

# ***Honduras: gobernabilidad democrática y sistema político***

**Julieta Castellanos: socióloga, profesora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y asesora en Gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras.**

## ***Introducción***

En 1980, Honduras retomó los procesos electorales para elegir una Asamblea Nacional Constituyente. Los gobiernos militares se habían instalado en 1963, antes que en la mayoría de los países de América Latina, y dejaron como saldo un impacto profundo en las instituciones del Estado y en la cultura política, tanto en las elites como en los ciudadanos. Estos 25 años de democracia tienen como aspecto más notable la persistencia de los procesos electorales e implican el periodo más largo de la historia nacional con continuidad de gobernantes civiles elegidos por voto directo: siete elecciones generales, de las cuales el Partido Liberal ha ganado cinco y el Partido Nacional, dos.

El sistema político ha descansado sobre las mismas estructuras institucionales y el mismo sistema de partidos desde que se reinstaló la democracia: el Partido Nacional, el Partido Liberal y el Partido Innovación y Unidad (PINU) constituían, inicialmente, las tres opciones electorales. El Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) participó en las elecciones de 1981, y el Partido Unificación Democrática (UD), que aglutina a los sectores de izquierda, en las de 1997.

Aunque participan cinco partidos, la posibilidad de triunfar y administrar el Estado está reservada al Partido Nacional y al Partido Liberal. No hay indicios de una modificación de este panorama en el corto plazo, aunque se registre una tendencia clara hacia la pérdida de electores de los partidos tradicionales y aunque en cada proceso electoral aumente el abstencionismo. Otra tendencia, también importante, es la dificultad para alcanzar la mayoría en el Congreso por parte del partido que gana las elecciones presidenciales, un fenómeno que se produce desde 2001 y que obliga a la fuerza política ganadora a negociar cuotas de poder para lograr la aprobación de las leyes.

### ***Democracia y sistema político***

Honduras es uno de los países de América Latina con partidos más antiguos. Los más importantes, el Partido Nacional y el Partido Liberal, fueron creados a comienzos del siglo xx y, aunque han perdido electores, todavía no asoman otras opciones políticas con capacidad de amenazarlos.

La clase política que retornó al poder en 1980 no incorporó en su agenda las nuevas demandas de la democracia. Los diferentes gobiernos priorizaron la estabilidad política de Centroamérica, con la Doctrina de Seguridad Nacional como parte de su estrategia. En el otro extremo, las nuevas demandas de la ciudadanía, como aquellas vinculadas a los derechos humanos, formaron parte de la creciente confrontación entre el Estado y la sociedad.

El régimen político es presidencialista. Tradicionalmente, los ciudadanos podían elegir una única papeleta: bajo la fotografía del candidato a la Presidencia aparecían los nombres de los candidatos a alcalde y a diputados. Las reformas políticas e institucionales que se iniciaron con el Programa de Modernización del Estado en 1990 incluyeron la elección de cargos a presidente, alcaldes y diputados mediante papeletas separadas. En 1997, por primera vez, los hondureños eligieron en forma separada a los candidatos para las tres funciones, punto de partida para el proceso de elección por voto directo. A partir de las elecciones de 2005, luego de otra reforma, el elector puede marcar su voto bajo la fotografía del candidato a diputado. De este modo, ya no es el partido el que decide, sino el votante. Como consecuencia de estas reformas, los partidos perdieron su capacidad para definir a los candidatos a diputados, lo que podría llevar a un debilitamiento de las elites y de su capacidad de decisión vertical, autoritaria y directa. Aunque esta nueva pluralidad política no ha debilitado el bipartidismo, está nivelando las relaciones entre el presidente y el Congreso, ya que resulta más difícil que antes lograr apoyo legislativo, incluso de la bancada del partido oficialista. Al mismo tiempo, la introducción del voto directo para la elección de alcaldes ha mejorado la relación de éstos con los ciudadanos.

### ***Elecciones 2005: representatividad y legitimidad de los partidos***

Según datos del Tribunal Supremo Electoral (TSE), a las elecciones presidenciales del 27 de noviembre de 2005 acudió a votar el 50,34% del total del padrón electoral, lo que arroja el mayor porcentaje de abstencionismo desde el retorno de la democracia<sup>1</sup>. El bipartidismo, sin embargo, se mantuvo, aun con la creciente pérdida de electores. De los dos millones de hondureños que participaron de las elecciones, el Partido Liberal, que candidateó a Manuel Zelaya, capturó el 49,9%. Por su parte, el Partido Nacional, actualmente en el gobierno, obtuvo el 46,2% con su candidato, el ex presidente del Parlamento Porfirio Lobo Sosa, quien realizó una campaña con el eslogan «puño firme», en referencia a los problemas de inseguridad. Los tres partidos minoritarios captaron apenas el 3,7% de los votos.

La elección marcó el triunfo más estrecho de un candidato a la Presidencia (un 3,7% de diferencia) desde la recuperación democrática. Esto derivó en disputas a la hora de reconocer los resultados de las elecciones, que finalmente se terminaron resolviendo. A diferencia de lo ocurrido en la elección presidencial, en el ámbito legislativo se registró una mayor distribución de los votos: el Partido Liberal obtuvo el 48,4%, el Partido Nacional el 42,9%, y los tres partidos minoritarios, el 8,5% de las bancas.

La pérdida absoluta y relativa de electores por parte de los partidos políticos tradicionales no es una buena señal y se inscribe en una tendencia generalizada en América Latina, donde se ha producido un desgaste creciente de las fuerzas políticas tradicionales junto con el surgimiento de nuevos partidos y movimientos sociales. En América del Sur, los partidos políticos tradicionales han experimentado una sacudida, ya sea por la irrupción de nuevas fuerzas o por el fortalecimiento de otras que antes no habían logrado captar las preferencias del electorado. Sin embargo, la irrupción de estas nuevas organizaciones no ha resultado en experiencias que fortalezcan el sistema democrático y, por el contrario, ha erosionado la institucionalidad democrática. En algunos casos, ha ido acompañada de una política que debilita el estado de derecho y defiende salidas autoritarias frente a la crisis.

En Honduras, la falta de credibilidad de los partidos aparece expuesta en diferentes sondeos de opinión. El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), en una encuesta realizada en 2001, otorgó a los políticos una credibilidad por debajo de las Fuerzas Armadas, una institución que, a medida que se alejó del poder, ha visto

---

<sup>1</sup> Entre los que no acudieron a las urnas existe un porcentaje desconocido de hondureños que han emigrado, fundamentalmente a Estados Unidos.

restituido su nivel de apoyo. Los políticos, en cambio, después de 25 años de democracia, ocupan en la actualidad la última posición en una escala de credibilidad de las diferentes elites del país, de acuerdo con el *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD de 2002.

Existe una contradicción aparente entre la falta de credibilidad de la sociedad en la clase política y su posición favorable al sistema democrático. Al parecer, los hondureños formulan una clara distinción entre el sistema político y aquellos que lo dirigen. Casi la mitad de la población adulta (49%) opina que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno»; un 15% piensa que «en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser mejor que un gobierno democrático»; y un 19% sostiene que «le da lo mismo un gobierno democrático que uno no democrático»<sup>2</sup>. Pero, si sumamos a quienes creen que solo en algunas circunstancias es mejor la democracia y aquellos que son indiferentes a uno u otro sistema, el resultado es que el 34% de los entrevistados no ha sido «conquistado» por la democracia. Si a este cifra le agregamos los que no se pronunciaron, los tres sectores superan el 50%. ¿Qué ha sucedido, entonces, en estos 22 años, entre 1980 y el año de la encuesta, 2002, para que el sistema democrático no haya logrado convencer a la mayoría de los ciudadanos?

La misma encuesta indica que el 47% de la población está satisfecha con el funcionamiento actual de la democracia, mientras que el 41% dijo estar insatisfecho. Por otra parte, solo un 9% cree que la democracia «está plenamente establecida» en Honduras, mientras que el 71% opina que «todavía quedan cosas por hacer para que haya democracia»<sup>3</sup>.

El déficit más grande es la inclusión económica y social: por esta razón, un porcentaje de ciudadanos valoraría como positivo un régimen autoritario si consiguiera resolver los problemas actuales, fundamentalmente el desempleo. El dato no debería llamar la atención: según la Cepal, Honduras es hoy el más pobre de los 17 países de América Latina continental<sup>4</sup>. La calidad de vida, medida por el

---

<sup>2</sup> PNUD: «La imagen de las Fuerzas Armadas», mayo de 2002.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>4</sup> Cepal: *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, agosto de 2003, en <[www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xml=/dds/tp1/p9f.xml&base=/tp1/top-bottom.xml](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xml=/dds/tp1/p9f.xml&base=/tp1/top-bottom.xml)>.

Índice de Desarrollo Humano del PNUD, se ubica en el número 15 entre esos mismos países.

### ***El complejo panorama de la diversidad social***

Entre 1960 y 1980, el escenario social estaba configurado por las elites de los partidos políticos y de los gremios de empresarios y ganaderos, por obreros, campesinos, maestros y ciudadanos organizados en patronatos comunales. Este panorama de actores sociales se ha modificado, sobre todo en las tres últimas décadas, con el surgimiento de diferentes sectores que han asumido su propia representación frente al Estado.

En el escenario rural, el panorama social y las demandas de inclusión económica han tenido como protagonistas a los campesinos, por un lado, y a los grupos indígenas y otras minorías étnicas, por otro. En las zonas urbanas, la confrontación se produce entre el gobierno y diferentes categorías de empleados, y entre el gobierno y los usuarios de servicios públicos.

En este contexto de complejización del panorama social, marcado por los avances en los nuevos conceptos de democracia y la presencia de civiles en la conducción del Estado, y ante la ausencia de los partidos como instancias de mediación, los ciudadanos asumieron su propia representación. A partir de 1980, se inició un proceso de configuración de una amplia gama de organizaciones que demandan derechos políticos, civiles y económicos. Entre estos nuevos grupos de presión se encuentran las organizaciones que defienden los derechos humanos, ambientalistas, grupos étnicos, asociaciones de productores pequeños, medianos y grandes, vendedores informales y diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los sectores vulnerables.

Las demandas han creado una confrontación en dos niveles. En el orden económico, se produjeron choques entre el Poder Ejecutivo por una parte y los gremios y los empleados, por la otra; en el caso de los obreros, el Estado asumió el papel de árbitro entre los empresarios y los sindicatos. En el orden político, la confrontación apuntó a los líderes instalados en el Congreso, que no abren ni democratizan los partidos porque es en estos espacios cerrados donde radica su condición de reproducción y supervivencia. Hoy se viven de manera simultánea, aunque descoordinados, ambos niveles de confrontación

Pero una protesta, cualquiera sea, debe contener una demanda que beneficie a grupos cuantitativamente importantes si quiere involucrar a diferentes sectores y lograr un apoyo de cierta consideración. Hasta ahora no se identifica un bien – excepto el precio de los combustibles– que funcione como gran aglutinador y que sea capaz de provocar una revuelta social. Tampoco existe un recurso natural – petróleo, gas o carbón– en torno al cual se consolide un liderazgo que se constituya en vanguardia y dirección nacional de un movimiento social y político. Los grupos, gremios y consumidores tienen demandas específicas, coyunturales e inmediatistas, y no llegan a constituirse en movimientos nacionales.

Esto favorece a las elites en el poder, en un desbalance de fuerzas que produce más inequidad. Resolver las demandas requiere el impulso de una fuerza social de contrapeso y unos activos económicos que el Estado ya no tiene. Para lograr un Estado incluyente que garantice la gobernabilidad, es necesaria una clase política con visión de futuro, que modifique sus concepciones sobre el gobierno y el partido, que acepte la pluralidad de la política y modifique su visión patrimonial y clientelar del Estado.