser permanente, para escuchar a la población y generar credibilidad El diálogo debe bajar a la base y tocar los temas verdaderos que sufre la gente. Hay que pensar en un nuevo pacto social que pueda ser incluyente y generar herramientas de cambio y lucha.

5.5. Aumentar el grado de satisfacción de la población

- Honduras está catalogado como uno de los países con mayor grado de insatisfacción. La población vive una situación social que aguanta como carga pero no acepta ni tolera, vive insatisfecho y con razón con su precaria situación.

- Este sentimiento y actitud negativos se manifiestan en el grado de insatisfacción con la democracia, los comentarios radiales y televisivos de la población son gritos de protesta, todo lo ve mal y lo siente mal producto de la negación constante a una vida digna que diariamente le es negada.

5.6. Las reformas urgentes:

- La lucha contra la corrupción y la impunidad es condición ineludible para que el país recupere la confianza en sí mismo, y esa es tarea prioritaria de los que integran el gobierno en sus diversos niveles. Se necesitan nuevas leyes, actitudes nuevas y autoridades competentes y con principios.
- Nuevos liderazgos con visiones de renovación y construcción del país son urgentes en el andamiaje político, se deben incluir los partidos políticos en sus planteamientos programáticos y estrategia. Las reformas abarcan a la sociedad creando un sistema social que dé garantías de seguridad a toda la población.
- La ciudadanía debe de tener participación, formar parte de la toma en las decisiones de las que depende el futuro de Honduras.
- Se debe despartidizar la sociedad para ver el país con ojos de ciudadano y no bajo la óptica partidista.
- Las instituciones deben recuperar su finalidad, fueron creadas para el servicio a la sociedad, no son paracaídas partidistas, se les pide que sean eficientes, autónomas y transparentes.
- Los poderes del Estado deben actuar como contrapesos entre ellos mismos, la competencia, autonomía, transparencia, búsqueda del bien común deben ser los atributos que deben estar en el perfil de cualquier funcionario y de los miembros de los poderes del Estado.
- Establecer un pacto político social que permita enfrentar la pobreza, la exclusión y la inequidad.

Bibliografía

- Apuntes. Números 150, 152, 153,154.
- Caritas Sondeo de opinión. 2018.
- Conferencia Episcopal de Honduras. Comunicado de 13 de octubre 2017.
- Conferencia Episcopal de Honduras. Comunicado de 3 de diciembre 2017.
- Conferencia Episcopal de Honduras. Comunicado de 15 de enero 2018.
- Conferencia Episcopal de Honduras. Comunicado de octubre 2018.
- Conferencia Episcopal de Honduras. Comunicado de 20 de diciembre 2018.
- Latinobarómetro (www.latinobarometro.org).
- ERIC. Sondeo de opinión. 2017.
- PNUD. Informe de la misión de explotación del conflicto en Honduras.

Notas biográficas
DE LOS AUTORES

Gustavo Fernández Saavedra

Abogado, Ministro de Integración (1978); Ministro de la Presidencia (1989); Ministro de Relaciones Exteriores (1979), (1984), (2001); candidato a la Vicepresidencia (1989). Director de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1970); Director de Coordinación Latinoamericana del SELA (1976); Director de Proyecto de UNCTAD/CEPAL/PNUD Ginebra. Embajador en el Brasil (1984); Cónsul General en Chile (2000). Jefe de Misión de Observación Electoral de la OEA en Nicaragua (2006) y en El Salvador (2009 y 2014). Miembro de la Delegación de Bolivia a las audiencias de La Haya (2015 y 2018), Miembro del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL). Miembro del Grupo de Trabajo del Diálogo Interamericano. Autor de cuatro libros y numerosos ensayos.

Dinorah Azpuru

Desde hace 15 años es profesora titular en el Departamento de Ciencia Política en Wichita State University (Kansas, Estados Unidos). Fue profesora visitante y Coordinadora de Investigación del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) en la Universidad de Vanderbilt (EEUU) y profesora visitante en la Universidad de Salamanca. Desde hace varios años funge también como Directora del Proyecto LAPOP para Guatemala. Tiene un Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh (EEUU) y otros estudios de posgrado en Guatemala, Suecia y Suiza. Obtuvo su licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Rafael Landívar en Guatemala, donde también fue Vicedecana de la Facultad de Ciencias Políticas y Directora de esa carrera. Sus numerosas investigaciones en las áreas de opinión pública en América Latina, democratización, procesos de paz y relaciones EEUU-Latinoamérica han sido publicadas en diversos países.

Rotsay Rosales

Politólogo. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Principales áreas de investigación, consultoría y docencia: partidos políticos y sistemas de partidos; procesos electorales; procesos parlamentarios; evaluación y metaevaluación; democracia y gobernanza.

Fue asesor del Ministerio de Información, de la Corporación de Zonas Francas y del Centro de Promoción de Exportaciones. Asesor de la Presidencia de la República de Costa Rica (1996 – 1998). Asesor parlamentario en el Congreso de la República (1998 – 2004).

Observador electoral internacional y nacional por parte de varias organizaciones internacionales, entre ellas, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

Conferencista, en distintos países. Profesor de la Universidad de Costa Rica desde 1994 en la Escuela de Ciencias Políticas y desde 1997 en el Posgrado Centroamericano de Ciencia Política. Investigador y miembro del Consejo Científico del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP / UCR). También ha sido docente y tutor de tesis de posgrado en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Profesor invitado en la Universidad Rafael Landívar (Guatemala), en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Conferencista en la Universidad de San Carlos (Guatemala), en la Universidad Surcolombiana (Colombia), en la Universidad Técnica de Machala (Ecuador) y profesor invitado en las universidades de Salamanca, Santiago de Compostela y Pública de Navarra (España).

Ilka Treminio

Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con sede en Costa Rica. Profesora e investigadora de la Universidad de Costa Rica. Doctora Cum Laude en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, España.

Juan Manuel Muñoz Portillo

Bachiller y Magíster Scientiae en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Doctorado de Filosofía en Política y Relaciones Internacionales, Dublin City University (2013). Actualmente, profesor de política internacional, Escuela de Ciencias Políticas, e Investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.

Jeannette Aguilar

Es graduada en Psicología de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador, con una maestría en Psicología Comunitaria del mismo centro educativo. Desde 1997 se ha desempeñado como investigadora en temas de violencia, reforma policial y seguridad pública. Durante los últimos 12 años dirigió el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en El Salvador, espacio en el cual coordinó investigaciones sobre la opinión pública, política, seguridad, pandillas juveniles y religiosidad, entre otros temas. Actualmente es investigadora de UCA para el proyecto la Academia de Análisis de la Seguridad ejecutado por John Jay College of Criminal Justice. Es autora de diversos artículos y publicaciones sobre temas de violencia, seguridad ciudadana, pandillas y reforma policial.

Máximo Zaldivar

Graduado en Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar en Guatemala, con una Maestría en Derechos Humanos de la misma Universidad. Tiene más de 20 años de experiencia en desarrollo democrático, específicamente en fortalecimiento del sistema de Partidos Políticos y la democracia multipartidaria, Asistencia técnica electoral, asistencia técnica legislativa, gobernabilidad local, transparencia, y fortalecimiento de la Sociedad Civil. Actualmente funge como Director Residente del Programa en México “Seguridad con Justicia” del Instituto Republicano Internacional (IRI). Ha escrito como analista político independiente en el periódico “El Mundo” de El Salvador (2000); en la revista digital “nuevapolitica.net” de Colombia (2008) y en el periódico digital “Republica.gt” de Guatemala (2013).

Luis Mario Rodríguez

Actual director del Departamento de Estudios Políticos de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Desde 2015 dirige la Escuela Centroamericana de Gobierno y Democracia (ECA-DE). También es Secretario General de la Universidad Doctor José Matías Delgado. Es Doctor en Derecho con doble titulación por las Universidades Autónoma de Barcelona (UAB) y Dr. José Matías Delgado (El Salvador).

Posee una Maestría en Ciencia Política de la Universidad Jesuita Centroamericana José Simeón Cañas. Es Máster en Derecho Empresarial por la Universidad Antonio de Nebrija, de Madrid, España. En 2015 concluyó la Maestría en Estudios Electorales de la Universidad de Valencia. Ha sido becario en dos ocasiones de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Es coautor de la 3ª edición del Diccionario Electoral de Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de la 2ª edición del Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Ha escrito más de veinte análisis especializados en materia electoral y gobernabilidad y colaboró con la Harvard Review for Latin America en su edición especial para El Salvador en 2016. Ha sido profesor invitado del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y es catedrático de Ciencia Política en la Maestría de Administración Pública de la Universidad Jesuita de El Salvador.

Salvador Romero Ballivián

Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París.

Desempeñó la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, así como la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Fue el primer director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras. Ejerció como director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/ IIDH). Integró la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo de Paz en Colombia. Se desempeñó como consultor responsable de la división electoral de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Actualmente es el secretario ejecutivo del proyecto de acompañamiento técnico al proceso electoral mexicano 2018 organizado por CAPEL/ IIDH y los organismos electorales.

Es autor de una docena de libros de investigación sobre democracia, procesos electorales y partidos, además de un libro de crónicas y una novela. Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa. Realizó investigaciones para múltiples organizaciones internacionales (OEA, IDEA, PNUD, KAS, FES, etc.).

Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Ha sido conferencista en una veintena de países. Ha participado en misiones internacionales de observación electoral en más de una quincena de países de América y África.

Julieta Castellanos Ruíz

Académica. Socióloga por la Universidad de Costa Rica y Doctora Honoris Causa en Humanidades por Trinity College de Hartford. Rectora de la UNAH entre 2009-2017, fue presidenta para Centroamérica de la Red de Macro universidades de América Latina y El Caribe.

Docente de la UNAH desde 1979, se desempeñó como catedrática del Colegio de Defensa Nacional, ha sido investigadora del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Fundación Arias para el Progreso Humano y WOLA. En el año 2005 creó el Observatorio Nacional de la Violencia de la UNAH. En 2010, integró la Comisión de la Verdad y Reconciliación creada después del Golpe de Estado al Poder Ejecutivo en junio de 2009. Actualmente es directora del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS).

En 2013 recibió el premio “Mujeres con coraje” otorgado a nivel mundial por el Secretario de Estado y la Primera Dama de los Estados Unidos a mujeres con liderazgo en defensa de los derechos. Ese mismo año obtuvo el reconocimiento “Mujer Destacada” otorgado por el Parlamento Centroamericano y en 2012 recibió el premio Martín Luther King. Jr. por sus luchas contra la corrupción e impulsora de la depuración policial.

Thelma Mejía

Periodista, investigadora y escritora con una trayectoria profesional de tres décadas donde se ha desempeñado como reportera, editora, jefa de redacción, corresponsal de prensa internacional y actualmente como coordinadora del área investigativa y de información del noticiero TN5 estelar de la Corporación Televisión Centro.

Es autora del libro Noticias Inéditas de una sala de redacción, coautora del libro Censura Sutil en Honduras y de varios libros y ensayos relacionados con los temas de seguridad, militarismo, libertad de expresión, acceso a

la información, corrupción e impunidad. Uno de los últimos libros en los que ha sido coautora es “El control de la corrupción y la impunidad en Honduras, 2014-2018” del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Ha sido consultora del Banco Mundial, el Centro Carter, el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) así como organizaciones civiles como Ciprodeh, Asociación por una Sociedad más Justa, Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), Fundación Friederich Ebert, entre otras. Mejía tiene una especialidad en Teorías Políticas y Estudios Sociales de la Universidad de La Habana; integrante del jurado calificador de segunda ronda del Premio de Periodismo “GABO 2018” de la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano (FNPI) “Gabriel García Márquez”. En este momento trabaja dos nuevas publicaciones relacionadas con redes de corrupción e impunidad. Es columnista del diario digital Proceso.hn e investigadora asociada del CEDOH y de Siencomunicaciones.

Leticia Salomón

Socióloga y economista. Investigadora asociada del centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y especialista en gobernabilidad, defensa, seguridad, partidos políticos y reformas institucionales. Fue directora de la Dirección de Investigación Científica (DICU) de la UNAH y actualmente es miembro del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Irma Méndez

Profesora e investigadora en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO con sede en México presidenta del Comité Técnico de Evaluación del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral PNUD 2018, coordinadora de la Encuesta de Integridad Electoral en México a Nivel Subnacional y coordinadora general de la Escuela de Verano Ipsa-FLACSO en Métodos, Conceptos y Técnicas en Ciencia Política.

Ha impartido cursos sobre partidos políticos, elecciones, órganos electorales en México y América Latina, conducta electoral y políticas públicas en las Maestrías de Gobierno y Asuntos Públicos, Políticas Públicas Comparadas y Ciencias Sociales de la FLACSO de 2003 a la fecha; así como en el Diplomado de Análisis Político Estratégico del CIDE, e Institutos Electorales en varias entidades federativas. Miembro del Grupo de Análisis de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE), de

la Procuraduría General de la República, ha sido miembro del Sistema (2015-2017), también ha formado parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 2, profesora Visitante en la Universidad de Oxford y en la Universidad de Essex del Reino Unido (2013).

Víctor Borge

Es parte del equipo investigación de la empresa encuestadora Borge & Asociados que trabaja con diferentes partidos y movimientos políticos para las campañas electorales de la última década en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Ha desarrollado estudios para organizaciones académicas como el Departamento Ciencias Políticas de University of Notre Dame (USA), Departamento Ciencias Políticas de Berkeley, Departamento Ciencias Políticas de Stanford University, Departamento de Ciencias Políticas de Texas A&M University (Honduras, Nicaragua y Costa Rica). Además, ha trabajado en proyectos sobre remesas y migración para Airpack/Western Union (CR), Banco Interamericano de Desarrollo (Guatemala y Costa Rica, Diálogo Interamericano, entre otros. Como Consultor ha colaborado con la Fundación Arias para la Paz y el Progreso, con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y con la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

Carlos Meléndez

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame (Indiana, Estados Unidos). Es investigador de la Universidad Diego Portales (Chile). Recientemente ha sido investigador visitante en Central European University (Hungría). Su trabajo ha sido publicado en revistas académicas como *American Journal of Political Science* y *Party Politics*. Trabaja temas relacionados con el comportamiento electoral, clientelismo e identidades partidarias (positivas y negativas). Es columnista del diario peruano *El Comercio*. Su libro más reciente es *El Informe Chinochet*, la historia secreta de Alberto Fujimori en Chile (Random House, 2018).

Germán Cáliz

Sacerdote hondureño. Con maestría en Doctrina Social de la Iglesia en la Universidad Pontificia de Salamanca España, maestría en Sociología por la Universidad Iberoamericana de México, licenciatura en Ciencias Religiosas en el Seminario Mayor Nuestra Señora de Suyapa y licenciatura en Filosofía por la Universidad Pontificia de México.

Desde 1995 es director de Caritas de Honduras. Es también secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Pastoral Social, secretario ejecutivo de la Pastoral de Conjunto, Párroco de la Parroquia de la Villa de San Antonio en el departamento de Comayagua, maestro de Sociología en el Seminario Mayor Nuestra Señora de Suyapa, de Tegucigalpa, miembro del grupo de Diálogo de Ciudadanía Activa y actualmente es coordinador del Diálogo Nacional en representación de la Conferencia Episcopal de Honduras.

Otros cargos relevantes que ha ocupado en su carrera es ser miembro del Gobierno Internacional de Cáritas en Roma, coordinador de Caritas a nivel de Centro América, México y Panamá, participante en diversidad de seminarios, congresos, encuentros, reuniones a nivel nacional e internacional y consejero Latinoamericano para Catholic Relief Services (CRS).

Tras cuatro décadas de democracia en América Latina, las evoluciones se presentan contrastadas. Destacan los avances: es el período más largo y con el mayor número de países que se rigen por un régimen democrático, con elecciones periódicas y una amplia gama de libertades. A la vez, se perfilan áreas grises con estancamientos y retrocesos que han generalizado el desencanto ciudadano con los frutos de la democracia. Esas tensiones se expresan de manera aún más viva en América Central, y en Honduras de manera particular.

La elección de 2017, la décima celebrada de manera consecutiva envuelve todas las paradojas. Establece una marca sin precedentes en la historia del país. Sin embargo, los comicios no consiguieron generar una rutina cuatrianual apaciguada. Se produjeron en un ambiente tenso y la fase poselectoral exhibió muchas de las limitaciones de la construcción y de las reformas institucionales. Puso también de manifiesto las dificultades recurrentes del sistema político y del juego social, entre ellas, la frágil construcción institucional, el incremento de la violencia, las complicaciones de los gobiernos para responder a las expectativas y demandas ciudadanas.

Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central se inscribe en el ánimo de contribuir al fortalecimiento de la democracia hondureña. Con esta obra, IUDPAS – UNAH y el NDI aportan una reflexión de calidad, plural, ponderada, con una perspectiva de largo aliento sobre los principales desafíos de la región y de Honduras, con la seguridad que se esbozan pistas de reformas para alcanzar la democracia más participativa, incluyente y transparente que exige la ciudadanía.



Gustavo Fernández Saavedra
Dinorah Azpuru
Rotsay Rosales-Valladares
Ilka Treminio Sánchez
Juan Manuel Muñoz-Portillo
Jeannette Aguilar
Máximo Zaldivar Calderón
Luis Mario Rodríguez R.
Salvador Romero Ballivián
Julieta Castellanos
Thelma Mejía
Leticia Salomón
Irma Méndez
Víctor Borge González
Carlos Meléndez
German Cáliz
Autores

ISBN: 978-99979-846-0-9

