

LA REFORMA POLÍTICA ELECTORAL EN HONDURAS

Ernesto PAZ AGUILAR

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reformas al régimen de gobierno*. III. *Reformas al sistema electoral*. IV. *Reformas al sistema de partidos*. V. *A manera de conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto analizar la reforma político-electoral en Honduras durante el periodo 1978-2006.

El proceso de transición a la democracia en nuestro país despegó en 1978 y fue el resultado de las presiones contra el gobierno militar instaurado desde 1971 por parte de los partidos políticos, de los grupos populares, especialmente de las organizaciones gremiales, del drástico cambio del entorno regional y de las presiones poco discretas de la administración Carter de los Estados Unidos.

En términos cronológicos, la transición comenzó en marzo de 1976, cuando el gobierno militar publicó un cronograma mediante el cual creaba el Consejo Asesor de la Jefatura de Estado y uno de sus objetivos era la elaboración de una nueva ley electoral. Dicha ley fue decretada en 1977 por el general Juan Alberto Melgar Castro, jefe de Estado, en Consejo de Ministros con base en el proyecto elaborado por el Consejo Asesor que derogó la ley electoral de 1966. El referido Consejo Asesor fue un órgano cuasilegislativo muy cuestionado por los partidos políticos tradicionales y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), en el cual participaron los partidos políticos emergentes (el Partido de Unidad e Innovación Nacional —PINU—, la Democracia Cristiana) las organizaciones y grupos populares.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló en julio de 1980, promulgó la Constitución vigente (Decreto núm. 131 del 11 de enero de 1982), dictó una nueva Ley Electoral y escogió como presidente provisional al general Policarpo Paz García, último gobernante militar. La elección de Paz García fue parte del acuerdo (cuyo contenido exacto se desconoce hasta el día de hoy) entre políticos civiles y militares donde se negoció un proceso de transición sin sobresaltos ni sorpresas desagradables para los uniformados.

La nueva Constitución dio continuidad a la forma de gobierno presidencialista adoptada desde la independencia de España en 1821. Se reactivó el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, como el Congreso Nacional, el Tribunal Nacional de Elecciones, los partidos políticos y las elecciones. En suma, comenzó la lenta construcción del Estado de derecho en un contexto desfavorable. En efecto, los conflictos armados internos azotaban a la región y los militares consolidaron su hegemonía política sobre las nacientes instituciones civiles. De esta manera, en los países del denominado “triángulo del norte” (Honduras, El Salvador y Guatemala) se consolidaron unas democracias bajo tutela militar.

“La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación” (artículo 4o.). En la práctica, durante un buen tramo de la década de los ochenta del siglo XX, el presidente de la República controlaba al resto de los poderes del Estado, porque el partido de gobierno mantenía una cómoda mayoría en el Congreso Nacional y éste hacía la elección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. En aquellos tiempos, el presidente de República compartía los espacios de poder con el todopoderoso jefe de las fuerzas armadas. La situación fue cambiando paulatinamente, y hoy en día el presidente de la República tiene menos poder que antes y se ve obligado a compartirlo con el presidente del Congreso Nacional y con otros actores estratégicos del proceso de gobernabilidad.

En ese orden, las fuerzas armadas siguieron siendo un actor clave en la vida nacional y reafirmaron funciones eminentemente políticas, como el ser garantes de la Constitución, de los principios de libre sufragio y alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República (artículo 272). La determinante influencia castrense quedaba al descubierto cuando el presidente de la República ejercía la función de mando sobre las

mismas, a través del jefe de las fuerzas armadas (artículo 277). Además, el jefe de la institución militar era nombrado por el Congreso Nacional y sólo podía ser removido de su cargo cuando hubiere sido declarado con lugar a formación de causa por dos tercios de los votos de los diputados. Los militares se repliegan discretamente del escenario gubernamental conservando una especie de poder de veto sobre las decisiones trascendentales de los políticos civiles.

La firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, marca el comienzo del proceso de desmilitarización del poder político en la región, que se aceleró con la caída del Muro de Berlín y con el fin de la Guerra Fría. En el caso de Honduras, en 1995 se inició el proceso de desmilitarización del poder político mediante la reforma de varios artículos de la Constitución que básicamente se refieren a tres aspectos:

- a) Desaparece la figura del jefe de las fuerzas armadas, la Secretaría de Defensa es dirigida por un civil y el Estado Mayor Conjunto se convierte en un organismo técnico operativo.
- b) Es suprimido el servicio militar obligatorio y se transforma en voluntario.
- c) La Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), que era una policía militarizada y que funcionaba como una rama de las fuerzas armadas, se convierte en una Policía Nacional bajo la égida de una nueva Secretaría creada al efecto, denominada de Seguridad.

Para tener una visión de conjunto del contexto del proceso de la reforma político-electoral conviene conocer el contenido y alcance de las normas y reglas que lo rigen.

1. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1977: una visión de los excluidos

Esta Ley fue de corta duración, pues únicamente reguló el proceso electoral para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de abril de 1980. La Ley de 1977 es un instrumento verdaderamente innovador y refleja los puntos de vista de nuevas fuerzas sociales y de grupos políticos reformistas excluidos por las dirigencias de los partidos políticos tradicionales (el Liberal y el Nacional).

Las principales innovaciones introducidas en el derecho electoral hondureño fueron: *a)* la celebración de elecciones internas en los partidos políticos; *b)* el principio de representación proporcional en las elecciones internas de los partidos; *c)* la flexibilización de los requisitos para la inscripción de nuevos partidos, y *d)* reconoció el derecho a las candidaturas independientes. Las reformas introducidas por la Ley de 1977 significaron un paso adelante en la modernización y democratización de los procesos electorales, pero que las fuerzas internas —ampliamente mayoritarias— de los partidos tradicionales no terminaron de asimilar. De otra parte, las reformas favorecieron ampliamente a los partidos tradicionales, especialmente al Partido Liberal, porque las corrientes internas permitieron la incorporación de nuevos militantes que pertenecían a los grupos emergentes. En ese momento, la apertura a las nuevas corrientes internas funcionó como mecanismo de inclusión política y fortaleció orgánicamente a los partidos.

2. La Ley Electoral de 1981: retrocesos y avances

Esta Ley fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en abril de 1981 y derogó la de 1977 emitida por el gobierno militar del general Melgar Castro. El doctor Roberto Suazo Córdoba (1982-1986), del Partido Liberal, fue el primer presidente civil de la transición que hizo posible el establecimiento de la democracia electoral en el país.

La nueva Ley mediatizó algunos de los avances logrados en la anterior, porque los grupos tradicionales retomaron el control del Congreso Nacional y del Tribunal Nacional de Elecciones. Por ejemplo, aumentó de 10,000 a 20,000 el número de firmas necesarias para solicitar la inscripción de un partido político; asimismo, aumentó del 1% al 2% el número de firmas requeridas para la inscripción de candidaturas independientes para diputados o de candidaturas a la Presidencia de la República y designados.

Un aspecto positivo fue el establecimiento de la deuda política, o sea, el financiamiento público de las campañas electorales conforme al número de votos válidos obtenidos por cada partido político. Al año siguiente se promulgó una ley especial que creó el Registro Nacional de las Personas cuyo propósito fundamental era la elaboración del Censo Nacional Electoral.

Durante la administración Azcona de Hoyo (1986-1990) se hicieron dos reformas electorales: la primera en 1986, que constituyó un avance importante para la democratización interna de los partidos, cuando el Congreso Nacional decretó los cambios a la Ley Electoral. Las propias cúpulas de los partidos llegaron al convencimiento de que la democracia interna, expresada a través del sistema de elecciones primarias e internas para elegir a sus autoridades y a los candidatos a cargos de elección popular, era el mecanismo más apropiado para hacer posible la gobernabilidad en los partidos y entre los partidos.

La segunda reforma a la Ley Electoral se realizó en 1989 y en algunos aspectos constituyó un retroceso para la democratización de los partidos: se suprimió el cociente nacional electoral y agravó el problema de la representación política en el Congreso. En efecto, en 1985 el número de diputados aumentó de manera abusiva de 82 a 134; las reformas de 1989 fijaron su número en 128 y se suprimieron los diputados por cociente nacional electoral que le correspondían a cada uno de los partidos políticos.

Durante la administración Callejas Romero (1990-1994), del Partido Nacional, los cambios en este campo fueron pocos pero importantes: en 1992 se introdujo el voto separado en papeleta única. En la papeleta electoral se marcaron líneas verticales en las columnas correspondientes a cada partido político y candidaturas independientes. Asimismo, se colocó la foto del candidato a la presidencia y el nombre del candidato a alcalde; y en septiembre de 1993 se emitió un decreto que facilitó la inscripción del Partido Unificación Democrática (izquierda). Se acordó aplicar el voto separado en papeleta separada para las elecciones generales de 1997.

Durante la administración de Reina Idiáquez (1994-1998) se creó el Consejo Nacional de Convergencia (Conacon). En el seno de dicho organismo los partidos políticos alcanzaron dos acuerdos fundamentales: *a)* el voto domiciliario, y *b)* el voto separado en papeleta separada, a nivel de presidente de la República y designados, de diputados al Congreso Nacional y Parlamento Centroamericano, y corporaciones municipales.

Durante la administración de Flores Facusse (1998-2002) el país fue devastado por el huracán Mitch y su gestión gubernamental se concentró en tareas de rehabilitación, reconstrucción y transformación de la infraestructura material y humana del país. Una consecuencia positiva de la catástrofe natural fue el nacimiento de una nueva dinámica social que implicó mayores niveles de organización y participación de las organiza-

ciones de la sociedad en las tareas de reconstrucción ante la insuficiencia de las instituciones estatales. La nueva dinámica social también alcanzó —como veremos adelante— a las instituciones políticas y electorales.

II. REFORMAS AL RÉGIMEN DE GOBIERNO

Durante el periodo estudiado, el sistema de gobierno se caracterizó por ser un régimen de preponderancia presidencial en el cual el Ejecutivo controlaba al Legislativo y al Judicial, porque el partido de gobierno mantuvo un control de hecho sobre el resto de los poderes del Estado. De esta manera, el Poder Legislativo realizaba de manera directa la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, pero este panorama fue modificándose a partir del huracán Mitch de 1998. El sistema de pesos y contrapesos volvió a funcionar y se hizo frecuente que el partido de gobierno se viera obligado a formar alianzas y coaliciones para garantizar una mayoría parlamentaria.

1. *Reformas para reequilibrar las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo*

La crisis de los partidos se acentuó durante el periodo de reconstrucción del huracán Mitch. La crisis estimuló la puesta en marcha de una serie de reformas orientadas a fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la conducción de los asuntos públicos y a despartidizar algunas de las instituciones del Estado.

A. *Facultades legislativas del presidente de la República*

a. Poder y veto de la legislación

La exclusividad de la iniciativa de ley la tienen el presidente de la República, por medio de los secretarios de Estado, y los diputados al Congreso Nacional. De manera excepcional la tienen la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal Supremo Electoral en los asuntos de su competencia (artículo 213). Sin embargo, se puede afirmar que los grupos fácticos de poder (los grupos empresariales y el grupo de países cooperantes)

ejercen, de hecho, una especie de poder de veto sobre las decisiones fundamentales que adoptan los poderes del Estado.

Si el Poder Ejecutivo encontrare inconvenientes para sancionar un proyecto de ley, lo devolverá al Congreso Nacional dentro de diez días, exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. Si en dicho término el Congreso Nacional no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley (artículo 216). En Honduras, la utilización del veto presidencial no es frecuente, porque el sistema tiene mecanismos informales de diálogo y negociación entre los partidos políticos y sus corrientes internas. El único antecedente de la utilización del veto presidencial en una forma *sui generis* se produjo durante la administración Suazo Córdoba, que provocó una crisis entre los poderes del Estado.

Cuando el Poder Ejecutivo devolviera un proyecto de ley, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación, y si fuere ratificado por dos tercios de votos, el proyecto de ley será ratificado constitucionalmente y el Poder Ejecutivo lo publicará sin tardanza en el *Diario Oficial* (artículo 216).

Cuando el Poder Ejecutivo devolviera un proyecto de ley al Congreso Nacional y el fundamento del veto sea su inconstitucionalidad, éste no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente un dictamen de la Corte Suprema de Justicia (artículo 216).

El Poder Ejecutivo no podrá poner veto en los casos siguientes:

- 1) En las elecciones que el Congreso haga o declare, o en las renuncias que admita o rechace.
- 2) En las declaraciones de haber o no lugar a formación de causa (juicio político).
- 3) En los decretos que se refieran a la conducta del Poder Ejecutivo.
- 4) En la Ley de Presupuesto.
- 5) En los tratados o contratos que impruebe el Congreso Nacional.
- 6) En las reformas que se decreten a la Constitución de la República.
- 7) En las interpretaciones que se decreten a la Constitución de la República por el Congreso Nacional (artículo 218).

b. Emisión de decretos

El presidente de la República puede emitir acuerdos y decretos y expedir reglamentos y resoluciones conforme a la ley (artículo 245, inciso

11) y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional, debiendo dar cuenta al Congreso Nacional (artículo 245, inciso 20).

El presidente de la República, por decreto en Consejo de Ministros, podrá emitir dentro de la administración pública centralizada las normas requeridas para crear, fusionar o suprimir dependencias internas, cuando ello sea necesario o conveniente para los fines de la administración pública. También podrá traspasar funciones, actividades y servicios a las municipalidades (artículo 14 de la Ley General de la Administración Pública).

Se emitirán por decreto los actos que de conformidad con la Ley sean privativos del presidente de la República o deban ser dictados en Consejo de Ministros, de acuerdo con el artículo 117 de la Ley General de Administración Pública.

La declaratoria de Estado de excepción es facultad del presidente de la República en Consejo de Ministros en caso de: *a*) invasión al territorio nacional; *b*) perturbación grave de la paz, y *c*) de epidemia o de cualquier calamidad general. El decreto contendrá: los motivos que lo justifiquen, las garantías que se restrinjan, el territorio que afectará la restricción, y el tiempo de duración. El Congreso Nacional, dentro de un plazo de treinta días, conocerá dicho decreto (en caso de que esté reunido lo conocerá inmediatamente) y podrá ratificarlo, modificarlo o improbarlo. La restricción de garantías no podrá exceder cuarenta y cinco días por cada vez que se decreta.

c. Control de la agenda legislativa

El manejo de la agenda legislativa es potestad de la Junta Directiva del Congreso Nacional, especialmente de su presidente. El secretario juega un papel crucial en la fijación del orden del día. La influencia del Poder Ejecutivo en la elaboración de la agenda legislativa está en función de las relaciones con la bancada del partido gobernante. Si el partido gobernante tiene mayoría en el Congreso Nacional las relaciones son buenas. Cuando el partido gobernante no tiene mayoría y se ve obligado a formar coaliciones, la tarea es más compleja. No perdamos de vista que los asuntos corrientes requieren de mayoría simple para su aprobación; hay otros que por su propia naturaleza requieren mayoría calificada.

Entre las atribuciones y obligaciones del presidente de la República están las de celebrar tratados y convenios, ratificar, previa aprobación del Congreso Nacional, los tratados internacionales de carácter político, militar, los relativos al territorio nacional, soberanía y concesiones, los que impliquen obligaciones financieras para la hacienda pública o los que requieran modificación o derogación de alguna disposición constitucional o legal y los que necesiten medidas legislativas para su ejecución (artículo 245, inciso 13).

d. El presupuesto general de ingresos y egresos

La elaboración y ejecución del presupuesto son atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo. El proyecto de presupuesto es presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional dentro de los quince días de septiembre de cada año (artículo 367). Esta tarea es realizada fundamentalmente por la Secretaría de Finanzas.

La discusión, modificación y aprobación del mismo son atribuciones del Congreso Nacional. El presupuesto general de ingresos y egresos es aprobado (y eventualmente modificado) por el Congreso Nacional, tomando como base el proyecto elaborado por el Poder Ejecutivo. De igual manera, aprueba los presupuestos debidamente desglosados de ingresos y egresos de las instituciones autónomas o descentralizadas (artículo 245, incisos 32 y 33).

En la práctica, la aprobación del presupuesto es el producto de una intensa negociación entre un número cada vez mayor de actores, lo que dificulta su ejecución. Los diputados, además de legisladores, cumplen una función de gestores de proyectos de sus propias comunidades (otorgamiento de subsidios, la construcción de una carretera, de un proyecto de agua potable o electrificación rural, hasta el aumento de plazas de maestros en las escuelas públicas).

En ausencia de un ente planificador y de un plan nacional de desarrollo, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas, tiene que hacerle frente a las presiones de aumento del gasto público en un contexto político de contención del gasto y de control del déficit fiscal. El panorama tiende a complicarse por los crecientes procesos de descentralización y de participación ciudadana que tienen lugar a través de las municipalidades y de las organizaciones de la sociedad civil.

El diseño y ejecución del presupuesto podría convertirse en una causa de ingobernabilidad, porque su dinámica está impulsada por intrincadas redes de intereses político-sectarios, gremiales y corporativos. Por ello,

...la gente no cree en las grandes políticas macroeconómicas y desconfía de una clase política a la que finalmente recurre en busca de favores. Ante la evidencia de que la situación no mejorará en breve, la población apoya a los diputados que resuelven situaciones puntuales, y reclama este modelo de funcionamiento ejerciendo presión sobre los partidos políticos para conseguir empleos en el Estado.¹

e. Convocatoria a referéndum o plebiscito

El referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se convocará sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Tienen iniciativa para solicitar/convocar referéndum o plebiscito: *a)* el Congreso Nacional por iniciativa de por lo menos 10 diputados; *b)* el presidente de la República en resolución del Consejo de Ministros, y *c)* la ciudadanía, cuando reúna el 6% de las firmas de los electores inscritos en el Censo Nacional Electoral (artículo 5o.).

B. *Poderes presidenciales no legislativos*

a. Nombramiento de ministros y otros funcionarios

La Constitución confiere al presidente la facultad de nombrar y separar libremente a los secretarios y subsecretarios de Estado, y a los demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento no esté atribuido a otras autoridades (los secretarios y subsecretarios de Estado se convierten en ministros cuando están reunidos en Consejo de Ministros).

¹ Barrachina, Carlos, *La lógica parlamentaria en Nicaragua y Honduras*, mimeografiado, Quintana Roo, México, Universidad de Quintana Roo, 2005, p. 19.

b. Destitución de ministros y otros funcionarios

De igual manera, el presidente de la República puede destituir libremente a los ministros y también nombra al jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y a los jefes de misión diplomática y consular (artículo 245, inciso 5).

Cabe mencionar que el Poder Legislativo ha ido ganando terreno en el nombramiento de altos funcionarios del Estado, como los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; los miembros del Tribunal Nacional de Cuentas; procurador y subprocurador general de la República; magistrados del Tribunal Supremo Electoral; fiscal general de la República y fiscal general adjunto; procurador y subprocurador general del Ambiente; comisionado nacional de los derechos humanos; superintendente de concesiones y director y subdirectores del Registro Nacional de las Personas (artículo 205, incisos 9 y 11).

Desafortunadamente, la elección de los altos funcionarios del Estado por parte del Congreso Nacional no se realiza tomando en cuenta el sistema de méritos sino criterios político-sectarios. Con la notable excepción del *Ombudsman*, el resto de los funcionarios son escogidos por una alianza “de facto” entre el Partido Liberal, Nacional y Demócrata Cristiano, donde los socialdemócratas del PINU y la izquierda, representada por el Partido Unificación Democrática, están excluidos. El resultado ha sido un fortalecimiento del modelo corporativo y clientelar que se traduce en un desempeño mediocre en instituciones clave para el desarrollo democrático, cuyo rasgo definitorio ha sido el sectarismo, la impunidad y la corrupción.

C. *Poderes de control del Poder Legislativo sobre el presidente de la República*

El control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo se manifiesta fundamentalmente en cuatro áreas:

- a) Interpelar y la obligación de comparecer ante el Congreso Nacional de los secretarios de Estado y otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados y empresas estatales sobre asuntos relativos a la administración pública. Los funcionarios mencio-

dados están obligados, bajo las sanciones que establece la ley, a comparecer ante las comisiones permanentes a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

- b) Poderes parlamentarios de investigación. El Congreso está facultado para nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional. En ese sentido, el Congreso Nacional tiene la atribución de iniciar juicio político, cuando proceda, contra el presidente y vicepresidente de la República, secretarios y subsecretarios de Estado, entre otros.
- c) Aprobar o modificar el presupuesto general de ingresos y egresos de la República.
- d) Mensajes e informes ante el Congreso Nacional. El presidente de la República debe presentar personalmente un mensaje al instalarse cada legislatura ordinaria. El Congreso Nacional tiene la facultad de aprobar o improbar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, instituciones descentralizadas y demás órganos auxiliares y especiales del Estado (artículo 245, inciso 8). La Constitución guarda silencio sobre si procede o no el debate parlamentario sobre el mensaje o las memorias.

2. Instituciones de rendición de cuentas y de control

La Constitución señala que el presidente de la República, los secretarios de Estado y los otros funcionarios del gobierno central y organismos descentralizados están obligados a rendir cuentas de su gestión ante el Congreso Nacional mediante la presentación de mensajes, informes o memorias (artículo 245, inciso 8). Las corporaciones municipales realizan sesiones de cabildo abierto con el propósito de debatir y tomar acuerdos sobre asuntos importantes o rendir cuentas ante la población en general (artículo 33B de la Ley de Municipalidades). La recién promulgada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala en su artículo 2o. que uno de sus objetivos es “hacer efectivo el cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de las entidades y servidores públicos”.

Las instituciones estatales de control son: el Tribunal Superior de Cuentas, el Ministerio Público y el Comisionado de los Derechos Huma-

nos. Es importante agregar que las funciones de rendición de cuentas y de control han dejado de ser tareas exclusivamente estatales, y cada vez es más visible la presencia activa de organizaciones de la sociedad civil involucradas en la realización de auditorías sociales, especialmente después del huracán Mitch de 1998.

A. *El Tribunal Superior de Cuentas (TSC)*

La creación del Tribunal Superior de Cuentas es producto de los acuerdos políticos de septiembre de 2001. El TSC resulta de la fusión de las antiguas Contraloría General de la República y de la Dirección General de Probidad Administrativa.

Este Tribunal es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos. El TSC tiene como función la fiscalización *a posteriori* de los fondos, bienes y recursos administrados por los poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas y las municipalidades, y es responsable ante el Congreso Nacional de su gestión.

El TSC está integrado por tres miembros elegidos por el Congreso Nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados. Los miembros del TSC son electos por un periodo de siete años y no podrán ser reelectos.

B. *El Ministerio Público*

Durante la administración Callejas Romero comienza tímidamente el proceso de desmilitarización de las estructuras estatales. La descomposición de algunas instituciones heredadas de la época autoritaria, como la Policía de Investigación, adscrita a las fuerzas armadas, se aceleró con el fin de la Guerra Fría y el proceso de pacificación de Centroamérica. En ese contexto fue creado el Ministerio Público en 1993 como resultado de un amplio proceso de consultas dirigido por una comisión *ad-hoc* para la reforma policial y judicial.

El Ministerio Público estaba integrado, al momento de su creación, por la Policía de Investigación Criminal, la Policía Especial de Lucha contra el Narcotráfico y los servicios de medicina forense (artículo 4o.). Sin embargo, cuando en 1998 se realizó el traspaso de la policía (deno-

minada Fuerza de Seguridad Pública —FUSEP—) de la esfera militar a las autoridades civiles, se creó el Ministerio de Seguridad, y la Policía de Investigación Criminal fue transferida a esa nueva secretaría de Estado.

El Ministerio Público surge como un organismo que asume la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal pública. Tiene, entre otros, los fines y objetivos siguientes:

- a) Representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad.
- b) Colaborar y velar por la pronta, recta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal.
- c) Velar por el respeto y cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales.
- d) Combatir el narcotráfico y la corrupción en cualquiera de sus formas.
- e) Colaborar en la protección del medio ambiente, del ecosistema, de las minorías étnicas, y demás intereses colectivos.

C. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos

El Despacho del Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos fue creado durante la administración Callejas Romero (1990-1994) para velar por el respeto de los derechos humanos. La administración Reina Idiáquez (1994-1998) le otorgó rango constitucional y se promulgó su Ley Orgánica.

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos tiene, entre otras, las atribuciones siguientes:

- a) Velar por el cumplimiento de los derechos y garantías establecidas por la Constitución de la República.
- b) Prestar atención inmediata y dar seguimiento a cualquier denuncia sobre violación a los derechos humanos.
- c) Velar porque los actos y resoluciones de la administración pública sean acordes con el contenido de los tratados, convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Honduras.

D. *La politización partidaria de las instituciones*

La creación de nuevas instituciones orientadas a mejorar la calidad de la democracia se ha visto obstaculizada por la politización sectaria de las mismas, producto de la visión clientelar y corporativa del Estado que prevalece en el pensamiento de la mayoría de la clase política del país. Esto significa que los miembros directivos que las integran —sean de elección popular o por nombramiento— obedecen más a las consignas partidarias que al interés público.

El resto de los funcionarios y empleados no son reclutados por un sistema de méritos profesionales sino tomando en consideración su militancia partidaria. “Este proceso constituye una de las amenazas más grandes a la consolidación de la democracia y funciona como un elemento deslegitimador de los partidos políticos en la medida en que contamina a la institucionalidad estatal”.²

III. REFORMAS AL SISTEMA ELECTORAL

El conjunto de propuestas de reformas constitucionales y electorales conocidas como “los acuerdos del 2001” son el resultado de una coyuntura interna favorable a los cambios y a un apoyo resuelto de la comunidad de países cooperantes, especialmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El 4 de septiembre de 2001, los principales dirigentes de los partidos políticos, incluyendo los cinco candidatos presidenciales, firmaron el Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño.

En esa oportunidad, los dirigentes políticos asumieron los compromisos siguientes:

- a) Separación del Tribunal Supremo Electoral del Registro Nacional de las Personas.
- b) Incorporación constitucional del plebiscito y el referéndum.
- c) Supresión de la figura de los designados presidenciales y creación de la figura del vicepresidente.

² Meza, Víctor, *Honduras: sistema político, crisis y reforma*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2003, p. 33.

- d) Regulación de las campañas electorales.
- e) Regulación de la financiación de la política.
- f) Revisión de los mecanismos de elección de diputados.³

En esencia, se redactó un acuerdo interpartidario para impulsar las reformas constitucionales necesarias y redactar un proyecto de ley electoral y de las organizaciones políticas que modernizara el régimen electoral y mejorara las posibilidades de competencia política.

La administración de Maduro Joest (2002-2006) se avocó a la tarea de redactar una nueva ley electoral. Esta tarea fue asumida por las diferentes bancadas parlamentarias representadas en el Congreso Nacional, que de hecho desplazaron a las autoridades centrales de los partidos políticos. El resultado fue la promulgación de una ley contradictoria que contiene reformas inconclusas y produjo resultados inesperados.

Bajo el lema “La sociedad civil propone y el poder político decide”, se inició el debate sobre la reforma política electoral. La nueva ley se concertó entre los diferentes partidos políticos y la participación de la sociedad civil fue intensa en sus inicios, hasta la etapa de propuesta, a través de la coalición Movimiento Cívico por la Democracia. Los poderes fácticos, a través de la Asociación de Medios de Comunicación, influyó grandemente en lo relativo a la regulación de las campañas electorales y encuestas de opinión.

La principal característica de la nueva Ley Electoral de 2004 es que es el producto de una concertación entre los diferentes partidos políticos, y la participación de la sociedad civil fue intermitente a través de la coalición Movimiento Cívico por la Democracia. Por ello, “aparece como una mezcla contradictoria de progreso y estancamiento, de evolución democrática y rezago tradicional... y muestra las fisuras y contradicciones inevitables que se derivan de un proceso difícil y prolongado de concertación política”.⁴ Una característica fundamental de la nueva ley es que sólo puede ser reformada o derogada por mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional (artículo 51 constitucional).

³ Comisión Política de los Partidos Políticos: Honduras, *Los acuerdos son posibles*, Tegucigalpa, PNUD, 2005, p. 27.

⁴ Meza, Víctor, *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH-Edigrafic, 2004, p. 3.

1. *El órgano electoral*

En el pasado, el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) estaba conformado por siete representantes propuestos por los cinco partidos políticos y dos representantes nombrados por la Corte Suprema de Justicia. El TNE era un organismo con una fuerte injerencia política-partidista y el partido de gobierno controlaba el organismo electoral. Uno de los objetivos de la reforma era despartidizar el organismo electoral y convertirlo en un organismo técnico, imparcial y objetivo, lo que no se logró porque el partido de gobierno de aquel entonces hizo una alianza con la Democracia Cristiana y siguió manteniendo el control del mismo. Además de cambiar de nombre, los grupos conservadores lograron excluir a los socialdemócratas del PINU y a la izquierda, representada por el Partido Unificación Democrática.

El TNE fue transformado en un Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Registro Nacional de las Personas (RNP) fue separado de éste. El TSE está conformado por tres magistrados y un suplente, que son electos por el Congreso Nacional mediante por lo menos 2/3 de los votos de los representantes, para un periodo de cinco años, y formalmente no tienen vinculación partidaria.

2. *Elección presidencial*

A. *Sistema de elección*

Desde 1982 hasta 2001 la elección del presidente de la República se realizó conjuntamente con tres designados presidenciales. En 2002 se suprimió la figura de los designados presidenciales y se creó la de un vicepresidente, que es electo en forma conjunta con el presidente de la República por mayoría simple de votos, mediante votación universal, directa y secreta.

Con el objeto de introducir mayor transparencia en la gestión pública, el presidente del Congreso Nacional y el presidente de la Corte Suprema de Justicia no pueden ser candidatos a la Presidencia de la República para el periodo constitucional para el cual fueron elegidos. Sin embargo, esta reforma ha generado, en la actualidad, un debate sobre la inconstitucionalidad de las mismas porque trastocaron o afectaron artículos cons-

tucionales de carácter pétreo o irreformable por el procedimiento ordinario.

B. *Reelección presidencial*

La Constitución liberal de 1894 prohibió de manera absoluta la reelección presidencial, porque fue una de las causas de las sangrientas guerras civiles que asolaron al país hasta 1933. La dictadura instaurada en 1936 por el general Tiburcio Carías Andino, cuyo mandato se prolongó hasta 1948, rompió la tradición, misma que fue reinstaurada en 1957. Desde esa fecha, la reelección presidencial está prohibida de manera absoluta y para los infractores de esta norma o para quienes de manera directa o indirecta propongan su reforma serán castigados con el cese inmediato de sus cargos (en caso de que sea funcionario o empleado público) y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública (artículo 239 constitucional). En esa misma dirección, el artículo 4o. constitucional declara que “la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de *traición a la patria*”.

C. *Duración del mandato presidencial*

Históricamente, la duración del mandato presidencial ha sido de cuatro años. Nuevamente, fue durante la dictadura de Carías Andino que se aumentó a seis años y dicho periodo se mantuvo hasta 1982, año en el que se regresó al mandato de cuatro años. Los artículos referentes al periodo presidencial (239), a la forma de gobierno (4o.), al territorio (9o.), y el principio de no reelección (239) son los artículos pétreos o irreformables de la Constitución de Honduras.

D. *Elecciones*

Las elecciones presidenciales, legislativas y municipales se realizan de manera simultánea (en urnas separadas y voto separado) el tercer domingo de noviembre cada cuatro años.

El Censo Nacional Electoral es público, permanente e inalterable. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral su elaboración, depuración y

publicación. El voto es un derecho y una función pública, y por lo tanto obligatorio.

3. Elección legislativa

A. Funciones claves del sistema electoral

El Parlamento hondureño es unicameral y está conformado por 128 diputados e igual número de suplentes que se eligen mediante sufragio directo para un periodo de cuatro años. “Los diputados son representantes del pueblo, su distribución departamental se hará con base al cociente que señale el Tribunal Supremo Electoral” (artículo 202 constitucional).

El país está dividido en 18 circunscripciones electorales que corresponden a igual número de departamentos. De las 18 circunscripciones electorales, 16 son plurinominales y 2 uninominales. En los primeros se aplica el principio de la representación proporcional, y en dos el principio de mayoría simple.

B. Sistema electoral utilizado para conformar el órgano legislativo

Desde 1957 se adoptó el principio de representación proporcional mediante la aplicación del sistema D’Hondt a través de listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, una reforma al sistema electoral hizo que en la actualidad el sistema empleado sea el de representación proporcional utilizando la fórmula Hare y resto más alto para la de escaños, y listas abiertas.

El establecimiento del sistema de voto preferencial personalizado se considera el principal logro de la reforma política-electoral. Este novedoso sistema incluye la fotografía de los candidatos a diputados, por lo que en los departamentos de mayor volumen electoral (como Francisco Morazán y Cortés) las planchas/planillas pueden resultar incómodas para los electores dado el tamaño de las mismas. Por ejemplo, las planchas en el departamento de Francisco Morazán contenían 115 fotografías de candidatos de cinco partidos. El elector se vio enfrentado al dilema de escoger 23 candidatos en un tiempo promedio de tres minutos. En ese mismo lapso de tiempo tuvo que escoger la fórmula presidencial y de corporaciones municipales.

En las elecciones legislativas, los ciudadanos tienen la posibilidad de cruzar el voto, tanto en las elecciones primarias como en las generales, y conforme a sus preferencias determinar el orden de precedencia de los candidatos, cuya integración en las planillas se hace respetando el principio de representación proporcional. En resumen, se aplica el principio del candidato más votado, y de esta manera los votantes se convierten en ciudadanos que eligen con mayores márgenes de autonomía y libertad.

¿Cuál ha sido el impacto en el sistema político de la modificación de la forma de elección de los diputados? En primer lugar, el ciudadano elabora su propia planilla, tanto en las elecciones internas como en las nacionales y, evidentemente, es un duro golpe para los “dueños” de las corrientes, porque ya no escogen “a dedo” a sus candidatos, lo que daba lugar a muchos abusos. En segundo lugar, el peso de las corrientes disminuye, pero ese peso perdido no lo ganan los partidos sino la figura del diputado más votado, que se convierte en el líder natural del departamento y se siente más libre de las corrientes, menos comprometido con los partidos y más vulnerable frente a los grupos fácticos (legales e ilegales) que frecuentemente financian campañas políticas.

4. Instituciones de democracia directa

La Constitución de Honduras, en su artículo 2o., prescribe que “la soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación”.

A. Referéndum y plebiscito

En el contexto del proceso de reformas de 2002 se crearon instituciones de democracia participativa como el plebiscito y el referéndum, con el fin de avanzar en la construcción de una sociedad más abierta, participativa y transparente.

El referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se convocará sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Tienen iniciativa para solicitar/convocar a referéndum o plebiscito:

- a) El Congreso Nacional por iniciativa de por lo menos 10 diputados.
- b) El presidente de la República en resolución del Consejo de Ministros.
- c) La ciudadanía, cuando reúna el 6% de las firmas de los electores inscritos en el Censo Nacional Electoral.

El Congreso Nacional conocerá y discutirá dichas peticiones, y las aprobará con el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Seguidamente, el Congreso Nacional aprobará un decreto determinando los extremos de la consulta, ordenando al Tribunal Supremo Electoral la convocatoria para el referéndum o el plebiscito (artículo 5o.). No serán objeto de referéndum o plebiscito los artículos constitucionales (denominados pétreos o irreformables) que se refieren a:

- Forma de gobierno.
- Territorio nacional.
- Periodo presidencial.
- No reelección.
- El relativo a quiénes no pueden ser presidente de la República para el periodo subsiguiente (artículo 374).

El ejercicio de mecanismos de democracia como los arriba señalados tienen tantas restricciones y limitaciones que se duda seriamente de su aplicación práctica.

B. *Los cabildos abiertos*

Los cabildos abiertos son considerados mecanismos de la democracia directa. Las corporaciones municipales realizan sesiones de cabildo abierto con el propósito de debatir y tomar acuerdos sobre asuntos importantes o rendir cuentas ante la población en general (artículo 33B de la Ley de Municipalidades).

IV. REFORMAS AL SISTEMA DE PARTIDOS

“Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitu-

ción y la ley para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos” (artículo 47 constitucional). Una de las características del sistema político hondureño es la “exclusividad o monopolio de hecho” que tienen los partidos políticos en términos de representación política para que, eventualmente, los ciudadanos puedan ser electos en cargos de elección popular. En las actuales circunstancias no es posible llegar a ser presidente de la República, diputado o alcalde al margen de los partidos políticos. Existe un acuerdo no escrito entre todos los partidos de bloquear, de manera sistemática, cualquier intento de candidaturas independientes.

1. *Democratización interna*

A. *Los principios*

El proceso de democratización interna de los partidos es uno de los factores que explican la sobrevivencia de uno de los sistemas bipartidistas más antiguos del continente: Partido Liberal (1891) y Partido Nacional (1902), los cuales únicamente se han dividido una vez. La lucha por la democratización interna fue librada por los sectores reformistas excluidos por los líderes tradicionales de los partidos Liberal y Nacional, en la coyuntura de la transición a la democracia, durante la segunda mitad de los años setenta del siglo XX. El fundamento de la democratización interna quedó establecido en el artículo 17 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (en adelante LEyOP) de 1977, que señala: “los partidos políticos deberán garantizar a sus afiliados, por medio de sus estatutos, la participación directa o representativa en la elección de sus dirigentes”. Queda claro que el derecho de los afiliados a los partidos a elegir a sus autoridades internas (elecciones internas) y los candidatos a cargos de elección popular (elección primaria) es un derecho fundamental y básico de la legitimidad partidaria.

El sistema de elecciones internas y primarias es un proceso altamente institucionalizado que tiene, incluso, una fecha definida para su celebración: el tercer domingo de febrero del año en que se realizarán las elecciones generales (artículo 113 de la LEyOP). Las elecciones internas y primarias de los partidos políticos tradicionales se parecen cada vez más a una primera vuelta electoral de un país con un sistema de dos vueltas.

Con el objeto de afianzar el espíritu de cuerpo en los partidos políticos la ley ha prescrito la disolución *ipso jure* de los movimientos internos una vez finalizado el proceso electoral primario (artículo 128 de la LEyOP).

B. Mecanismos de elección de autoridades internas

Los partidos políticos deberán realizar procesos electorales internos para elegir a sus autoridades. Los partidos gozan de autonomía para establecer los sistemas y mecanismos que consideren apropiados. Son los propios partidos quienes organizan sus elecciones internas sin intervención de las autoridades electorales nacionales.

C. Mecanismo de elección de candidatos a cargos de elección popular

Las elecciones primarias sirven para elegir los candidatos a cargos de elección popular mediante el voto directo y secreto de los miembros y simpatizantes. Para participar en las primarias, únicamente se requiere estar inscrito en el Censo Nacional Electoral y poseer la tarjeta de identidad, la cual es, al mismo tiempo, documento de identidad nacional y cédula electoral.

Se trata, pues, de unas elecciones primarias abiertas, parecidas, en cierta medida, a las primarias de los partidos estadounidenses. Las primarias se realizan bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral con el apoyo de la Comisión Electoral del partido político respectivo.

D. Los movimientos, corrientes o tendencias internas de los partidos políticos

En las elecciones internas y primarias participan los movimientos, corrientes o tendencias internas que inscriban candidatos a la fórmula de presidente y vicepresidente, nómina de candidatos al Parlamento Centroamericano, nómina de candidatos al Congreso Nacional y de los miembros de las corporaciones municipales en la mitad de los departamentos y municipios del país. Además, los movimientos internos deberán presentar

un listado de ciudadanos que respalden su inscripción, conteniendo tarjeta de identidad, nombres y apellidos, domicilio, firma o huella dactilar, en un número no menor al 2% del total de votos válidos obtenidos por el partido político respectivo en el nivel electivo de mayor votación, en la última elección general. Como se comprenderá, los movimientos internos de los partidos tradicionales pueden adquirir la configuración y la lógica de minipartidos políticos.

2. Financiamiento de los partidos políticos

A. Tipo de sistema de financiamiento

El financiamiento de los partidos políticos hondureños es de tipo público y privado.

a. Financiamiento público: la deuda política

El financiamiento público es denominado deuda política y es la contribución otorgada por el Estado a los partidos políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada partido político que participe en las elecciones generales.

El Estado, a través del Tribunal Supremo Electoral, hace efectiva a los partidos políticos que participan en las elecciones generales la cantidad de veinte lempiras (lps. 20.00) (1 USD\$ = Lps. 19.02) por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado.

b. Financiamiento privado

Las campañas electorales son financiadas también mediante colectas populares, contribuciones o donaciones de los funcionarios o empleados públicos que se desempeñan en la administración pública centralizada y descentralizada y aportaciones privadas de empresarios y comerciantes, miembros o simpatizantes del partido respectivo. Todas las aportaciones privadas deben ser registradas en los libros contables de los partidos. Las contribuciones y donaciones superiores a 120 salarios mínimos (el salario mínimo es de 2,400 lempiras, que es equivalente a USD \$126.18).

Los fondos de los partidos políticos deben ser depositados en instituciones del sistema financiero nacional, a su nombre y a la orden de sus autoridades respectivas.

B. Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes

Los partidos políticos no podrán recibir contribuciones anónimas, contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan juegos de azar o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas; y subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras. La contravención es sancionada con una multa equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido (artículo 83 de la LEyOP).

C. Duración de las campañas electorales

El tiempo de la campaña electoral, tanto en las elecciones internas como en las generales, se ha reducido a 50 y 90 días calendario, respectivamente, antes de la celebración de las elecciones. De igual manera, no se podrán publicar los resultados de encuestas y sondeos de opinión durante los plazos arriba citados. El tema de la duración de las campañas electorales choca con el principio de libertad de prensa defendido a ultranza por la poderosa Asociación de Medios de Comunicación, que aglutina a los propietarios de periódicos, cadenas radiales y televisivas.

Es una asignatura pendiente la introducción del principio de acceso equitativo de las diferentes fuerzas políticas a los medios de comunicación durante las campañas electorales. El costo de un minuto en la televisión de cobertura nacional y a una hora pico ronda los 1,500 dólares, lo cual excluye, de hecho, a los partidos y candidatos con menos recursos. Los partidos políticos, especialmente el partido de gobierno, prefieren “pedir perdón que pedir permiso” y frecuentemente violan la ley.

D. Transparencia y rendición de cuentas del proceso electoral

El financiamiento de las campañas políticas constituye la zona gris de los procesos de construcción democrática de América Latina, y el caso

hondureño no es la excepción. En nuestro país, cada cuatro años se celebran elecciones internas y elecciones generales y cada una de ellas requiere su propio financiamiento.

Las elecciones internas y primarias no reciben financiamiento público directo y sus costos son asumidos por los propios candidatos de los movimientos, tendencias o corrientes internas. Los grupos económicos tratan de contribuir lo mínimo posible a las contiendas internas y reservan sus recursos para apostarlos en la elección general.

No obstante, hay que reconocer que se han incluido las bases para asegurar la transparencia y rendición de cuentas del proceso electoral. En ese sentido, por primera vez en 24 años de vida democrática, los partidos políticos publicaron sus estados financieros. Pero el problema se encuentra en otra parte: los egresos declarados por los partidos no cuadran con sus ingresos y el organismo electoral no hace nada para remediar la situación.

3. *Discriminación positiva*

El Estado garantiza el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos tanto a hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades. Los partidos políticos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria.

A. *Género*

El Estado, por medio del Tribunal Supremo Electoral, vigilará que en las estructuras de gobierno de los partidos políticos y en las candidaturas a cargos de elección popular no exista discriminación por razón de género, credo, raza, religión o de cualquier otra forma de discriminación.

Para lograr la participación efectiva de la mujer se estableció una base de 30% como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vicealcaldes y regidores. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado, no serán aplicables las presentes disposiciones.

B. Otras poblaciones y minorías

No obstante que Honduras es un país multiétnico y pluricultural y la inmensa mayoría de la población es mestiza, las minorías (amerindios, negros, creoles, árabes y chinos) no reivindican en términos electorales un estatus especial porque están plenamente integrados a la sociedad nacional.

V. A MANERA DE CONCLUSIONES

En definitiva, la nueva Ley Electoral abre un mundo de posibilidades en el sentido de fomentar la modernización y democratización del sistema electoral y de partidos, y el papel de la ciudadanía es presionar por su cabal cumplimiento.

El domingo 27 de noviembre de 2005 los hondureños fueron a las urnas a elegir a un presidente y vicepresidente, 128 diputados, alcaldes, vicealcaldes y regidores en 298 corporaciones municipales, en 5,312 centros de votación a nivel nacional.

El Partido Liberal, con Manuel Zelaya Rosales a la cabeza, ganó las elecciones presidenciales, pero se confirmó la tendencia iniciada en 2001, es decir, el partido que ganaba el Poder Ejecutivo no alcanzaba una mayoría en el Congreso. El partido gobernante estableció una alianza con la Democracia Cristiana, institución que se ha convertido en el partido bisagra que asegura un mínimo de estabilidad parlamentaria. Los resultados electorales le otorgaron 62 escaños al Partido Liberal, 55 al Partido Nacional, 5 a Unificación Democrática, 4 a la Democracia Cristiana y 2 al PINU. El hecho nuevo es que la Unificación Democrática (izquierda) se convierte en la primera fuerza de oposición, porque el resto de los partidos participan *de facto* en un acuerdo informal de gobernabilidad.

El Tribunal Supremo Electoral, que en sus inicios generó muchas expectativas ciudadanas y aspiraba a convertirse en un organismo despartidizado con capacidad profesional y técnica, en la práctica fue ineficiente y lento en la administración del proceso electoral. Uno de los aspectos negativos del proceso fue el retardo del Tribunal en la entrega de los resultados, situación que contrastó con la celeridad con la que actuaron los medios de comunicación. Evidentemente, hizo falta información oportuna para despejar la incertidumbre ciudadana.

En esa dirección —afirma el FOSDEH— el Tribunal Supremo Electoral fue incapaz de hacer respetar la ley, lo que sienta un precedente gravísimo, puesto que al desvirtuar la validez de las normas crea una tierra de nadie.⁵

El bipartidismo sigue siendo dominante en el escenario político de Honduras, pues no se ha podido articular una fuerza capaz de disputarle a éste el poder. Los resultados son contundentes: en la papeleta presidencial los partidos tradicionales (Liberal y Nacional) alcanzaron el 96% contra el 4% de los partidos minoritarios. “Los partidos emergentes se estancaron o retrocedieron, siendo interesante constatar que los votos en blanco superan el caudal de cada uno de esos partidos si se ve por separado.”⁶

En la mayoría de los casos, la lógica de las reformas a las reglas del juego-político electoral ha obedecido a los intereses particulares de los grupos de poder de los partidos políticos y de los grupos fácticos de poder que coyunturalmente controlan al Congreso Nacional.

Durante 24 años de construcción democrática en el país, la Constitución de la República ha experimentado no menos de doce enmiendas y existe otro tanto por ratificar. Han estado vigentes tres leyes electorales (1977, 1981 y 2004). A la primera se le hicieron dos reformas en 1978 y 1979. La de 1981, en cambio, experimentó diecisiete reformas, casi una por año.

La ley vigente, es decir la de 2004, probablemente será reformada por la voluntad de las cúpulas partidarias que temen el fortalecimiento de los movimientos ciudadanos y confirma una tendencia de los procesos de reforma en el país —en los diferentes campos— de reforma-estancamiento-contrarreforma. El problema central se encuentra en el atraso político de las elites debido a su escasa educación y formación, que las conduce irremediablemente a percibir los procesos de reforma como una amenaza a sus intereses de corto plazo.

Las tendencias de los próximos años van orientadas a la creación de distritos electorales, la incorporación de la elección de diputados mediante una lista nacional y la implementación del voto electrónico. En la

⁵ Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), *Una elección para avanzar ¿o retroceder?*, noviembre de 2005. Disponible en: www.fosdeh.net.

⁶ Funes, Matías, “Elecciones 2005: algunas reflexiones preliminares”, *El Libertador*, diciembre de 2005, p. 3.

actualidad, el departamento es la circunscripción electoral a nivel legislativo y ha funcionado bien en la mayoría de los mismos, pero los problemas se presentan en los más poblados, como Francisco Morazán y Cortés, donde se eligen 23 y 20 diputados, respectivamente, y el elector tiene que escoger —en una gigantesca plancha o planilla que incluye fotografías— entre más de 100 candidatos.

La otra tendencia que está presente en los debates sobre temas electorales es la necesidad creciente de separar en el tiempo las elecciones presidenciales de las legislativas y municipales. En la actualidad, las elecciones legislativas y municipales pasan a un segundo plano y la atención se centra en las presidenciales. La separación en el tiempo de las elecciones es condición necesaria para el fortalecimiento del espacio político a nivel departamental y local.

En definitiva, la nueva Ley Electoral abre un mundo de posibilidades en el sentido de fomentar la modernización y democratización del sistema electoral y de partidos, y el papel de la ciudadanía es presionar por su cabal cumplimiento.

El éxito de las reformas político-electorales dependerá en gran medida del grado de involucramiento de la ciudadanía en su aplicación práctica y del respeto a las reglas del juego que deben observar los diferentes actores.

En realidad, la reforma política-electoral, como parte de la reforma del Estado, ha sido relativamente lenta y no ha logrado revertir, totalmente, la fragilidad de la institucionalidad estatal, así como su limitada efectiva credibilidad por parte de la ciudadanía.⁷ El escepticismo de la ciudadanía y su desmarque de cara a las reformas se fundamenta en que las mismas se han concentrado en aspectos macroinstitucionales que no han logrado incidir en la calidad de vida cotidiana de la mayoría de las personas.

⁷ PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano, Honduras 2006 (sinopsis)*, Tegucigalpa, PNUD, 2006, p. 12.