

Los desafíos asumidos por la democracia

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

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

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

Desde los comicios de noviembre de 1981, se han sucedido seis elecciones generales, que han significado cinco trasposos presidenciales de forma pacífica. Por otra parte, pese a las resistencias de la década de los ochenta, las fuerzas militares fueron subordinándose de manera paulatina al poder civil, con lo que la democratización ha sido sinónimo de desmilitarización del poder político. Asimismo, desde 1981 al 2002 se ha creado un entramado

jurídico-institucional para la democracia y el para Estado de derecho sin precedentes en la historia del país. No obstante, y sin perjuicio de reconocer el valor de estos avances trascendentales, la democracia en Honduras sigue presentando considerables desafíos a la satisfacción adecuada de los derechos fundamentales y a la ampliación progresiva de las opciones y libertades que posibilitan el desarrollo humano.

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

El afianzamiento de la democracia electoral

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

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

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

CUADRO 2.1

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

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

* El voto en estas elecciones se separa en la misma papeleta en dos casillas: para el nivel presidencial y legislativo, en una sola, y para el nivel municipal, en la otra.

** El voto se separa en los tres niveles y, además, en papeleta separada.

*** El Partido Nacional resultó ser la primera mayoría con 61 de los 128 escaños, frente a 55 del Partido liberal y 12 escaños repartidos entre los otros tres partidos.

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

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

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

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

candidatos ganadores pasan a desempeñar los cargos públicos.

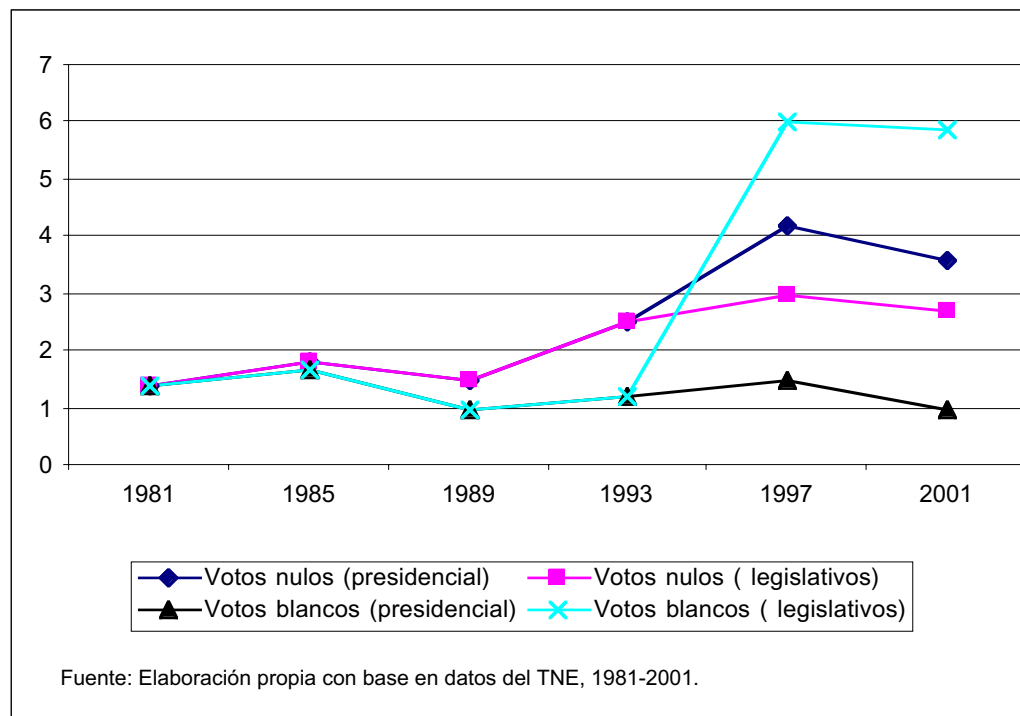
Otro hecho rescatable es la celebración de elecciones internas en los partidos mayoritarios, no así en los nuevos partidos.¹ El Partido Liberal realizó sus primeras elecciones internas en 1988; el Partido Nacional en 1993.

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

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

GRAFICO 2.1

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



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

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

La separación del voto y los cambios en el comportamiento electoral

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

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

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

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

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

El abstencionismo electoral

Durante los procesos electorales de la década del 80, el porcentaje de abstencionismo fue relativamente bajo. En esos años, mantuvo un promedio de 20.0%. En los últimos procesos electorales, el nivel de abstencionismo ha sido relativamente alto. Ha mantenido un promedio del 27.6%. El mayor nivel de abstencionismo ocurrió en las elecciones de 1993. Durante ese proceso electoral, el abstencionismo fue del 36.0%. El proceso electoral de 2001 registró un porcentaje de abstención electoral del 33.5%, el segundo más alto desde 1981. Sin embargo, comparados con otros países de la región la cantidad de electores que acude a los procesos electorales es, todavía, relativamente alta (Posas, 2002). En todo caso debe reconocerse que en la segunda década de democracia electoral, ésta ya no despierta para los votantes el mismo entusiasmo que se percibía en el primer decenio. De ahí que, teniendo como base el censo electoral, la abstención representa en las últimas tres elecciones una proporción parecida a la de los dos partidos mayoritarios (gráfico 2.2).

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

tidos, así como la democratización interna de los mismos.

Los compromisos de reforma político-electoral

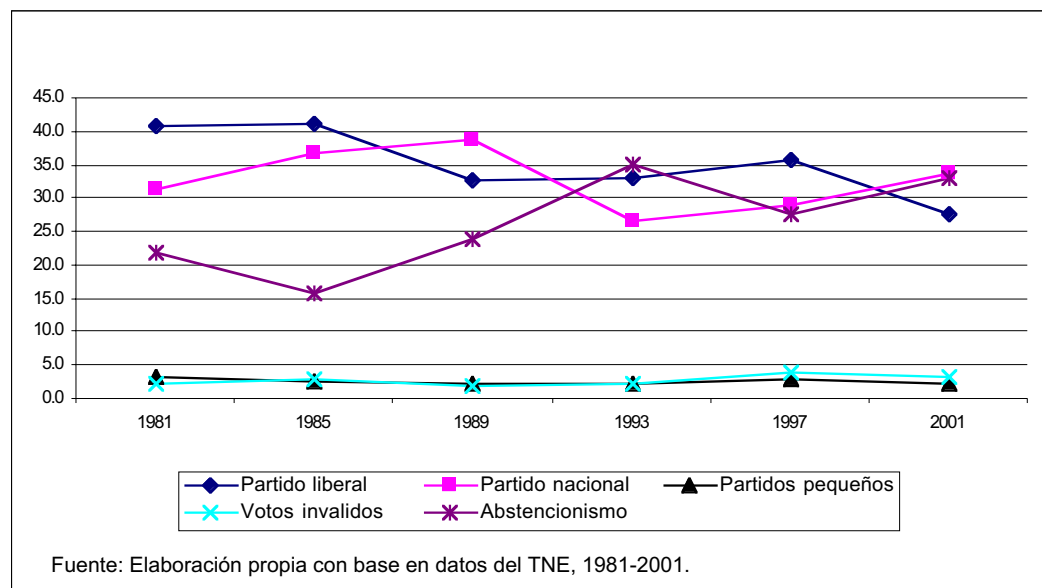
En septiembre de 2001, se marcó un hito trascendental al firmarse un manifiesto político por los cinco partidos inscritos, en el que sus candidatos presidenciales se comprometían a:

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

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

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

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



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

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

Para revertir esta tendencia no basta con las reformas técnicas y administrativas del sistema electoral, es necesario también que los partidos políticos se modernicen, pero no sólo en el “marketing” electoral, sino que sobre todo como institutos ca-

paces de agregar y procesar demandas bajo formas horizontales y no cooptativas de relación con la diversidad de actores sociales.

La subordinación de las fuerzas militares al poder civil

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

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

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

Estos dos factores señalados se constituyeron

RECUADRO 2.1

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

Avances

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

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

Retos

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

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

- **La construcción de una nueva identidad para las Fuerzas Armadas.** La institución armada debe superar la crisis de identidad, provocada por la transición política y cultural del autoritarismo a la democracia, y establecer con claridad su identidad como institución del Estado, subordinada a la institucionalidad civil y con una presencia más profesional en el escenario público.
- **La legitimación de las Fuerzas Armadas ante la sociedad.** Ello es fundamental para impulsar cualquier proyecto de redefinición institucional y les permitirá motivar una mayor afluencia de aspirantes a soldados, a través del servicio militar voluntario. La institución militar fue la más perjudicada con su involucramiento político e ideológico en un ámbito de preferencia civil. Si esos errores sirven de lección, las Fuerzas Armadas podrán reencontrarse con la sociedad en condiciones más ventajosas para ambos.
- **La capacitación civil en temas de defensa.** Los miembros de la sociedad civil deben superar debilidades en falta de conocimiento y habilidades respecto de los temas militares. Esto obedece tanto al monopolio castrense sobre estos temas, como al desentendimiento de los civiles, y atenta contra la supremacía civil ante los militares.
- **El fortalecimiento del Ministerio de Defensa.** Las funciones de la Jefatura de las Fuerzas Armadas, cargo que fue suprimido luego de 41 años de vigencia, fueron trasladadas en la reciente reforma constitucional al Ministerio de Defensa. El reto más importante, por lo tanto, es el montaje de una institución estatal que ejerza su papel ante los militares y que le imprima el dinamismo del que ha carecido. De ello dependerá la trascendencia del primer civil nombrado al frente del cargo.
- **La revisión de la reforma militar.** La reforma adoleció de dejar en poder de las Fuerzas Armadas el manejo directo de la Pagaduría, con lo cual debilita el control del manejo presupuestario y, además, mantiene inalterable el funcionamiento del Instituto de Previsión Militar, fuente ambos de corrupción y deformación. El Congreso deberá enmendar el error cometido y modificar una situación irregular que es rechazada desde dentro y fuera de la institución.
- **La necesidad de acentuar la condición civil en los políticos y en los funcionarios públicos.** La militarización de la cultura política tiene sus raíces en el proceso político hondureño. Asumir la condición civil significa desechar la tentación autoritaria, resistir la inclinación obsesiva por el poder y rechazar la sutil imposición de la lógica castrense.
- **La urgencia de desmilitarizar la conciencia ciudadana.** La creciente indefensión de los ciudadanos ante el incremento de la inseguridad los hace ver con nostalgia el empeño represivo de los militares. Este fenómeno evidencia un fuerte rezago autoritario que puede trasladarse sutilmente al ámbito político, constituyendo un serio peligro de involución.
- **El fortalecimiento del espíritu colectivo de vigilancia sobre las Fuerzas Armadas.** La sociedad civil debe vigilar y controlar el avance institucional en la redefinición de las relaciones civiles-militares para evitar una recomposición del poderío militar en el ámbito político. Se debe impedir la militarización de lo político, pero también la partidización de lo militar, que se manifiesta, por ejemplo, en la concentración de poder en el Presidente, situación que se acepta muy bien en las democracias más consolidadas, pero que se mira con recelo y desconfianza en las sociedades que comienzan a erradicar los vestigios autoritarios.
- **La separación funcional, cultural e institucional entre las Fuerzas Armadas y la policía.** Una delimitación clara entre los ámbitos de seguridad interna y externa ayuda a evitar la confusión funcional del pasado que tanto daño le hizo a ambas instituciones. Esto conducirá a las Fuerzas Armadas a circunscribirse en su papel, a profesionalizarse en el mismo y a desideologizar la seguridad interna.

Balance

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

Fuente: Salomón, 1999.

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

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

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

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

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

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

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

La reforma constitucional que eliminó el servicio militar obligatorio y autorizó el servicio militar voluntario, aprobada por el Congreso Nacional en

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

Por otra parte, quedaba aún pendiente separar la policía de las Fuerzas Armadas, para ser sustituida por una Policía Nacional de obediencia civil. En diciembre de 1995, se reformaron los artículos 272, 273, 291 y 293 de la Constitución de la República a fin de que la seguridad de la ciudadanía estuviera a cargo de una nueva Policía Nacional de obediencia civil². Un año más tarde, en diciembre de 1996, el Congreso, en segunda legislatura, ratificó por unanimidad tal reforma constitucional. Finalmente, fue en 1998 cuando se creó el Ministerio de Seguridad para dirigir técnica y administrativamente a los cuerpos policiales. Ese mismo año se aprobó la Ley Orgánica de la Policía para concretar la reforma constitucional precedente. Quizás el punto más debatido con respecto a ésta Ley es que dispone separar a la Dirección de Investigación Criminal (DIC) del Ministerio Público, para transformarla en la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC), adscrita al Ministerio de Seguridad. Dicha separación ha generado hasta ahora diversos problemas para el Ministerio Público, debido a la dificultad en coordinar adecuadamente con la DGIC la función de investigación de los delitos.

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

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

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

La modernización del Estado

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

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

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

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

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

neral no obedece a un proceso de transformación nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La política de descentralización

Los esfuerzos descentralizadores y la reforma del Estado Central surgieron en Latinoamérica justo después de la década de las ochenta, la época de conflictos y gran inestabilidad política, pero también de regímenes autoritarios y la política neoliberal, que se prolonga hasta los noventa y que todavía alimenta e influye en el proceso de la

globalización. En los ajustes estructurales promovidos por los organismos internacionales en Honduras (a partir de 1987) y en otros países de Latinoamérica se planteaba la privatización de los servicios públicos y la reducción de los rendimientos del Estado. El Estado, como consecuencia, parecía todavía débil en cuanto a asumir los desafíos del mercado internacionalizado y cada vez menos capaz de reaccionar ante las necesidades sociales que resultan del desequilibrio económico en Honduras y en el mundo. En esta época, la disminución de los recursos no solamente afectaba el Estado Central sino también los gobiernos municipales.

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

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

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

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

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

Uno de los principios más enfatizados por el

RECUADRO 2.2

La modernización del Estado entendida como mejora de capacidades

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

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

Fuente: Sojo, 2002.

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

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

En el mismo contexto, la promoción de la participación de la sociedad civil tanto a nivel nacional como local no significa una disminución significativa de los gastos públicos en el ámbito social y en la infraestructura (PNUD 1999:54). Como en la privatización de las empresas nacionales se busca una concentración de los recursos disponibles y una coordinación de los actores capaces, siempre en el trasfondo de una crisis financiera severa del Estado y un muy bajo nivel de los servicios actualmente proveídos. Como las posibilidades de aumentar los fondos parecen limitadas y podría resultar perjudi-

cial en la interferencia del mercado internacional, un buen manejo de los recursos disponibles y una concentración en las tareas más importantes, es decir, una activación del potencial fuera del ámbito estatal al parecer no tiene alternativa obvia. En todo caso, los resultados de la política de la modernización del Estado también depende de los matices y del enfoque perseguido en la política económica y social del gobierno.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El PRODDEL todavía no se ha transformado en políticas concretas, así que en este momento se está elaborando un diagnóstico de la situación actual por equipos de consultores externos y por talleres de

cascada en diferentes niveles de los ministerios (PRODDEL, 2002). Ya se puede visualizar el lineamiento fundamental de la política y de las actividades previstas.

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

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

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

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

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

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

CUADRO 2.2

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

Compromisos

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

Objetivos

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

Principios

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

Fuente: Elaboración propia con base en PRODDEL, 2002.

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

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

Actualmente, uno de los retos prioritarios es promover la legitimación de esta infraestructura jurídica-institucional para, posteriormente, continuarla y potenciarla con el objeto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de

este país. Algo que no debe pasar desapercibido es el ritmo con el que deben producirse los cambios: no se puede forzar las situaciones a costa de sacrificar la legitimidad del proceso, pero tampoco puede ser tan lenta, y dejar de tomar en cuenta las precarias condiciones en que le toca desenvolverse a la democracia formal. Por otra parte, no debe descuidarse el sentido de continuidad del proceso para evitar lo que algunos llaman el *eterno recomenzar* a causa de los cambios coyunturales que se da en cada administración. En síntesis, la modernización del Estado debe plasmarse en las políticas estatales más que reducirse a políticas de gobierno.

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

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

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

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

El papel de la sociedad civil en la democratización del país

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

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

último fenómeno produjo que la acción colectiva no sólo apuntara hacia la pluralización de los actores sociales sino también hacia la multiplicación de los temas articuladores de dicha acción (Avritzer, 1999).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dentro de este marco conceptual, el FONAC se concibe como un espacio para consensuar con la sociedad civil organizada un conjunto de propuestas de contenido social entre las cuales hay que destacar las siguientes: propuesta de bases de una Estrategia de Desarrollo Humano Sostenible para el Plan de Reconstrucción Nacional, propuesta de

Estrategia de la Sociedad Civil para la Transformación y Reconstrucción Nacional, propuesta para un nuevo sistema educativo nacional, propuesta de estrategia sobre seguridad de las personas y sus bienes y propuesta de transformación del sector agrario, forestal y ambiental. Además, junto a otras instituciones, el FONAC se encuentra actualmente involucrado en el proceso de construcción de una visión de país. Para diversos sectores sociales, el FONAC requiere aún de mayor voluntad política por parte del gobierno para legitimar la labor de este espacio y conferirle mayores alcances representativos al interior de la sociedad civil.

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

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

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

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

Como espacio inclusivo y de concertación el FFD

RECUADRO 2.3

La capacidad de propuesta e incidencia en la sociedad civil hondureña

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Cáliz, 2001c.

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

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

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

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

Por otra parte, y sin pretender minimizar su im-

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

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

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

NOTAS

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

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