



CAPÍTULO 3

Reforma del Estado y ciudadanía social en Honduras

Las reformas del Estado que iniciaron en los años noventa, estuvieron relacionadas con la manera como cada sociedad enfrenta problemas complejos como la globalización, la fortaleza o la debilidad de los Estados, el bien común y la democratización.

La globalización ha implicado la expansión de los mercados en una escala, y sobre todo a un ritmo sin precedentes; pero también ha permitido el nacimiento de una nueva conciencia moderna y global. Estos dos “efectos” de la globalización no siempre se manifiestan en la misma dirección, lo cual origina desequilibrios que pueden afectar la gobernabilidad y la estabilidad de las sociedades.

Mientras la globalización y esta nueva conciencia moderna global avanzan desvaneciendo fronteras, los países requieren desarrollar, cada vez más, una ciudadanía plena. Así pues, se precisa consolidar en los ámbitos nacionales un Estado fuerte (que no equivale a grande), organizado en función del bien común, con sistemas de solidaridad fuertes, territorialmente delimitados, pero también renovados en función de la creciente complejización de la sociedad.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, y en el marco de la relación globalización - Estado, podrían presentarse dos tipos de simplificaciones riesgosas: una, ignorar la globalización, y pensar y operar como si el Estado estuviera enteramente circunscrito a un ámbito económico, político, social y cultural estrictamente endógeno; la otra, en sentido contrario, sería asumir que el Estado nacional es un ente prescindible de la dinámica de los mercados globales y que debe reducirse a su mínima expresión para no entorpecerlos. Ambas visiones entrañan enormes riesgos, implican enormes simplificaciones y sobre todo muestran una dificultad para enfrentar las responsabilidades que conlleva la complejidad del mundo actual (O'Donnell, 1996).

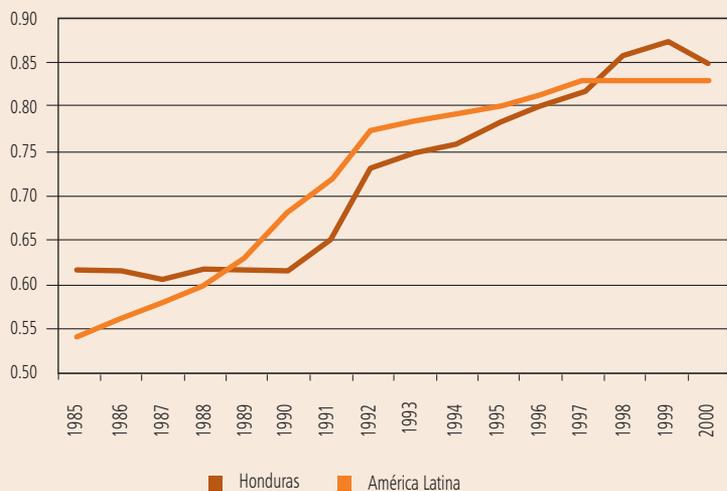
Es desde esta óptica que amerita plantearse una reflexión sobre las reformas institucionales de las últimas dos décadas.

El presente capítulo sostiene la tesis de que estas reformas, a pesar de haber logrado algunos avances importantes en la construcción institucional, han sido, en la mayoría de los casos, insuficientes para producir un nuevo orden estatal conforme a las necesidades de insertar a los países -especialmente aquellos de menor desarrollo relativo- en la globalización, como también frente a los requerimientos de un modelo de desarrollo centrado en la ciudadanía y en el bien común (Calderón, 2002).

Para hacer más explícita esta proposición, es necesario retomar la noción de “Estado bisagra” (Calderón, 2002) metáfora que se refiere a la idea de que el Estado tendría que cumplir una suerte de rol de intermediación entre la economía y la sociedad; mejor dicho, entre el posicionamiento de la nación en la globalización y la búsqueda de una integración social interna.

O'Donnell (1996, pp. 4 y 5) se refiere al “Estado bisagra” en los siguientes términos: “Es claro que los gobiernos ayudan al bien común tratando de apoyar y promover mercados lo más ágiles y eficientes posibles, así como cuando se ocupan de mantener ciertos equilibrios macroeconómicos básicos”; pero también “el Estado basa su pretensión de ser aceptado (legítimo), en convencer, habitual y generalizadamente, que sus acciones se orientan al logro del bien común de la población que alberga en su territorio”.

Planteado en otros términos, las acciones que el Estado realiza y las políticas que promueve en aras de mercados más eficientes y ágiles deberían tener como finalidad última el logro del bien común de la ciudadanía a la que representan en un determinado territorio.



Fuente: PNUD, PRODDAL. La Democracia en América Latina. Compendio estadístico. Pág. 150

Desde la perspectiva del desarrollo humano, este sería el tipo de “orden estatal” al que un país aspiraría a acercarse a través de sus reformas, como una forma efectiva de insertarse en los procesos de globalización maximizando las oportunidades.

Este capítulo aspira a describir en forma sumaria el proceso de reforma del Estado en Honduras y sus impactos sobre la ciudadanía. Asimismo, trata de responder a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de Estado requiere la nación hondureña para poder acometer los desafíos de la expansión de la ciudadanía y del desarrollo humano? ¿Qué tipo de gestión pública se requiere para acercar el Estado a la ciudadanía y cerrar la brecha de incertidumbre y de relativa desconfianza que se ha ido creando entre ambos?

En la primera parte de este capítulo se traza una imagen global de las reformas del Estado y se hace un balance aproximativo sobre el ritmo de los cambios efectuados. Se trata de mostrar que las reformas del Estado ligadas a las reformas económicas y a la liberalización y expansión de los mercados han recibido atención preferente y han avanzado mucho más que aquellas reformas orientadas a la gobernabilidad democrática, que han sido rezagadas y obstaculizadas.

La segunda parte analiza los avances y las dificultades que ha tenido que enfrentar el proceso de reforma del Estado. Por la amplitud y complejidad del tema, se analizan únicamente dos reformas emblemáticas: 1) la reforma del subsector eléctrico y 2) la reforma del sistema de justicia; ambas, con base en criterios como racionalidad, eficiencia, participación y acceso ciudadano. Se trata, en última instancia, de lograr una aproximación al impacto de las reformas referidas en la ciudadanía, a partir

de estos dos sectores, considerándolos como casos de estudio.

La tercera parte de este capítulo analizará las percepciones así como el nivel de confianza y empoderamiento de la ciudadanía con respecto a las reformas del Estado.

Por último, en la cuarta parte, se hará una revisión rápida del tipo de Estado, necesario para expandir la ciudadanía y el desarrollo humano, finalizando con un conjunto de propuestas que permitan al país impulsar reformas institucionales que logren la vinculación efectiva entre Estado y sociedad, coadyuvando a la consolidación de una ciudadanía activa y comprometida.

Las reformas institucionales en Honduras

Durante la década de los noventa, la región latinoamericana experimentó uno de los procesos más acelerados de reformas institucionales de su historia, las cuales tenían como principales objetivos consolidar economías de libre mercado y esquemas democráticos de gobierno. En términos de reformas económicas, Honduras siguió la misma orientación de liberalización y apertura económica que experimentaron la casi totalidad de países de la región. Su índice de reformas económicas aumentó sensiblemente entre 1990 y 1998 (véase gráfico 3.1).

Como se observó en el Capítulo 2, este esfuerzo tuvo limitados resultados en términos de disminución de la pobreza y de la desigualdad, aunque significó algunos logros en materia macroeconómica. Evidentemente, este primer conjunto de cambios modificó significativamente las relaciones entre el Estado y la sociedad, y determinó nuevos escenarios para la construcción de la ciudadanía.

Paralelamente a estas transformaciones en la economía, desde inicios de la década de los noventa se implementó un Programa Global de Modernización del Estado (PGME) que buscaba acompañar, complementar y reforzar los cambios económicos con una paulatina transformación del Estado hondureño, de manera que fuese más democrático, eficaz y capaz de responder a las demandas de la población. Se trataba de reformas orientadas a una profundización de la democracia y del Estado de derecho.²

El PGME pretendía impulsar una visión global del proceso de reforma del Estado. Mediante Decreto 190-91 del 11 de diciembre de 1991 se creó la Comisión Presidencial de Modernización del Estado para formular, ejecutar y dar seguimiento al Programa Global de Reforma del Estado (PGME).

Cuatro fueron los ejes o áreas estratégicas del PGME:

- Redimensionamiento y modernización de la administración pública;
- Descentralización político-administrativa;

- Reforma de los poderes legislativo y judicial; y
- Reformas políticas.

Entre 1992 y 1997, en el marco del PGME, se establecieron ocho programas generales y 44 programas específicos (véase recuadro 3.1).

En términos del ritmo de la ejecución del PGME, destaca la relativa lentitud de su ejecución. Algunos procesos sólo consiguieron despegar casi una década después de haber sido formulados. En general, la mayoría de ellos están en proceso de consolidación. A continuación se describen algunas de las características y avances de los procesos de implementación de los principales programas del PGME.

1. Redimensionamiento y modernización de la administración pública

Este programa se propuso redefinir el rol del Estado y transformar sus modalidades de intervención en la sociedad. Se trataba, por un lado, de reducir el tamaño del Estado, y por el otro, de delimitar las funciones de los distintos entes estatales en la prestación de servicios a la sociedad. En este proceso de redefinición de su rol, el Estado se reservó para sí las funciones de rectoría y de formulación de políticas. Las funciones de regulación fueron adjudicadas a un ente técnico dependiente del Estado, y se trasladaron las funciones de operación a la iniciativa privada y a entidades subnacionales, como el municipio. El proceso de transferencia de servicios que habían estado bajo control absoluto del Estado se inició en noviembre de 1994, con la sucesiva emisión de las leyes marco correspondientes.³

Otro aspecto medular de esta área lo constituyó el rediseño de las entidades del Poder Ejecutivo. Para este propósito, se emitió el Decreto Legislativo No. 218-96 del 17 de diciembre de 1996, el cual creó una nueva forma de distribución de competencias en el Poder Ejecutivo, teniendo como principal elemento la supresión de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) de la estructura administrativa central del Estado.

2. Descentralización político-administrativa

El área de descentralización político-administrativa se propuso reducir el centralismo del Estado mediante la transferencia de competencias y recursos a los municipios y el fortalecimiento de su autonomía. Asimismo, se perseguía ampliar y fortalecer la participación ciudadana en los asuntos locales y nacionales, como también desarrollar la capacidad de organización de las comunidades para que asumieran las responsabilidades que les corresponden en el logro de su propio desarrollo y el desarrollo nacional.⁴

El proceso de descentralización político-administrativa se inició poco después de la emisión de la

Recuadro
3.1

Los Ocho Programas de Reforma del Estado del PGME:
1992-1997

1. Programa de Reforma de la administración pública
2. Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal
3. Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho y de la Sociedad Civil
4. Programa Nacional de Control de la Corrupción
5. Programa de Reforma de la Justicia
6. Programa de Modernización Política
7. Programa de Reforma Legislativa
8. Programa de Modernización de la Educación

Fuente: Membreño, 2003.

Ley de Municipalidades del 29 de octubre de 1990. Esta ley otorga autonomía administrativa total a las municipalidades para la preparación y aprobación de presupuestos; el cobro de tasas por servicios locales; planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales; creación de mecanismos para la participación ciudadana, tales como plebiscitos, cabildos abiertos; y hacer público el presupuesto municipal. Dicha ley también establece que el gobierno central deberá trasladar el 5% de los ingresos nacionales a las municipalidades.

Un primer impulso al proceso de descentralización se inició hacia mediados de 1994, con la creación del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y la Comisión Ejecutiva para la Descentralización (CEDE). No obstante, partir del año 1996 esta estructura comenzó a debilitarse, al igual que el proceso de descentralización.⁵ Un nuevo y más sostenido impulso comenzó a partir del año 2002, con la reactivación de la CEDE y la aprobación del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL). Todo esto ha ocurrido en el contexto de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), atendiendo a la necesidad de que las municipalidades jueguen un papel central en la ejecución de este proceso.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Gobernación y Justicia, se inició en los últimos años un proceso gradual de transferencia de recursos a las municipalidades, hasta alcanzar en el año 2005 el 5% de los ingresos nacionales que establece la Ley de Municipalidades. Asimismo, y conforme a lo establecido por la Ley Marco del sector de Agua y Saneamiento (2003), se ha trasladado a algunas municipalidades el control de estos servicios. Sin embargo, todavía no hay signos de aplicación de la propuesta de transferir a las municipalidades la administración de servicios de salud, educación, seguridad ciudadana y ambiente, que fue planteada en el Plan de Gobierno 2002-2006.⁶ Probablemente, la iniciativa más controversial y más activamente rechazada es la transferencia de la educación a la jurisdicción de las municipalidades, debido a una fuerte oposición de los gremios magisteriales.

En resumen, se puede afirmar que la fase de despegue del proceso de descentralización, que tomó casi una década, ha sido superada, y actualmente se está frente a un ciclo de consolidación de este proceso.

3. Reforma del Poder Legislativo y Judicial

La reforma del Poder Legislativo aspiraba a mejorar los procesos parlamentarios y a modernizar los servicios técnicos correspondientes, a reducir el número de diputados y a crear equipos de asesores técnicos de alto nivel que apoyarán las labores de los legisladores en el ejercicio de sus funciones de supervisión, fiscalización y control.

En este sentido, se ha avanzado en la modernización de los servicios técnicos del Congreso Nacional y se han introducido equipos de asesores técnico de alto nivel para apoyar las labores de los legisladores. Sin embargo, la idea de reducir el número de diputados al Congreso Nacional de la República ha ido perdiendo la importancia que tuvo a lo largo de la década de los noventa. La reforma del reglamento del Congreso Nacional para hacer más democrática la distribución de poder en su interior todavía es una tarea pendiente.

En el caso del Poder Judicial, la reforma aspiraba a asegurar que la administración de justicia fuera imparcial, honesta, oportuna y eficiente. Para ello se propuso:

- i) El fortalecimiento y perfeccionamiento de una carrera judicial basada en la idoneidad, el mérito y la honestidad de las personas, que garantizase la estabilidad de los jueces y magistrados y asegurase su independencia de las influencias político-partidistas.
- ii) La renovación del sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la ampliación del período para el ejercicio del cargo.
- iii) La creación de una policía judicial de gran capacidad técnica.
- iv) El establecimiento de un Tribunal Constitucional que vele por la inviolabilidad de la Constitución de la República y la protección de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos.
- v) La modernización de la estructura y administración del Poder Judicial.⁷

La reforma del Poder Judicial ha avanzado en la institucionalidad propuesta por el PGME. Los actuales magistrados a la Corte Suprema de Justicia fueron nombrados después de un proceso de selección que contó con la más alta participación que se tiene memoria en la historia de la administración de justicia del país.

Todavía es una aspiración la creación de una policía judicial de gran capacidad técnica. Los cuerpos policiales que se crearon en la década de los noventa y que pasaron del control militar a la égida del po-

der civil, se encuentran hoy bajo la jurisdicción del Ministerio de Seguridad. Un punto de tensión entre los tribunales de justicia y los cuerpos policiales deriva del hecho que estos últimos no se estarían ateniendo rigurosamente a los elementos de prueba que demanda el sistema de administración de justicia para condenar a un imputado de comisión de un delito. Por otra parte, se ha creado la Sala de lo Constitucional y está en proceso de aprobación el Consejo de la Judicatura y una nueva Ley de la Carrera Judicial. Asimismo, se encuentra en curso un proceso de modernización de la estructura y administración del Poder Judicial.

Aunque no estaban claramente delineadas en el PGME, forman parte de la reforma del Poder Judicial la creación del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y el Ministerio Público,⁸ así como la reforma institucional de los cuerpos policiales del Estado.⁹

4. Reformas políticas

En el eje o área estratégica de reformas políticas, se propuso profundizar el régimen democrático mediante la construcción de mecanismos que hicieran más expedito el ejercicio del sufragio y la capacidad de los electores de seleccionar en forma diferenciada a sus representantes, así como crear las condiciones para el arraigo de una cultura democrática en toda la colectividad nacional. También se propuso el fortalecimiento de la sociedad civil, abriendo a los ciudadanos mayores oportunidades de participación, tanto política, como en la administración del Estado; la democratización de los partidos políticos para transformar su papel como medios de participación y representación ciudadana en el sistema político, y la democratización de las organizaciones sociales, especialmente las empresariales, sindicales y gremiales, para asegurar una participación más ordenada, responsable y democrática en el desarrollo del país.¹⁰

Para el logro de estos objetivos se plantearon las siguientes medidas de política:

- Reducción de requisitos para la creación e inscripción de partidos políticos y facilitar la inscripción de candidaturas independientes.
- Democratización interna de los partidos políticos; regulación de sus procesos electorales internos y de su financiamiento.
- Utilización de papeletas separadas para la elección de Presidente de la República, diputados al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano, y realización de elecciones de corporaciones municipales en fecha separada,
- Establecimiento del voto domiciliario.
- Reducción del período para hacer propaganda política previa a las elecciones internas y a las elecciones generales.

- Instauración del plebiscito y referéndum para asuntos de gran trascendencia nacional.
- Reorganización del Tribunal Nacional de Elecciones, integrándolo con ciudadanos de reconocida honorabilidad, designados por el Congreso Nacional, o alternativamente por elección directa.
- Separación del Registro Nacional de las Personas del Tribunal Nacional de Elecciones para transformarlo en un organismo técnico.
- Emisión de una ley que procure la democratización a fondo de todas las organizaciones sociales, especialmente, las empresariales, sindicales y gremiales.¹¹

Estas reformas políticas también han avanzado lentamente. En las elecciones generales de 1997 se introdujo por primera vez el voto domiciliario y en dos papeletas separadas: una para presidente y diputados, y otra para alcaldes municipales.

El grueso de las reformas políticas propuestas por el PGME recién se cristalizaron en el marco del proceso de elecciones generales de 2001, durante el cual los partidos políticos legalmente inscritos lanzaron un “manifiesto al pueblo hondureño”, comprometiéndose a impulsar dichas reformas.¹² Este compromiso fue ratificado en el “Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el siglo XXI” logrado entre los candidatos presidenciales a las elecciones generales de 2001 y las organizaciones de la sociedad civil.¹³ Los acuerdos políticos recogidos en este manifiesto fueron incluidos en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que fue aprobada mediante Decreto 44-204 del 1 de abril de 2004. Este instrumento jurídico dio curso a la reforma constitucional según la cual los Designados a la Presidencia fueron sustituidos por un Vicepresidente de la República, cargo que se eligió por primera vez en las elecciones generales de noviembre de 2005.¹⁴

En estas últimas elecciones generales se introdujo además la papeleta separada para la elección de diputados, con las fotografías de los candidatos. Esta modalidad de selección de los diputados había sido ensayada en las elecciones internas que precedieron a las elecciones generales a que se hace referencia. El Congreso Nacional de la República hizo la reforma constitucional requerida para introducir en la legislación hondureña instrumentos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum. Sin embargo, todavía no se ha hecho uso de ellos.

Avances y dificultades de las reformas del Estado: el impacto en la ciudadanía

Como se ha señalado, las reformas del Estado han tenido ritmos diferenciados y no lograron articularse coherentemente con las reformas económicas. Las reformas del Estado asociadas o

complementarias a las reformas económicas han tenido mayor impulso, en tanto que las reformas relativas al proceso de democratización han marchado con mayor lentitud. Considerando estas diferencias de ejecución y, en muchos casos, las lógicas ampliamente diferenciadas que sustentan a unas y otras, ¿cómo aproximarnos al impacto que estas reformas han tenido en la expansión de la ciudadanía social?

Dada la complejidad de las reformas, se han considerado dos áreas emblemáticas, a manera de estudios de caso: 1) el subsector eléctrico y 2) el sistema de administración de justicia. El primero corresponde al área de redimensionamiento y modernización de la administración pública, relacionada directamente con el proceso de privatización de los servicios públicos. La segunda es una reforma esencial del proceso de fortalecimiento democrático, específicamente en cuanto a la consolidación del Estado de derecho.

En el análisis que se plantea a continuación sobre las reformas implementadas se incluyen criterios de: i) racionalidad; ii) eficiencia; iii) acceso ciudadano o impacto real en las libertades fundamentales de la población; y iv) participación ciudadana.

1. El subsector eléctrico: la racionalidad de las reformas: privatización, eficiencia y racionalidad económica global

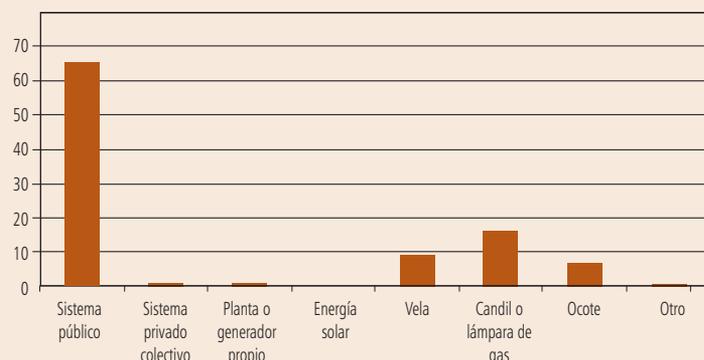
Privatización

En el subsector eléctrico, la reforma ha tenido como propósito permitir la inversión privada en un área que estaba controlada totalmente por el Estado. Los resultados han sido inmediatos, pues la inversión privada en el sector se ha incrementado sustancialmente a partir de 1994. De hecho, la principal oferta de energía eléctrica proviene actualmente del sector privado.

Sin embargo, este importante cambio trajo consigo la modificación de la relación entre el uso de energía renovable y energía derivada de combustibles fósiles. Según un documento de la Subcomisión de Energía, hace veinte años “la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) generaba un 95% de la energía eléctrica requerida, con recurso hidroeléctrico y apenas un 5% térmico. Actualmente, la generación de recursos renovables asciende a un 30%, mientras que la generación térmica llega al 70%. Un 40% del consumo nacional de productos derivados del petróleo se utiliza para generar ese 70% de la energía eléctrica que se consume en el país”.¹⁵

La eficiencia

La compra de energía al sector privado se inició en el crítico año de 1994, al amparo de la Ley Mar-



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de Condiciones de Vida, 2004, (ENCOVI).

co del Subsector Eléctrico. En ese año, la empresa privada generó 20.5 megavatios, cifra que para el año 2004 se había incrementado hasta llegar a 609.9 megavatios, evidenciando un crecimiento sumamente acentuado.¹⁶ Así, el Estado dejó de ser el principal productor de electricidad en el país. En 2004, de los 1,278.91 megavatios que representaba la capacidad instalada del sistema eléctrico hondureño, el 46.05% de la electricidad era producida por el Estado, mientras que el 53.95% restante era producida por la iniciativa privada.

En este período, el número de usuarios del servicio eléctrico aumentó de 212.5 mil en 1985 a 835.3 en 2004, es decir, un incremento de casi cuatro veces. En el caso del número de usuarios residenciales, pasaron de 192.0 mil a 752.7 mil; en el sector comercial, pasaron de 15.4 mil en 1985 a 72.6 mil en 2004; y en el caso del sector industrial, el número de usuarios pasó de 2.5 mil en 1985 a 2.4 mil en 2004 (CEPAL, 2005). Estos datos nos muestran que la oferta ha sido capaz de satisfacer la demanda de energía, que se ha venido ampliando de manera sustancial, principalmente en el sector residencial y comercial.

La eficiencia en la generación enfrenta, sin embargo, serios cuestionamientos en cuanto a la eficiencia económica global, es decir, cuando se reconocen los efectos totales de la alta dependencia energética de combustibles fósiles por parte de la producción privada. Como señala el informe de la Subcomisión de Energía Eléctrica ya mencionado, “en Honduras, por el contrario, se mantiene una peligrosa dependencia de plantas térmicas que utilizan combustibles que no produce el país, y que se están haciendo más escasos y costosos en el mundo, no obstante el enorme potencial que tiene Honduras para generar energía con recursos renovables”.¹⁷

Impacto de las reformas en las condiciones de vida de los hogares

A pesar de los avances logrados en el incremento del fluido eléctrico, amplios sectores de la población todavía carecen de este importante recurso para el mejoramiento de las condiciones de vida cotidiana y del acceso a información, que es vital para la formación de la conciencia ciudadana y la expansión de la ciudadanía social.

Como se muestra en el gráfico 3.2, sólo aproximadamente el 67% hogares hondureños tienen acceso a energía eléctrica a través del sistema público o privado de abastecimiento, plantas o generador propios o energía solar. El 33% restante sigue haciendo uso de métodos tradicionales de alumbrado: velas, el candil o lámpara de gas, ocote u otros medios.

Según los datos de la ENCOVI 2004, el sistema eléctrico público llega mayoritariamente a los centros urbanos (72.6%) y menos al sector rural (27.4%).¹⁸ Los métodos tradicionales de alumbrado se utilizan mayoritariamente en el mundo rural (velas en el 81.5% del área rural y 18.5% del área urbana), candil o lámpara de gas (92.3% rural y 7.7% urbana) y ocote (97.2% rural y 2.8% urbana).¹⁹

Vistos por quintil de ingresos del hogar, el 8.6% del primer quintil de ingresos y el 27.5% del quinto quintil de ingresos tienen acceso a electricidad a través del sistema público. Hacen uso de velas para alumbrarse el 27.7% del primer quintil de ingresos y el 3.9% del quinto quintil de ingresos. Hacen uso de candil o lámpara de gas para alumbrarse el 45.1% del primer quintil de ingresos y el 1.8% del quinto quintil de ingresos. Hacen uso del ocote para alumbrarse el 59.3% del primer quintil de ingresos y el 0.2% del quinto quintil de ingresos.²⁰

Como evidencia la ENCOVI 2004, todavía hay amplios sectores, sobre todo del mundo rural, donde no llega la electricidad, y por tanto tampoco los beneficios que este servicio significa en lo que respecta al acceso a derechos y responsabilidades sociales y al ensanchamiento de la condición ciudadana en general.

Otro dato indicativo del impacto de las reformas sobre la ciudadanía social se refiere a los precios promedio de la electricidad, que han venido mostrando una clara tendencia hacia el alza en el último decenio. Mientras que el precio promedio residencial pasó de US\$ 0.056 en 1993 a US\$ 0.078 en 2004 y el comercial pasó de US\$ 0.094 a US\$ 0.121, el precio industrial pasó de 0.070 a 0.092 centavos de dólar. En el ámbito centroamericano, Honduras se ubica en una posición intermedia en términos de precios.

En suma, si bien las reformas en el subsector eléctrico repercutieron en una mayor eficiencia en la generación de energía y contribuyeron a sostener

la creciente demanda energética, aún se mantienen dos desafíos importantes. En primer lugar, los problemas de eficiencia económica que se derivan de la dependencia acrecentada de combustibles fósiles importados y el consiguiente desaprovechamiento de recursos locales de que dispone el país. En segundo término, la cobertura aún deficiente en la prestación de este servicio, que mantiene a muchos sectores poblaciones al margen de este beneficio. En tercer lugar, los precios, que son más elevados que los de otros países centroamericanos, como Costa Rica (véase cuadro 3.1).

Participación ciudadana en las reformas

Las reformas en el subsector eléctrico, como la mayoría de reformas institucionales, fue decidida con base en una racionalidad técnica que dio poco margen a la discusión y al consenso.

Debe reconocerse, empero, que esta situación ha tenido un cambio importante a partir de la protesta popular contra el aumento del precio de los derivados del petróleo, en septiembre de 2005, a raíz de la cual el Congreso Nacional de la República creó el Decreto No. 279-2005 del 6 de septiembre de ese año, creando una Comisión de Notables encargada de “revisar y supervisar permanentemente los mecanismos de fijación del precio de los derivados del petróleo y explicar a la ciudadanía sobre su funcionamiento y conclusiones”.

Como parte de este acuerdo, fue creada la Subcomisión de Energía Eléctrica, integrada por un representante de la Iglesia Católica, un representante de la sociedad civil, un representante de la empresa privada y un representante del gremio de periodistas.²¹

La Subcomisión de Energía Eléctrica ha fijado tres aspectos importantes que resultan trascendentales desde la perspectiva del desarrollo humano y la ampliación de la ciudadanía: 1) atribuir importancia al Estado como entidad que decide el rumbo de la política general de la sociedad, teniendo en cuenta el bienestar de la colectividad; 2) el llamado a retomar la planificación nacional y la construcción de una imagen de futuro del país, incluso al grado de solicitar “reactivar el Consejo Superior de Planificación Económica”; y 3) la sugerencia de traspasar funciones y responsabilidades a la Comisión Nacional Supervisora de los Servicios Públicos, en la cual están representados el gobierno, la empresa privada, las centrales de trabajadores, los patronatos de pobladores, solicitando agregar a un representante del Colegio de Ingenieros Mecánicos, Electricistas y Químicos de Honduras (CIMEQH).

Estas recomendaciones contienen una clara demanda de ampliación de la participación ciudadana en las decisiones que atañen al presente y futuro de la nación hondureña.

	Precios promedio (dólares/kwh)					
	Honduras		Costa Rica		Nicaragua	
	Precio Promedio por Kwh en US \$					
	1993	2004	1993	2004	1993	2004
Residencial	0.056	0.078	0.063	0.0065	0.097	0.122.
Industrial	0.070	0.092	0.089	0.069	0.077	0.078

Fuente: CEPAL, Istmo Centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico, p. 43

2. El sistema de administración de la justicia

El sistema de justicia en Honduras es extremadamente complejo, por lo cual evaluar un proceso de reformas como el que se ha impulsado en el país en este campo no es tarea fácil. Lo que se intenta en este capítulo es analizar, aunque a manera de aproximación, el impacto de las reformas judiciales sobre la democracia en Honduras y su contribución a la consolidación de un Estado democrático de derecho y a la expansión de la ciudadanía.

Se analizan particularmente cuatro dimensiones: i) la eficiencia del sistema de justicia; ii) el grado de seguridad jurídica existente; iii) la accesibilidad de la justicia para los ciudadanos; y iv) credibilidad de la ciudadanía en el sistema.

A manera de breve recapitulación, es importante recordar que a mediados de los años ochenta los problemas del sistema de administración de justicia en Honduras eran numerosos y similares a los que se enfrentaban diversos países en transición de regímenes autoritarios. En general, los procedimientos y la legislación no se adecuaban a la nueva realidad de un país en plena etapa de democratización.²²

Los operadores del sistema no tenían el suficiente entrenamiento y apenas contaban con información. El sistema en su conjunto carecía de una capacidad administrativa efectiva; se carecía de defensores públicos y eran pocos los procuradores; el financiamiento para operar era inadecuado. Además de estos problemas, quizás el más difícil de resolver era el importante grado de politización del sistema de justicia en Honduras.

En síntesis, los problemas estructurales del sistema de justicia en Honduras en los años ochenta dificultaban una rápida y efectiva transición hacia la democracia. De hecho, construir y consolidar un sistema de justicia moderno, eficiente y más justo era -y continúa siendo- una tarea primordial en el país.

Un aspecto vital, entonces, eran las modificaciones constitucionales relativas a la independencia de la Corte Suprema de Justicia. Luego de varios años de intentos fallidos, en diciembre de 2000 se aprobó una enmienda constitucional relativa a la independencia estructural de la Corte Suprema con relación

a los poderes legislativo y ejecutivo. Esa enmienda aumentó el número de jueces de nueve a quince y el período para el cual son nombrados de cuatro a siete años. Asimismo, modificó la forma en la cual son seleccionados, estableciendo una lista de 45 candidatos propuestos por gremios profesionales, organismos de la sociedad civil y el gobierno. Estos cambios representaron un progreso hacia el objetivo de lograr una Corte Suprema autónoma, y por ello han sido firmemente apoyados por la propia Corte, sectores de la sociedad civil y la cooperación internacional, con lo cual existen indicios muy favorables para su sostenibilidad.

Otro aspecto importante fue la Implementación del Nuevo Código Procesal Penal, el cual entró en vigencia el 20 de febrero de 2002, luego de siete años de preparación y elaboración. Este nuevo Código introdujo cambios significativos en el sistema de justicia criminal de Honduras. Reemplazó el sistema escrito e inquisitivo por uno oral, adversarial, e introdujo procedimientos más transparentes y efectivos, además de mayor protección a los derechos individuales. A la vez, se introdujeron elementos y técnicas modernas para la solución de casos que no requieren de un juicio completo, con el objetivo de reducir la mora judicial.

Sin embargo, como se verá a continuación, pese a las reformas y a los esfuerzos de varios gobiernos, aún no ha podido lograrse plenamente la consolidación de un sistema de justicia eficiente y efectivo, por lo cual esta aspiración continúa siendo uno de los principales retos para el país.

La eficiencia del sistema de justicia

Un sistema de justicia eficiente debería permitir el logro de una justicia rápida, transparente y con respeto a la dignidad de las personas. En este sentido, la eficiencia se lograría a través de un balance adecuado entre las exigencias de la celeridad, un mínimo costo social y un estricto respeto a los de-

rechos humanos. Por consiguiente, un análisis de la relación financiera costo-beneficio es insuficiente por sí mismo para medir la eficiencia del sistema de administración de justicia en Honduras. Existen otros indicadores que se deben considerar, como son: el número de casos procesados, la duración de los procesos, el grado de cumplimiento de los términos establecidos por ley, así como el grado de satisfacción de la ciudadanía con el servicio prestado.

En lo que respecta al nuevo Código Procesal Penal hondureño, los resultados preliminares son positivos, aun cuando su implementación es reciente. El gráfico 3.3 muestra que la productividad de los jueces pasó de 41 casos a 70 por juez entre el 2003 y 2004, en los casos penales. En los casos civiles y otros, bajó de 54 a 51 casos por juez.

El problema de la mora judicial sigue sin resolverse. Es decir, los casos que quedaban pendientes de resolución antes de la emisión del nuevo Código Penal siguen en espera.²³ Por otro lado, se precisan reformas en el sistema de resolución de disputas civiles, con el fin de hacer frente a los problemas existentes y mejorar la productividad.

Un estudio de CEJA concluye que el desarrollo de la reforma estaría mejorando sus resultados en el plano de los juicios orales. En 2002, los porcentajes de condenas y absoluciones en juicio fueron de 28.57% y 71.43%, respectivamente. En 2003, la proporción de condenas se habría incrementado hasta un 66% sobre un 34% de absoluciones. En otras palabras, el proceso de reforma en Honduras ha contribuido a hacer más eficiente al sistema de justicia desde la perspectiva de su celeridad.

Sin embargo, existe un problema de rezago en todas las unidades del sistema, que puede verse en el gráfico 3.4. Considerando los años 2003 y 2004 juntos, el total de sentencias en las unidades jurisdiccionales de primera instancia fue de apenas 38% del total de casos ingresados. Por otra parte, a pesar de que la demanda judicial (carga de trabajo) bajó entre 2003 y 2004, también se redujo la capacidad dar resoluciones (CSJ, 2005). Esto parece haberse debido a problemas en la organización del trabajo, la existencia de cargas de trabajo superiores a la capacidad instalada y el aprovechamiento inadecuado de recursos (CSJ, 2005). En el ámbito civil, los asuntos que se tramitan con mayor velocidad son los de familia. Las mayores demoras se presentan en los juicios ejecutivos y los ordinarios civiles.

La participación ciudadana en el proceso de reformas al sistema judicial

El principal referente, en este caso, es la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, que fue fundada en el mes de agosto del año 2000 por la Federación de Organizaciones Privadas de Desa-



rollo de Honduras (FOPRIDEH), la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON), el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras (CONADEH), la Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones (FIDE) y la Conferencia Episcopal. Posteriormente se unieron a esta coalición entidades como el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH) y el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA).

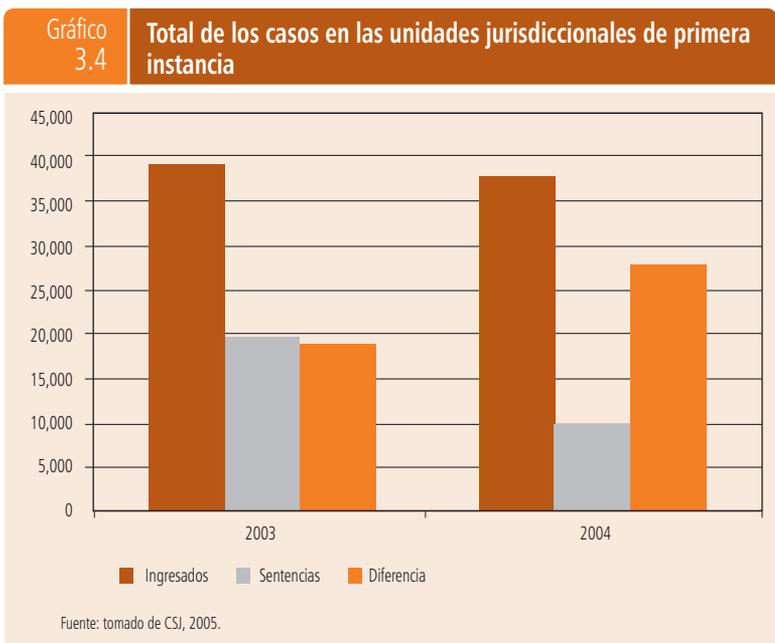
La Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia jugó un papel importante en la construcción del nuevo mecanismo para la selección de la Corte Suprema de Justicia. Elaboró una propuesta y realizó un intenso cabildeo, hasta lograr que se emitiera la Ley de la Junta Nominadora, la cual quedó integrada mayoritariamente por representantes de la sociedad civil. Después de un largo proceso de selección de candidatos idóneos, se sometieron 45 a la consideración del Congreso Nacional, organismo que finalmente seleccionó 15. Es necesario señalar, sin embargo, que en la referida selección se hizo notar la influencia partidista, particularmente de los dos partidos políticos mayoritarios.

La Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia también ha participado activamente en la socialización de algunos de los anteproyectos de ley que eventualmente serán aprobados por el Congreso Nacional, como el Código Procesal Civil y la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial. También se encuentra activamente involucrada en el mejoramiento de la institucionalidad del Ministerio Público y aboga porque la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC) vuelva al Ministerio Público. Actualmente realiza acciones de incidencia para lograr que se reforme la ley del Ministerio Público, a fin de contribuir a su eficiencia y transparencia.

El impacto real de las reformas: el acceso ciudadano a la justicia

Una de las formas de medir la profundización de la democracia social es determinar el grado de accesibilidad de los ciudadanos a la administración de justicia. Esta es una cuestión importante en países con altos índices de pobreza y exclusión social como Honduras. La falta de servicios legales para los pobres constituye uno de los obstáculos más grandes para la construcción de la democracia. A pesar del proceso de reformas, los servicios legales gratuitos o de bajo costo continúan siendo ofrecidos sólo en algunas universidades, y por tanto no son suficientes para todos los hondureños, especialmente para aquellos de escasos recursos.

Al momento de la transición a la democracia, el número de jueces por habitante (uno por cada



Recuadro 3.2 Autonomía económica del Poder Judicial

Un sistema judicial independiente es un poder del Estado con capacidad de decisión autónoma. La independencia judicial puede medirse en dos niveles relacionados entre sí. Externamente, la justicia debe tener autonomía económica, los jueces deben ser inamovibles y deben tener la posibilidad real de tomar decisiones sin presiones externas al Poder Judicial. En lo interno, la autonomía consiste en que los jueces puedan tomar decisiones sin presiones de sus superiores jerárquicos.

El Poder Judicial hondureño cuenta con autonomía económica limitada. No obstante que su presupuesto se ha incrementado en un 86% respecto a 1995, la proporción que representa en el Presupuesto General de la República sigue siendo mínima

presentando una pequeña modificación respecto a 1995.

Presupuesto del Poder Judicial

Año	Presupuesto General de la República	Presupuesto asignado al Poder judicial para gastos de funcionamiento	Porcentaje total Pres. Asig/ Pres. Gral. de la República
1995	8,141,997,480	102,999,999	1.27
1996	9,719,992,320	182,854,000	1.88
1997	12,987,999,840	247,700,005	1.91
1998	15,439,005,480	296,999,994	1.92
1999	19,777,993,920	340,000,008	1.72
2000	22,574,005,740	406,999,995	1.80
2001	25,409,992,620	488,901,998	1.92
2002	27,309,001,860	596,688,431	2.18
2003	32,944,060,150	660,000,000	2.00
2004	34,520,428,208	675,299,987	1.96
2005	39,288,937,892	761,832,400	1.94

Fuente: Oficina de Presupuesto, Corte Suprema de Justicia. 2002. SEFIN, 2005.

12,416 habitantes), la ubicación de los tribunales (concentrados en la zona centro-occidental de Honduras) y el escaso número de éstos (403) eran inadecuados para un país con una población de 5,463,000, lo que equivalía a aproximadamente 13,500 habitantes por juez.

En 2004 esta situación mejoró relativamente, aumentando el número de jueces a 657 para una población de 7.02 millones de habitantes, lo cual equivale a aproximadamente 10,500 habitantes por

Durante los últimos 35 años, la sociedad hondureña ha venido construyendo importantes experiencias de diálogos y consensos. A inicios de la década de los setenta, las fuerzas sociales más importantes del país (sindicalistas, empresarios y militares) negociaron un plan político, mediante el cual los partidos políticos tradicionales se comprometieron a impulsar un proyecto de reformas económicas, sociales y políticas, mediante un gobierno de conciliación nacional.

El experimento bipartidista fracasó y los militares asumieron la conducción del Estado durante casi una década. Los regímenes militares que se sucedieron durante el período desde finales de 1972 hasta las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente de abril de 1980 exhibieron un amplio abanico de posiciones políticas, desde el nacionalismo militar del régimen del General Oswaldo López Arellano, hasta el conservadurismo moderado de los generales Juan Alberto Melgar Castro (1975-1978) y Policarpo Paz García (1978-1980). Paz García también presidió el gobierno de transición democrática establecido entre las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente (abril, 1980) y las elecciones generales (noviembre, 1981) para Presidente de la República, diputados y corporaciones municipales.

El régimen del General Juan Alberto Melgar Castro creó, mediante el Decreto No. 327 del 9 de marzo de 1976, el Consejo Asesor del Jefe de Estado (CADEJE), que puede ser considerado como uno de los más importantes antecedentes de los procesos de diálogo y participación ciudadana que se han desarrollado en los últimos años. El CADEJE estaba integrado por 36 miembros propietarios y suplentes que representaban al Jefe de Estado, al Poder Judicial, a los militares, los partidos políticos, la empresa privada, los obreros, los campesinos, los colegios de profesionales universitarios, maestros, asociaciones cooperativistas, organizaciones femeninas, medios de comunicación y otros. El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y los partidos políticos tradicionales no integraron el CADEJE. Entre los principales logros del CADEJE hay que mencionar la elaboración de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que introdujo las corrientes y las elecciones internas en los partidos políticos, así como una propuesta de transformación educativa.

La crisis política centroamericana de la década

de los ochenta no fue favorable a la creación de iniciativas de participación ciudadana, de diálogo y concertación social, pero la de los noventa sí lo fue. En marzo de 1993 se instaló la Comisión Ad Hoc de Alto Nivel nombrada por el Presidente de la República con el propósito de investigar a los cuerpos policiales del Estado y sugerir medidas para el mejoramiento de la seguridad pública. El informe de la Comisión Ad Hoc marcó el comienzo del traslado de la policía del control militar al poder civil. La Comisión Ad Hoc estuvo integrada por 17 miembros: cinco del Poder Ejecutivo, dos del Poder Judicial, tres representantes de las bancadas de los partidos políticos, y representantes de los medios de comunicación, de la Iglesia Católica y otros.

Bajo el gobierno presidido por el doctor Carlos Roberto Reina, se creó el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) mediante Decreto 155-94 del 4 de noviembre de 1994. Sin embargo, el FONAC no comenzó a funcionar sino durante el gobierno del ingeniero Carlos Roberto Flores, cuando se emitió su reglamento. El FONAC ha sido un espacio de encuentro de la sociedad civil que ha aportado una amplia gama de propuestas, entre las cuales se destaca la propuesta de transformación de la educación hondureña, que ha servido de base para el diseño de políticas públicas en esta materia. Con la emisión de la Ley de Participación Ciudadana aprobada el 27 de enero recién pasado, el FONAC ha pasado a convertirse en parte del Foro Nacional del Poder Ciudadano creado por la ley en referencia.

Después del huracán y tormenta tropical Mitch (octubre de 1998), se inicia un intenso proceso de creación de instancias de diálogo y consenso social. Una de las iniciativas más importantes fue la creación de la Comisión de Participación de la Sociedad Civil (CPSC), que fue concebida como un mecanismo de consulta para implementar el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN).

Entre otras iniciativas de diálogo y concertación social pueden mencionarse el Foro Económico y Social, que es un punto de encuentro entre funcionarios estatales, representantes de la empresa privada y de los trabajadores, así como el Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, integrado por funcionarios gubernamentales, una gama de representantes de la sociedad civil y observadores de la cooperación internacional.

juez; de ellos, 601 son jueces de primera instancia, 41 jueces de segunda instancia y 15 jueces supremos (CEJA, 2005 y CSJ (2004).

Comparados con otros países centroamericanos, Honduras ocupa el tercer lugar en número de jueces, luego de Costa Rica y Guatemala (véase gráfico 3.5).

Por otro lado, en el año 2002, Honduras era uno de los países de Centroamérica con la mayor

"Si la ley se cumpliera para todos, Honduras sería un país diferente."

"Es necesario reformar las leyes para que haya una verdadera justicia, ya que si uno es pobre no lo escuchan."

"El pobre, como no tiene cómo defenderse, se pudre en el presidio."

"La gente de cuello blanco siempre ha quedado impune, porque tienen mucho dinero. A ellos no los agarran, el pobre es el que paga todo."

Fuente: Grupos focales. INDH, 2006.

proporción de de presos sin condena (véase cuadro 3.2).

Evidentemente, ha habido avances en la eficiencia del sistema judicial; sin embargo los desafíos de hacer accesible la justicia a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual aún persisten. Continúa siendo una necesidad el apoyo a la función del defensor público, quien en algunos casos carece de financiamiento y personal de apoyo, lo cual puede comprometer la calidad de la defensa que ofrece a los hondureños de bajos ingresos que requieren de sus servicios. Asimismo, sigue siendo una necesidad la creación de la red de cortes municipales y policiales para cumplir funciones administrativas o para mediar en conflictos que se den en los vecindarios, de tal manera que se reduzca la sobrecarga de las instancias centrales del sistema de justicia.

3. La desconfianza y escepticismo de la ciudadanía en las reformas del Estado

A fin de conocer la percepción de la ciudadanía sobre las reformas del Estado, en la Encuesta de Percepción Nacional sobre Desarrollo Humano (EPNDH, 2005) se consultó a la población sobre cinco de las principales reformas analizadas: reformas tributarias, privatización de los servicios eléctricos (lectura de los contadores de energía eléctrica), el traslado de la policía al poder civil, las reformas a la ley electoral y el nuevo sistema de elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Los resultados indican que las reformas tributarias han sido percibidas por la mayoría de la población como perjudiciales (51%), mientras que la percepción negativa de la privatización de los servicios públicos alcanza a 43%. Es relevante el hecho de que en este último caso, cerca de un 20% de la ciudadanía no sabe que estas iniciativas de privatización existieron, aunque les hayan afectado (véase gráfico 3.6).

Las reformas que pudieron haber afectado a las personas en sus ingresos, son percibidas fundamentalmente como negativas, mientras que aquellas reformas institucionales que buscaban ampliar otros

Cuadro 3.2

Centroamérica: personas presas y sin condena, 2002^{a/}

País	Total privados de libertad	Presos sin condena	Porcentaje
Costa Rica	7,376	1,880	25.5
El Salvador	10,278	5,119	49.8
Guatemala	8,169	4,971	60.9
Honduras	11,898	9,039	76.0
Nicaragua	5,446 b/	1,677	30.8
Panamá	9,864	5,686	57.6

a/ La información de Nicaragua y Guatemala corresponden a 1999

b/ No incluye personas alojadas en comisarías policiales. Datos 30 de junio

Fuente: Carranza, 2002. (Tomado de PNUD, Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, San José, Costa Rica, 2003, p. 301)

derechos ciudadanos no son ni siquiera percibidas. De hecho una franca mayoría de las personas consultadas manifestó que dichas reformas no han significado nada para ellos. Asimismo, un alto porcentaje de personas no respondió a las preguntas sobre este tema, lo cual también podría atribuirse, en alguna medida, a su falta de conocimiento sobre las reformas y su impacto.

Por consiguiente, podría concluirse que para los hondureños las reformas del Estado referidas, estarían teniendo efectos positivos muy limitados, con una marcada percepción negativa o de reserva sobre su orientación y eficacia. Sin embargo, es importante señalar que en el caso de las reformas electorales, la percepción ciudadana de que les ha beneficiado es significativa.

Estas percepciones se reflejan también en el elevado porcentaje de personas (56%) que consideran que el país podría enfrentar una grave crisis en los próximos años, lo que denota la desconfianza ciudadana sobre la estabilidad futura de las instituciones y el buen rumbo del país (véase gráfico 3.7).

Esta percepción marcadamente pesimista podría indicar que el enfoque de una reforma institucional concentrada en los aspectos macroinstitucionales no ha alcanzado a incidir en la calidad de la vida cotidiana de la mayoría de las personas, y por consiguiente las reformas no son percibidas.

A manera de ejemplo, el traslado de la policía al control civil, que fue uno de los principales esfuerzos de democratización a mediados de los noventa, hoy pareciera tener poca relevancia entre la ciudadanía (véase gráfico 3.5). El 77% de los encuestados tiene una opinión desfavorable sobre esta reforma institucional fundamental para el país o no la conoce.

Una situación similar se presenta con las transformaciones macroinstitucionales en el Poder Judicial. Si bien los procesos de transformación macroinstitucional han sido significativos, el ciudadano común no los está percibiendo, pues aún no se han materializado en las cuestiones o

Gráfico 3.5

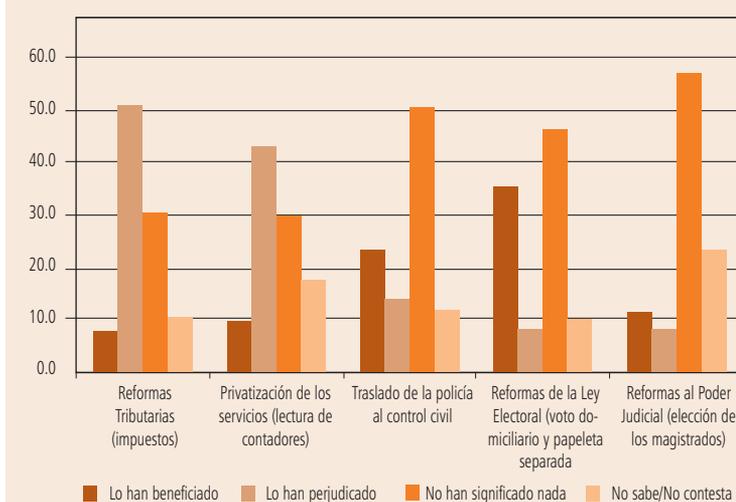
Número de jueces



Fuente: CEJA 2005.

Gráfico 3.6

Valoración de la población de algunas reformas del Estado emblemáticas



Fuente: elaboración propia con base a EPNDH, 2005

preocupaciones cotidianas que les afectan (véase gráfico 3.5).

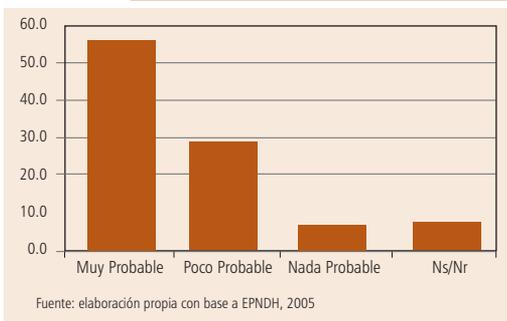
La legitimidad de las reformas en el Sistema Judicial

El Latinobarómetro, al comparar la confianza en el sistema de justicia en América Latina entre 1996 y 2003, muestra que en general, aunque en proporciones variables para cada país, incluyendo Honduras, la confianza en el sistema de justicia ha descendido, con la única excepción de Brasil (véase gráfico 3.8).

A pesar de los logros señalados, la percepción de la opinión pública sobre el impacto de las reformas de justicia en Honduras es llamativa. La Encuesta de Percepción Nacional sobre Desarrollo Humano levantada para este Informe, muestra que la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años piensa que estas reformas no han tenido significado alguno para sus vidas (véase gráfico 3.9).

Gráfico 3.7

Percepción ciudadana sobre la probabilidad de que en Honduras exista una gran crisis social en los próximos cinco años



Los resultados de la encuesta evidencian que es menos la falta de conocimiento (23.4%) y más la falta de impacto directo o individual (57.1%) de estas reformas. Sólo un 11.3% sostiene que estas reformas le han beneficiado y 8.2% que le han perjudicado.

En términos de la percepción del impacto de las reformas del Poder Judicial, según el nivel socioeconómico, cerca del 90% de las personas de nivel socioeconómico bajo manifestaron no conocer estas reformas, o que no han significado nada para ellas, o que más bien les han perjudicado (véase gráfico 3.9). En el nivel socioeconómico medio hay un mayor conocimiento sobre estas reformas, aunque también es mayor una percepción negativa de ellas. Es en el nivel socioeconómico alto donde se percibe más el impacto de estas reformas; son más las personas que las conocen y son también más las que tienen una percepción positiva de ellas. No obstante, la proporción de personas que tienen una percepción negativa o se sienten afectadas por estas reformas también es considerable en este grupo.

En términos de percepciones, según el dominio del estudio (véase gráfico 3.11), a medida que se aleja del Distrito Central, el desconocimiento y percepción negativa de las reformas se incrementa, alcanzando en las ciudades intermedias y particularmente en el área rural a más del 50% de la población.

En síntesis, las reformas del Poder Judicial han significado avances fundamentales y positivos en el proceso de institucionalización de la justicia en Honduras. Sin embargo, es importante reconocer que se trata de reformas incompletas y también insuficientes de cara a la consolidación de un Estado democrático de derecho y a la democratización en el acceso a la justicia.

Las reformas han avanzado parcialmente en términos de su eficiencia y también de su cobertura, enfrentando grandes desafíos a futuro. En términos de legitimidad, las reformas no han logrado impactar en la vida cotidiana de la mayoría de los hondureños

y hondureñas, quienes no se han apropiado de ellas. Como ya se mostró, la ciudadanía siente que no ha habido ningún cambio significativo en la administración del Estado, las políticas públicas y la justicia, percepción más reforzada en los estratos socioeconómicos más bajos y en las áreas urbanas y rurales alejadas particularmente de la capital. Una importante proporción de la población ni siquiera se ha enterado de que se han hecho reformas.

Tomando en consideración la percepción de la mayoría de la población, sería difícil afirmar que la justicia ya ha alcanzado niveles suficientes de democratización de los derechos civiles en Honduras.

Conclusión

Durante la década de los noventa, Honduras ejecutó un conjunto de reformas económicas e institucionales de gran envergadura. El objetivo de este esfuerzo era consolidar el desempeño económico y la democracia después de muchos años de regímenes autoritarios y un largo periodo de estancamiento económico. En este sentido, no solamente se liberalizó y abrió la economía, sino que se intentó acompañar estos cambios con transformaciones en las instituciones políticas, judiciales, y en general en el funcionamiento del Estado.

Sin embargo, así como los objetivos de estas reformas fueron grandes y ambiciosos, en la actualidad es también grande el escepticismo y desconfianza que las mismas provocan en la mayoría de la población.

De acuerdo con la evidencia planteada en este capítulo, los factores que explican esta relativa frustración no tienen que ver solamente con su relativa lentitud; también ha habido problemas en su orientación y en su capacidad de cumplir objetivos relacionados con la ampliación de la ciudadanía.

Si bien la pretensión de estas reformas fue de avanzar de manera integral hacia un cambio en la gestión pública, su ejecución y concepción fueron bastante heterogéneas, escasamente articuladas y con ritmos diferenciados. Los aspectos económicos del cambio prevalecieron, mientras las dimensiones institucionales no fueron suficientemente impulsadas.

Por otra parte, al implementar muchas de estas reformas no se tomó en cuenta que el cambio de comportamientos y de cultura política es crucial para lograr un Estado más transparente y eficiente, así como para la consolidación del Estado de derecho. Asimismo, no se consideraron suficientemente los factores relacionados con la persistencia de prácticas clientelares muy arraigadas en la vida política nacional, de manera que éstas persistieron, limitando los resultados y legitimidad de las reformas.

No obstante este balance crítico, se deben resaltar también los logros de este periodo, fundamental-

mente en términos de superar los rasgos más autoritarios del esquema anterior a la democratización. El desafío hacia adelante va más bien en el sentido de ampliar estas reformas hacia el fortalecimiento de la democracia y la construcción de ciudadanía. Es un momento de construir sobre lo avanzado, trazando nuevos objetivos: la construcción de ciudadanía social, un mayor compromiso con una ética en el servicio público y la búsqueda de una relación más estrecha y fecunda entre Estado y sociedad.

Los casos de la concertación en Chile y el de Finlandia (véanse los Recuadros 3.5 y 3.6) son inspiradores en esta dirección. Se trata de economías abiertas, con amplia liberalización del mercado, pero con una intervención estratégica del sector público, tanto en la regulación de la política macroeconómica y de comercio exterior, como también -y con el mismo énfasis- en la asignación de recursos para el gasto social en función de prioridades nacionales (educación, salud y vivienda). Se trata de Estados que han logrado construir una estabilidad institucional sobre la base de un sistema democrático legitimado a través de la voluntad popular, pero sobre todo sobre la base de una amplia participación y deliberación pública y una transparencia garantizada en las instituciones.

Los profundos cambios culturales y políticos que sociedades como la hondureña están experimentando exigen el fortalecimiento de la legitimidad del Estado democrático. A través de sus reformas, el Estado tiene que lograr ser más eficiente en sus servicios. Esta eficiencia implica que el Estado pueda constituirse en un instrumento fundamental de la integración social, mediante políticas económicas y sociales redistributivas, como también mediante una renovada organización y cultura institucional que acerque el Estado a la gente, para lograr que la gente se acerque al Estado.

4. Un Estado moderno: replanteando las reformas

Este informe plantea la necesidad de que las reformas del Estado coadyuven efectivamente a la expansión de la ciudadanía. Las actuales reformas han obtenido relativos logros en este sentido, pero entonces es necesario replantearlas, orientándolas cada vez más a las demandas relacionadas con lo que se denomina “ampliación de la ciudadanía social”. Este replanteamiento no significa que se deben rechazar los logros macroinstitucionales; más bien se trata de construir sobre la reforma macroinstitucional y lograr que estas instituciones respondan más eficientemente a las necesidades ciudadanas. Se trata de empezar a preocuparse de aspectos más cotidianos y cercanos a la utilización directa de estos servicios por los ciudadanos. La experiencia está mostrando que por muchas transformaciones que se hagan, si éstas no se ven en el

Gráfico 3.8

Índice de confianza en el sistema de justicia según el Latinobarómetro



Fuente: Latinobarómetro. Citado por CEJA, Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2004-2005.

Gráfico 3.9

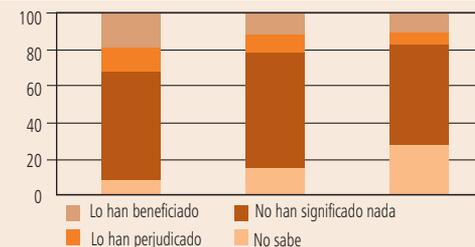
Percepción ciudadana respecto a las reformas de Poder Judicial



Fuente: EPNDH, 2005

Gráfico 3.10

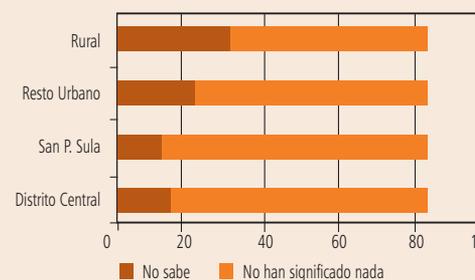
Percepción del impacto de las reformas del poder judicial según nivel socioeconómico



Fuente: EPNDH, 2005

Gráfico 3.11

Percepción de las reformas del sistema judicial según dominio de estudio



Fuente: EPNDH, 2005

En poco menos de medio siglo, Finlandia fue capaz de pasar, de ser una sociedad agraria pobre, que sobrevivía en ásperas condiciones climáticas, a ser uno de los países que se encuentra a la vanguardia del desarrollo económico y social mundial basada en la tecnología de la información. Finlandia es, hoy por hoy, una próspera economía de la sociedad informacional. La compañía Nokia, dedicada a la producción de teléfonos móviles, es uno de los símbolos de este extraordinario proceso de transformación.

El Estado ha desempeñado un papel clave en el extraordinario progreso que ha vivido este país, actuando como promotor de la innovación tecnológica y como gestor de la mano de obra del conocimiento, creando las condiciones para que las empresas finlandesas puedan reestructurarse y competir globalmente. El Estado también ha provisto la infraestructura pública necesaria (energía, instalaciones, redes de telecomunicación, transporte, vivienda, servicios urbanos y

normas claras para la preservación del medio ambiente).

La identidad cultural y un fuerte sentimiento nacional son componentes esenciales del modelo finlandés de sociedad informacional. Son fuentes de legitimidad para que el gobierno pueda adoptar un papel activo. Esta identificación también se proyecta hacia el futuro, construyendo el orgullo finlandés desus logros colectivos como una sociedad organizacional avanzada. La homogeneidad social y la solidaridad nacional refuerzan el apoyo a los programas de inclusión y favorecen el surgimiento de un modelo de uso de tecnología impulsado por la sociedad.

La acción del Estado finlandés se apoya en elementos de una triple legitimidad: es un Estado democrático; es un Estado redistributivo, al que la mayoría de la población percibe como nivelador y protector social; y encarna el proyecto de una nación finlandesa que se afirma a sí misma.

Fuente: Manuel Castells y Pekka Himanen, *El Estado de bienestar y la sociedad de la información. El modelo finlandés*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

Como nación, Chile ha logrado consolidar avances sumamente relevantes, tales la expansión de su crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el alivio de la desigualdad, la modernización de su estructura, el incremento de los niveles educativos de su población, la mejora sustancial de las condiciones de vida de sus habitantes, la reafirmación del respeto a los derechos humanos, la recuperación de su memoria histórica y el establecimiento de la democracia política y el diálogo social.

El fundamento del modelo democrático chileno reside en la capacidad de los actores políticos para reconstruir la legitimidad del Estado y la gobernabilidad, con respecto a los distintos sectores de la sociedad. Ello le ha permitido tomar una serie de medidas económicas, sociales e institucionales que han facilitado la gestión de la transición hacia escenarios nacionales más consolidados.

La gestión democrática de la economía de mercado y de la redistribución de la riqueza obtenida con el esfuerzo de todos es la condición necesaria, aunque no suficiente, para asegurar la competitividad económica y la sostenibilidad social y ambiental. Y no sólo

en el ámbito interno. La integración en los acuerdos económicos internacionales pasa también por un reconocimiento de la legitimidad de los gobiernos.

El sujeto de la transición es, de nuevo, el Estado. Una paciente reconstrucción de la legitimidad y gobernabilidad del Estado chileno en los años de la Concertación puede ahora permitir que sea el Estado el que, como siempre fue en la historia de Chile, asuma la conducción del proceso de desarrollo, naturalmente, basándose en la empresa privada y en el mercado como agentes de creación de riqueza, pero al mismo tiempo facilitando las condiciones infraestructurales, institucionales y culturales para que esa riqueza pueda generarse en el marco de una economía globalizada del conocimiento, y asegurando la conexión entre economía y sociedad, entre productividad y redistribución del producto, entre crecimiento y calidad de vida.

La existencia de un proyecto colectivo modernizador, con un interés común, puede permitir un nuevo proyecto común en donde se aúnen y se refuerzan el desarrollo y la democracia en el contexto mundial.

Fuente: Manuel Castells, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Fondo de Cultura Económica, Chile, 2005.

día a día del ciudadano, a mediano plazo tienden a debilitarse.

La referencia de Estado moderno implica, por un lado la eficiencia en su gestión, y por otro su ocupación de lo público, entendido esto último como el bien común. Honduras requiere de un Estado fuerte y eficaz, no necesariamente grande. Se trata de un tipo de Estado capaz de asumir la intermediación entre la economía y la sociedad, guiando el posicionamiento de la nación en la globalización y buscando la integración social al interior. No es un Estado dirigista, sino uno que coordina, que representa realmente el conjunto de la sociedad; un Estado que coordina a los distintos

actores políticos y sociales y da conducción política a los procesos sociales.

Se sugiere entonces:

- Acelerar el proceso de reforma macro-institucional a través de una mejor coordinación entre las distintas agencias del Estado, tratando en la medida de lo posible de generar un proceso de reforma "endógeno", conforme a las realidades y necesidades del país.
- Agregar a los macroprocesos de reforma un enfoque micro, cuyo objetivo debe ser mejorar la calidad del servicio que proporcionan las instituciones.

- Promover mecanismos que impulsen la noción que las instituciones del Estado proveen un bien público y que sus funcionarios cumplen un servicio público. Es crucial pensar en nuevos mecanismos que vinculen de mejor manera al ciudadano con las instituciones estatales; de esa manera no sólo se fortalece y se moderniza el Estado, sino que se amplía la ciudadanía social.

Lograr estos objetivos implica, entre otras acciones, lo siguiente:

- Fortalecer el papel del Estado como garante de las libertades fundamentales de los ciudadanos.
- Fortalecer la equidad jurídica y el Estado de derecho.
- Gestar un proyecto de nación democrático e incluyente.

El Estado como garante de las libertades fundamentales de los ciudadanos. Algunos lineamientos:

- Garantizar las condiciones macroeconómicas adecuadas e impulsar políticas que impulsen el crecimiento y generen empleo e ingreso (véase en detalle este aspecto en el Capítulo 2).
- Contribuir, mediante el diseño y ejecución de políticas de Estado eficaces, a mejorar la educación, la salud, la democratización del acceso a activos y el acceso a la información pública.
- Promover la concertación social y la búsqueda de acuerdos para acelerar el ritmo del cambio educativo, impulsando procesos de diálogo social.
- Consensuar políticas para profundizar logros en salud y el acceso a activos.
- Implementar la supervisión y regulación en los sectores de prestación de servicios que así lo ameriten, a fin de que el bienestar de la mayoría de la población sea la prioridad, y no la de grupos específicos que presten dichos servicios.
- Resolver la problemática de la infraestructura básica, como componente clave de una política estructurada de vivienda.
- Implementar políticas en el ámbito transnacional y translocal para garantizar las condiciones de vida de los inmigrantes hondureños en Estados Unidos y otros países. Esto comprende, tanto negociar tratados específicos, como promover servicios de extensión con diversos sectores y campañas de promoción de sus derechos, en un marco transnacional y de coordinación transfronterizo que abarque los asuntos laborales, policiales, educativos, de salud y otros (véase capítulo 6).
- Promover proyectos de urbanismo, vivienda y obras de infraestructura social para aprovechar

el potencial de las remesas como valiosa fuente de recursos de financiación del desarrollo local.

- Promover y consensuar políticas de acceso a la información.
- Incentivar y consolidar un sistema nacional autónomo único de información y estadísticas confiables para la creación de políticas del sector seguridad, que genere información pública oportuna (véase capítulo 5).
- Integrar a la ciudadanía a los ámbitos de consulta para la toma de decisiones de interés público. Para ello se puede promover, desde mecanismos periódicos de consulta popular nacional que orienten las principales decisiones de política pública y de intervención del Estado (referéndum) -no solo en torno a cuestiones de representación política, sino también en torno a las orientaciones y acciones de política pública- hasta procesos periódicos de consulta y evaluación por parte de los usuarios de servicios públicos como hospitales o escuelas, garantizados, seguros y transparentes, y que, sobre todo, sean tomados en cuenta por los funcionarios (véase capítulo 4).

En términos de la equidad jurídica y el Estado de derecho, es necesario:

- Fortalecer el Estado de Derecho, mediante la ampliación del acceso ciudadano a la justicia, la protección de la seguridad ciudadana, el aseguramiento del control legal del uso de la fuerza y la consolidación del control civil de la seguridad ciudadana (véase capítulo 5).
- Garantizar la seguridad de las víctimas en los procesos de denuncia, así como el establecimiento de instancias que garanticen un debido proceso para los acusados (véase capítulo 5).
- Crear y/o fortalecer las instancias del Estado y/o de la sociedad civil para garantizar y preservar la posibilidad de las personas de protegerse de posibles abusos, y que se pueda hacerlo con transparencia y sin temor. (véase capítulo 4).
- Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción y la revaloración de la función pública por su eficacia y transparencia. Un importante apoyo debe provenir de sistemas de monitoreo desde la sociedad civil y los medios de comunicación social.
- Consolidar la independencia y la plena autonomía del Poder Judicial, mediante su independencia financiera, la despolitización de sus estructuras y la consolidación de la carrera judicial.
- Apoyar la profundización de la reforma de la administración de justicia: mejorar el Código Procesal Penal y compatibilizarlo con el anteproyecto de nuevo Código Penal. Emitir el Código

Procesal Civil que introducirá un nuevo modelo de oralidad plena en materia de los juicios civiles, de familia, laborales, contencioso-administrativo, inquilinato, violencia doméstica, niñez, adolescencia y fiscal.

- Fortalecer la confianza ciudadana en la institución policial, a través del mejoramiento de los procesos de selección de los miembros de la institución policial, la capacitación de los funcionarios policiales en el respeto y garantía del Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.
- Incentivar las acciones de prevención en el trabajo policial.
- Dotar de medios adecuados a la institución policial para el cumplimiento de sus funciones (véase capítulo 5).
- Generar condiciones favorables para la rehabilitación de los condenados y su reinserción a la sociedad una vez cumplida su pena. Para ello se requiere mejorar las condiciones carcelarias, evitando que los centros penitenciarios se conviertan en universidades del delito, así como establecer programas de resocialización para los infractores

de la ley, especialmente aquellos vinculados con las pandillas juveniles (véase capítulo 5).

El Estado y el proyecto de nación, democrático e incluyente, requiere de: (véase recuadro 3.7)

- Ejercer la transparencia y la rendición de cuentas para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, pero también el cumplimiento y eficacia de la gestión pública.
- Fortalecer dicha transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, mediante el acceso a la información pública y la consolidación de la auditoría social. En este ámbito se puede pensar en una normativa e instrumentos de apertura total de toda la información estatal (mediante páginas web o leyes especiales que garanticen el derecho del ciudadano de un acceso irrestricto a la información estatal).
- Desarrollar un proceso de descentralización política, participación ciudadana y democratización local.
- Reestablecer y reformular el sistema nacional de planificación.
- Liderar la construcción colectiva de un proyecto de nación incluyente de largo plazo.

Recuadro
3.7

El encuentro entre Estado y Sociedad: un proyecto de nación incluyente por la expansión de la ciudadanía y el desarrollo humano

En Honduras existe una ya larga tradición de diálogos y consensos. Durante los últimos 35 años, la sociedad hondureña ha venido construyendo importantes experiencias en esta dirección.

Si bien la valoración y la credibilidad de que goza actualmente este gran activo de la sociedad hondureña se ha venido debilitando, también es relevante destacar que ha venido emergiendo un clamor ciudadano por reconstruir un proyecto de nación incluyente y la consiguiente planificación nacional, que catapulte las aspiraciones de los hondureños y hondureñas en términos de la expansión de la ciudadanía, y permita los puntos de encuentro para una nueva relación entre Estado y sociedad.

Estas aspiraciones y demandas proceden, en muchos casos, de sectores de la intelectualidad, pero también es un clamor general de la ciudadanía, como queda de manifiesto en los grupos focales consultados para este Informe:

"Si no arreglamos este país quien sabe... Si no arreglamos este país quien sabe que haya en el futuro..." (Grupo focal, adultos).

"La verdadera urgencia de Honduras es contar con un proyecto de país consensuado entre todos los sectores y que contenga a grandes rasgos, pero de forma clara todos los pasos que deben dar los gobernantes del futuro..." ("El proyecto de país, una urgencia impostergable", Editorial, Diario El Heraldo, 23 de octubre de 2005, p. 13).

"Tal como avizoran las cosas para Honduras en términos de mediano plazo -con una gigantesca fisura de intereses al interior

de nuestra población- la estrategia del diálogo y del acuerdo indispensable, se convierte en una necesidad de vida o muerte para mantener el pacto social de los hondureños." (Segisfredo Infante, "La ruta vidriosa del acuerdo". La Tribuna, 28 de septiembre de 2005, p. 5).

"Uno se idealiza en un futuro determinado positivo, verdad, pero hay que ver que va cambiando la situación del país y cómo podemos esforzarnos para ver este futuro que tanto queremos y tantos nos hemos idealizado" (Grupo focal, adultos).

"Todos sabemos que en esta perspectiva perentoria y vital, se necesitaría, como consecuencia lógica, reactivar la Secretaría de Planificación Nacional, cuya importancia institucional se ha hecho sentir incluso en países supuestamente "neoliberales" como Chile...". (Sergio Membreno, "Visión estratégica y desarrollo" en La Tribuna, 24 de noviembre de 2005, p. 22).

"Yo creo que si cooperamos todos, si todos los hondureños cooperamos, pues se podría sacar el país adelante" (Grupo focal, jóvenes).

"De allí que una de las primeras tareas a que debe avocarse cualquier equipo futuro es el de la planificación macro-nacional... que conduzca a un estadio óptimo de propósitos a mediano y largo plazo" (Julio Escoto, "Esto necesitamos", en El Heraldo, 27 de junio de 2005, p. 17).

"...Si se une todo el pueblo, se hace la fuerza, y eso es lo que no hemos tenido..." (Grupo focal, rural).

Notas

- 1 El Índice de Reformas Económicas se conforma de cinco componentes: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0, que indica una falta de reformas orientadas al mercado, a 1, que indica la aplicación de reformas orientadas al mercado. Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD: Morley, Machado y Pettinato (1999) y Lora (2001).
- 2 Ver Oficina de Programa de Mejoramiento de la Gestión del Estado, "Programa de Modernización del Estado Hondureño", sin fecha, así como Sergio Membreño Cedillo, Honduras: reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI. (Tegucigalpa: PNUD, 2003).
- 3 La ley Marco del Subsector Eléctrico, que fue la primera en ser aprobada, fue emitida el 4 de noviembre de 1994. Fue seguida por la Ley Marco del Subsector de Comunicaciones (5 de diciembre de 1995), la Ley de Concesionamiento para la explotación de los servicios aeroportuarios (20 de diciembre de 1995) y la Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento (20 de agosto de 2003).
- 4 *Ibidem*, pp. 32-33.
- 5 *Ibidem*, pp. 279-280.
- 6 Cf. Honduras: Plan de Gobierno 2002-2006, p. 90.
- 7 *Ibidem*, pp. 28-30.
- 8 El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos fue creado mediante Decreto No. 153-95 del 24 de octubre de 1995; anteriormente había funcionado como Despacho del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos, desde el 8 de junio de 1992. Los titulares del Comisionado de los Derechos Humanos han mantenido una preocupación constante por el mejoramiento de la justicia y por la situación de las cárceles del país. Por su parte, el Ministerio Público fue creado mediante el Decreto Legislativo No. 228-93 del 6 de enero de 1994. La máxima autoridad del Ministerio Público es el Fiscal General del Estado. A través de sus fiscales, el Ministerio Público interviene en la investigación de delitos, y una vez documentados los casos, acuden a los tribunales de lo penal para acusar a las personas a quienes se les imputan.
- 9 El paso de la policía del control militar a la égida del poder civil estuvo influenciada por la presión de organizaciones de la sociedad civil, así como de la recomendación de una comisión ad hoc que se creó para investigar las violaciones a los derechos humanos.
- 10 *Ibidem*, p. 22.
- 11 *Ibidem*, pp. 22-24.
- 12 Véase el manifiesto de los partidos políticos en FFD/CEDOH, Proceso electoral 2001. Monitoreo desde la sociedad civil, Tegucigalpa, 2002, pp. 211-217.
- 13 Véase *Ibidem*, p.p. 234-235.
- 14 Un análisis de la experiencia de la comisión de los partidos políticos que negoció estos acuerdos puede encontrarse en Comisión Política de los Partidos Políticos, Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 2005.
- 15 Comisión Nacional de Política Energética, Informe No. 2, septiembre, 2005, p.4. Disponible en http://www.caritas.hn/noticias/comision_informe2.htm.
- 16 Fuente: ENEE, Estadísticas 2004, p. 8.
- 17 Comisión Nacional de Política Energética, op. cit., p. 4.
- 18 INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2004 (ENCOVI 2004), p. 51.
- 19 *Ídem*.
- 20 *Ídem*.
- 21 Comisión Nacional de Política Energética, Informe No. 2, septiembre, 2005, p.1. Disponible en http://www.caritas.hn/noticias/comision_informe2.htm
- 22 Esta sección se basa en una serie de entrevistas realizadas en el mes de noviembre (véase anexo metodológico). Debido a lo delicado de los temas, los nombres de los entrevistados se listan por separado, pero no se le atribuye declaración a individuos particulares.
- 23 Desde el año 2002 en que entró en vigencia el nuevo Código Procesal Penal, se inició un programa de depuración de casos, según datos recientes se han depurado alrededor de 90,000 casos y se estiman que quedan pendientes unos 80,000 casos, los cuales serán depurados en los dos años que le quedan al programa especial que se ha montado con este propósito. CSJ (2005; p. 47).

