

Working Paper

Una mirada al proceso de formulación e implementación de políticas públicas en Honduras y sus principales jugadores

(A look at the process of formulating and implementing public policies in Honduras, and its key players)

Miguel A. Cálix Martínez
Julio César Raudales, Ph.D.

© 2019 Rice University's Baker Institute for Public Policy

This material may be quoted or reproduced without prior permission, provided appropriate credit is given to the author and Rice University's Baker Institute for Public Policy.

Wherever feasible, papers are reviewed by outside experts before they are released. However, the research and views expressed in this paper are those of the individual researcher(s) and do not necessarily represent the views of the Baker Institute.

This paper is a work in progress and has not been submitted for editorial review.

PRESENTACIÓN

El presente documento ofrece un sucinto análisis de los factores que han condicionado históricamente y durante los últimos años el proceso de formulación de políticas públicas (PFP) en Honduras, prestando especial atención al rol tradicionalmente jugado por los actores públicos y la decisiva interacción con sectores de interés de la sociedad civil, a partir de los últimos años del siglo XX, como consecuencia de la influencia de la cooperación internacional en la definición y seguimiento del uso de recursos de la reconstrucción del país post huracán y tormenta tropical Mitch (1998). En el texto se expone cómo la creciente presencia y voz de nuevos actores ciudadanos en los procesos de formulación de políticas públicas, no se consolidó y cómo la visión tradicional y poco incluyente desde el sector público fue mermando la confianza ciudadana que se había hecho patente en diversas instancias que daban acompañamiento y vigilancia al PFP. Como parte del mapeo de los diferentes actores involucrados en el PFP, se explica el contexto histórico y marco normativo general que caracteriza y define su rol en cada una de las etapas de formulación e implementación de las políticas públicas, haciendo énfasis en cómo la crisis política y golpe de estado de 2009 redujo considerablemente la capacidad de negociación entre los distintos jugadores políticos y sociales, con una reversión en la práctica participativa de diseño y seguimiento de las PFP, debido en parte a la ideologización y polarización de sus discursos, pero también a la debilidad institucional de actores públicos y de la sociedad civil organizada fuertemente dependientes de los flujos de cooperación internacional oficial y no oficial, y por lo tanto sujetos al vaivén de sus decisiones.

ACRÓNIMOS

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo

AP: Partido Alianza Patriótica Hondureña

ERP: Estrategia para la Reducción de la Pobreza

FMI: Fondo Monetario Internacional

IFI: Instituciones Financieras Internacionales

LIBRE: Partido Libertad y Refundación

MACCIH: Misión de Apoyo contra la Impunidad y la Corrupción

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA: Organización de Estados Americanos

PAC: Partido Anticorrupción

PDCH: Partido Demócrata Cristiano de Honduras

PFP: Formulación de Políticas Públicas

PINU-SD: Partido Innovación y Unidad – Social Demócrata

PLH: Partido Liberal de Honduras

PN: Partido Nacional

RNP: Registro Nacional de las Personas

TSC: Tribunal Superior de Cuentas

TSE: Tribunal Supremo Electoral

UD: Partido Unificación Democrática

I. VISIÓN GENERAL SOBRE EL ORIGEN Y VIGENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN HONDURAS

La Formulación de Políticas Públicas (PFP) en Honduras ha sido determinada históricamente y en especial en lo que va del siglo XXI, por tres elementos esenciales -los primeros dos con efectos contrapuestos- a saber:

- La influencia de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y Agencias de Cooperación al Desarrollo, en especial los acuerdos de financiamiento, cartas de intención y otros programas, cuyas condicionalidades han tenido un notable ascendiente sobre todo en el presupuesto nacional, la aprobación de leyes y la dinámica metodológica utilizada en la elaboración de políticas;
- Los cambios provocados por el ciclo político y administrativo, cuya discontinuidad induce a que cada cuatro años se desechen planes, programas, políticas y hasta proyectos, sin considerar los costos sociales que causa dicha práctica y cultura.
- Nuevos actores externos preponderantes, como la cooperación norteamericana y los bancos de desarrollo y un nuevo contexto donde la empresa privada ejerce mayor influencia.

a) LA INFLUENCIA DE LAS IFI Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI

Durante la primera década del siglo XXI (2000-2009), se dio en Honduras un fuerte incremento en las operaciones de Cooperación Internacional, específicamente en el periodo que sucede al paso del huracán y tormenta tropical Mitch que en noviembre de 1998 destruyó prácticamente toda la infraestructura del país. A partir de esa catástrofe natural, las autoridades gubernamentales (cuatrienio 1998-2002) y los países cooperantes, se pusieron de acuerdo para elaborar y financiar un Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), inspirado en los seis principios de la llamada “Declaración de Estocolmo”¹. Dicho plan buscaba acuerdos entre el Gobierno, la Sociedad Civil y la Cooperación, para reducir la vulnerabilidad social y ambiental del país y crear una plataforma general para el desarrollo sostenible.

La influencia creciente de la cooperación externa se mantiene con los compromisos contraídos por el país en el marco de los resultados de tres grandes eventos internacionales: la emanación de **los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**² en la Asamblea General de la ONU en septiembre del 2000, la inclusión de Honduras en el proceso de alivio de la deuda externa a

¹ Declaración de Estocolmo: 28 de mayo de 1999, Estocolmo, Suecia. En la Segunda Reunión de Grupo Consultivo para Centroamérica, llevada a cabo en el mes de mayo de 1999, más de 12 países cooperantes y los Organismos Financieros Internacionales, acordaron aunar esfuerzos para apoyar a los países afectados por el huracán Mitch, especialmente Honduras y Nicaragua. Dicha ayuda estaría encaminada a fortalecer 6 pilares para el desarrollo a saber: 1) Reducir la vulnerabilidad social y ecológica; 2) Fortalecer la transparencia y gobernabilidad; 3) Mejorar la Democracia y la participación ciudadana; 4) Lograr una mejor coordinación con los Cooperantes; 5) Realizar esfuerzos para aliviar la carga de la deuda externa; 6) Promover el respeto a los Derechos Humanos.

² Declaración del Milenio: Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU en su Quincuagésimo quinto periodo de sesiones, tema 60 b) del programa, 13 de septiembre de 2000. <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

través de la **Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC)** ³ y los principios de la **Declaración de París para la efectividad de la ayuda** ⁴.

Los ODM y la Iniciativa HIPC, cuyos pre requisitos incluían además de la estabilidad macroeconómica (un acuerdo ESAF con el FMI⁵), la elaboración de un programa integral de políticas que permitiera un uso ordenado y eficiente de los recursos financieros liberados del pago de deuda, fueron la base de la llamada Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)⁶, elaborada por el Gobierno en consulta con la Sociedad Civil junto a los Cooperantes, aprobada en 2001 y puesta en marcha por la administración del Presidente Ricardo Maduro (2002-2006).

En el caso de Honduras, la ERP estuvo muy vinculada en términos de objetivos, metas e indicadores con los ODM, aspecto que permitió establecer una guía relativamente clara para el alineamiento de los cooperantes, quienes desembolsaban al país un promedio de mil millones de dólares por año.

La participación activa de Honduras en los Foros de Alto Nivel para la Efectividad de la Ayuda llevados a cabo en Roma, París, Accra y Busan, impulsó la integración de los cooperantes que operan en el territorio nacional en el denominado G-16⁷, cuyo objetivo se centra fundamentalmente en lograr una mejor armonización y alineamiento de la cooperación internacional, que en el caso de Honduras es equivalente a un 5% del PIB, 15% del presupuesto nacional y 65% del Programa de Inversión Pública.

b) LOS CAMBIOS DE CICLO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU DISCONTINUIDAD

El otro elemento que tradicionalmente determina el fracaso o éxito del PFP en el país, es los drásticos cambios que se observan en cada nueva administración, cuya lógica se aleja del seguimiento a las políticas de largo plazo y que superpone leyes, programas y proyectos, generando desorden institucional y poca efectividad.

A lo largo de los primeros 15 años del siglo se aprobaron en el país, el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, los Planes Sectoriales, La Red Solidaria José Manuel Zelaya y el Plan de Nación, todos ellos Programas Globales con visiones, horizontes temporales de mediano y largo plazo, además de objetivos diferenciados, pero con limitada duración, pues ninguno de ellos ha logrado sobrepasar de un periodo gubernamental a otro.

Los resultados en los distintos ejercicios de diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas son poco alentadores. La mayoría de los indicadores sociales y especialmente los de gobernabilidad y desarrollo institucional, condición básica para el crecimiento y la reducción de la pobreza, han experimentado una evolución magra, lo cual se traduce en pobreza y desigualdad persistentes y en falta de oportunidades de desarrollo personal para la mayoría de la población.

c) NUEVO CONTEXTO CON NUEVOS ACTORES PREPONDERANTES

³ Honduras: Decision Point Document, IMF Board Report, July 2000

⁴ Paris Declaration, High Level Forum to Aid Effectiveness, Paris, march, 2005.

⁵ Facilidad para el Ajuste Estructural de la Economía, por sus siglas en ingles

⁶ Ver Caso de Estudio

⁷ Grupo de Cooperantes para el Seguimiento de la Declaración de Estocolmo

A lo apuntado en los incisos anteriores, vale la pena agregar que en los últimos años Honduras ha quedado a la merced de la cooperación norteamericana y de los Bancos de Desarrollo. Esto se debe fundamentalmente al alejamiento de la Cooperación Internacional, ya sea por la decepción que causó en la mayoría de los bilaterales la crisis política del 2009, por la nueva categorización de la que Honduras fue objeto a partir del 2013 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que consideraron que el país pasó de renta baja a renta media, o por los efectos de la nueva arquitectura de la Cooperación Internacional que implica la concentración de la ayuda por zonas geográficas en el mundo, con lo que los países de Europa, otrora aportantes de ayuda a Latinoamérica, se han establecido fundamentalmente en África.

Esto sumado a la mayor influencia que la empresa privada adquirió después del golpe de estado del 2009, ha convertido a éste último actor en factor clave para la determinación y seguimiento de las políticas en el periodo 2010-2017, mediante la instauración del denominado “Plan 20/20”⁸. Este plan es una iniciativa de un grupo de empresarios del norte del país, que ha sido adoptado como la agenda oficial para el desarrollo nacional de mediano plazo, todo ello sin detrimento del peso que en gran medida ejerce aun el sector externo, concentrado sobre todo en los bancos de desarrollo y las agencias dependientes del Departamento de Estado Norteamericano⁹.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA PFP EN HONDURAS

El concepto de política pública presenta matices muy variados dependiendo fundamentalmente del momento en que son formuladas y la estructura de la sociedad objetivo de las mismas. En Honduras, a parte de los elementos mencionados en la sección anterior, el problema se agudiza debido a la poca beligerancia que la academia y los centros de pensamiento le han dado a su desarrollo, a la debilidad de las instituciones, a la preminencia del factor “electorero” en las decisiones de más alto nivel y a la escasa y poco tomada en cuenta participación ciudadana en el origen y seguimiento de las mismas.

En la actualidad las políticas públicas se han desdibujado como concepto en el país a consecuencia de la limitada capacidad de círculos académicos, ciudadanía, funcionarios técnicos y tomadores de decisión, por crear un consenso y definir qué son, qué hacen y cómo funcionan. El estudio e implementación de las políticas contiene vacíos académicos y técnicos, resultado en parte del poco tiempo que se utilizan y los altos grados de empirismo con que se ejecutan.

Al decir de André Roth, experto en políticas públicas,¹⁰ “existe la política pública siempre y cuando las instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático”. Asimismo, el especialista Alejo Vargas establece que la política pública es “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas”¹¹. Por su parte, el autor Jorge

⁸ <https://www.honduras2020.com/acercadenosotros>. La iniciativa 20/20 fue encargada por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) a una empresa colombiana y presentada al Gobierno para que éste pudiese estructurar su marco legal y así darle la obligatoriedad necesaria como PP.

⁹ Honduras tiene en la actualidad un acuerdo trianual vigente con el FMI y su mayor cooperante bilateral es la USAID, además de buscar un nuevo compacto con la MCC o Corporación del Desafío del Milenio.

¹⁰ Vargas, Alejo (2001). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.

¹¹ Cuervo, Jorge Iván. (2007). “Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental”.

Iván Cuervo señala al referirse a las políticas públicas que son “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado”

Para los efectos de este documento, las políticas públicas incluyen un conjunto de instrumentos a través de los cuales el Estado, luego de identificar una necesidad cualquiera (económica, política, ambiental, social, cultural, entre otras), implementa un conjunto de medidas reparadoras, construidas con la participación de los grupos afectados por los diversos problemas.

Este tipo de inclusión se puede hacer en una doble vía:

Por un lado, un esquema tradicional y tecnocrático sustentado en la formulación e implementación de políticas provenientes desde el Estado; en él, los procesos verticales y excluyentes ocurren como actos administrativos, donde los grupos afectados por la política son entendidos como centro de análisis y legitimación del proceso. No obstante, estos actores diferentes al Gobierno no son tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de las políticas. Como crítica, este enfoque en el que la sociedad demanda y el Estado responde sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad ha sido incapaz de descifrar de manera efectiva los problemas que le corresponde solucionar. Esto en gran parte está determinado por:

- La omisión de las comunidades afectadas al momento de identificar y elaborar la política.
- La ausencia de una población que le dé vida a la política pública y la lleve más allá del papel.

Por otro lado, están las políticas públicas formuladas y ejecutadas tomando como centro de construcción una interacción entre las comunidades, la administración y los grupos de interés (ONG, gremios, sindicatos, partidos políticos, academia y otros colectivos de la sociedad civil).

En este enfoque de política, el Gobierno cumple un rol más formal, pues la ciudadanía y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de Gobierno o conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas (Ver Gráfico 1)

En el caso de Honduras el paso del huracán y tormenta tropical Mitch en 1998, permitió una evolución desde la forma tradicional en el diseño y elaboración de las políticas públicas, hacia una cultura basada en procesos de consulta e integración de actores sociales no gubernamentales.

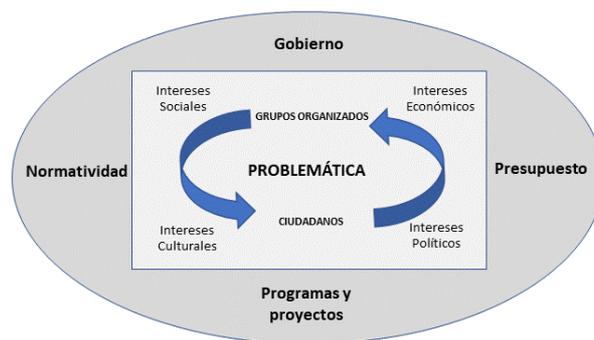


Gráfico 1.

Lo anterior obedece, a la presión que la Cooperación Internacional ejerció durante la coyuntura, para que se incluyera a los distintos grupos ciudadanos en la definición y seguimiento del uso de los recursos para la reconstrucción del país.

A partir de entonces, aflora en el país una enorme cantidad de instancias de la Sociedad Civil que, junto a las organizaciones obreras y campesinas, las organizaciones gremiales, las universidades y otros actores, constituyen la masa crítica encargada del acompañamiento y vigilancia ciudadana de la PFP.

La respuesta de las autoridades a la presión ejercida por cooperantes y sociedad civil consistió en la creación de “instancias consultivas” que dieran presencia y voz a los actores ciudadanos, reservándose la discrecionalidad de atender o no los aportes efectuados. Esta práctica afectó la confianza de la ciudadanía en los procesos. En los últimos años el acompañamiento a los mismos es cada vez más débil y esporádico, al grado que las organizaciones de sociedad civil experimentan la misma debilidad institucional que sus pares gubernamentales.

A lo anterior hay que agregar los efectos devastadores que la crisis política del 2009 dejó en la ya debilitada institucionalidad del país. En efecto, no hubo ni una sola instancia pública, privada, ciudadana o de pensamiento que no se haya visto afectada.

El resultado fue una fuerte disminución de la capacidad de negociación entre los distintos jugadores políticos y sociales. Las organizaciones de sociedad civil se dividieron e ideologizaron. Las organizaciones obreras y campesinas se debilitaron, al grado que su capacidad de respuesta e interacción cooperativa con el gobierno son prácticamente nulas y los gremios han sido cooptados y/o debilitados. En su lugar, ha emergido como un relevante actor social la representación de las iglesias, que participan en diversas instancias de decisión en el país, amenazando el principio de laicidad estatal consagrado en la Constitución. Este contexto ha provocado una reversión en la práctica participativa para el diseño y seguimiento de la PFP.

III. LOS JUGADORES PRINCIPALES EN LOS PROCESOS

En las próximas páginas se hará un mapeo a grandes rasgos de los diferentes actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas públicas en el país, de las instituciones, de las características de las políticas públicas, del proceso de formulación de las políticas y del contexto histórico relevante.

1) EL PODER EJECUTIVO: PRESIDENTE Y GABINETE

EL PRESIDENTE

Honduras cuenta con un robusto sistema presidencial, en el cual el titular del poder ejecutivo juega un rol clave en la administración del Estado y la formulación de políticas.¹² Elegido en un sistema de pluralidad, por mayoría simple y para un período de cuatro años, sin posibilidad de reelección -al menos hasta una controvertida decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del 2015, que declaró inaplicable la restricción de carácter pética y en principio irreformable (artículo 239) incluida en el texto constitucional, por violentar el contenido de la normativa internacional de derechos humanos en relación con derechos políticos, en particular el de ser electo.

El Presidente cuenta con importantes poderes constitucionales para la administración del Estado (atribuciones, artículo 245), que le dan una posición relevante en la PFP, entre las que destacan la de “dirigir la política general del Estado...”(numeral 2), “dirigir la política y relaciones internacionales” (numeral 12), “dirigir la política económica y financiera del Estado” (numeral 30), “dirigir...la política de integración económica y social, tanto nacional como internacional” (numeral 34), por citar algunas. Algunos de sus poderes constitucionales le confieren también la posibilidad de “negociar empréstitos” (numeral 21), “dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional” (numeral 20) y el “mantener y suprimir servicios públicos y tomar medidas necesarias para el buen funcionamiento de los mismos” (numeral 35), que le otorgan bastante libertad para la toma de decisiones en casos cuya valoración de necesidad e interés correspondía exclusivamente al Ejecutivo (y sus propios incentivos), sin mayor control y balance que la conveniencia de la coyuntura. Esto era así dadas las características que solía tener la correlación de los poderes ejecutivo y legislativo (mayoritaria de partido dominante y alineado en el Congreso o de fácil mayoría, gracias a acuerdos estables con un partido bisagra y dócil, para el partido que ganaba las elecciones presidenciales), que generaba pocas posibilidades de bloqueos desde el Legislativo; esta lógica varió sustancialmente con las elecciones generales de 2013, que modificaron profundamente la correlación de fuerzas partidarias en el Congreso Nacional, haciéndolo multipartidario y obligando por primera vez al Ejecutivo, después de muchas décadas, a gobernar con minoría legislativa, merma del acostumbrado poder presidencial y un potenciamiento impredecible del rol de *pesos* y *contrapesos* del Legislativo.

Esta nueva situación generó incentivos importantes de cooperación para los que hasta entonces habían sido los jugadores dominantes y opuestos del sistema político bipartidista hondureño: el Partido Nacional y el Partido Liberal. El Partido Nacional, que por primera vez lograba repetir un mandato (desde 1982), no gozaría de la cómoda mayoría que generó la atípica elección de 2009 (71 curules), sino de un legislativo en el que no contaba siquiera con la

¹² Además del presidente, también integran el Poder Ejecutivo tres (3) Designados Presidenciales. La figura de los Designados se incorporó en la Constitución de 1957, para reducir el peso político y disenso que podría ejercer la figura vicepresidencial. No obstante, la disposición se modificó en 2003, siendo restablecida en 2008. La realidad demostró la sapiencia de la medida adoptada en 1957, pues el vicepresidente elegido en 2005, mantuvo una relación tirante con la figura presidencial, generando tensión. En la práctica, ninguno de los tres designados cuentan con mucho poder real y suelen desempeñar roles secundarios.

mayoría simple (apenas 48 y se requerían 65 escaños). Esto le auguraba dificultades para impulsar su agenda de gobierno. El Partido Liberal, por su parte, se había convertido en la tercera fuerza política (detrás del Partido Libertad y Refundación) y veía amenazada su posición privilegiada para negociar apoyos o retrasarlos (veto) ante la presencia de otros jugadores. Una vez conocida la distribución de posiciones en el Congreso Nacional para el cuatrienio 2014-2018 (Ver Tabla 1), el Partido Liberal acompañó al Partido Nacional en una serie de determinaciones legislativas en el cierre de la última legislatura (2013). Esto garantizó la aprobación de decretos, leyes, contratos y concesiones entre otras acciones, que proveyeron de herramientas útiles a la titularidad del gobierno entrante para superar la transición a un territorio hasta entonces desconocido en el que sus poderes de índole legislativa podían enfrentar obstáculos.¹³

TABLA 1. RESULTADOS ELECCIONES 2013. NIVEL ELECTIVO DIPUTACIONES		
PARTIDO	DIPUTACIONES	PORCENTAJE
Nacional de Honduras	48	37.5%
Libertad y Refundación (Libre)	37	28.9%
Liberal de Honduras	27	21.1%
Anticorrupción (PAC)	13	10.2%
Unificación Democrática	1	0.8
Innovación y Unidad-Socia Demócrata	1	0.8
Demócrata Cristiano de Honduras	1	0.8
	128	100

Entre diciembre del 2013 y enero del 2014, diputados -principalmente oficialistas- introdujeron 240 proyectos de ley, previendo la inédita pérdida del control de la cámara, que podría ocasionar una paralización sin precedentes de la actividad legislativa y un fuerte bloqueo a la administración del Ejecutivo entrante.¹⁴ Entre esos cientos de decretos se aprobó, por ejemplo, uno de llamativo nombre (Decreto No 266-2013. Ley para optimizar la administración pública, mejorar los servicios de la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia en el gobierno 16/12/13) que reforma más de 50 artículos, entre ellos, 27 artículos de la Ley General de la Administración Pública, y deroga una decena de esa y otras

¹³ Durante el curso del actual gobierno (2014 a la fecha), este acuerdo cooperativo entre los jugadores políticos tradicionales (Nacional y Liberal) se ha mantenido en la mayoría de las decisiones legislativas y las que han demandado mayoría calificada (como el nombramiento de la nueva Corte Suprema de Justicia), con pocas excepciones. países cooperantes e Instituciones Financieras Internacionales ejercen un fuerte control sobre las decisiones políticas del país. NOTA DE ACTUALIZACIÓN: Los resultados electorales de noviembre 2017 modificaron la composición del Congreso Nacional dejando a los mismos tres partidos (Nacional, Libertad y Refundación, Liberal) en lo más alto de la tabla, pero con más escaños para el partido Nacional (61) debido a un descenso en la representación de Libre (-7) y del PAC (-12). Aún con esta nueva distribución, el partido Nacional no logró mayoría simple (por 4 escaños), lo que permitió “incentivos de colaboración” con el partido Alianza Patriótica (0 a +4) para tener control de las decisiones legislativas esenciales de la cámara (como la elección de la Junta Directiva y la aprobación de leyes y decretos).

¹⁴ Informe de Producción Legislativa y Manejo de los Recursos Públicos Correspondiente a la Cuarta Legislatura (Enero 2013 – Enero 2014), Fundación Democracia sin Fronteras, Tegucigalpa, 2014, p.30. Adicionalmente, el Partido Nacional y el Partido Liberal prolongaron de manera artificial el declinante pacto de gobernabilidad bipartidista con la el Partido Demócrata Cristiano y llevaron a cabo la elección de varios altos cargos del Estado, algunos colegiados, que requerían mayoría calificada de 2/3 de votos (entre ellos la Procuraduría General, la Superintendencia de Concesiones, el Tribunal Supremo Electoral).

leyes, con miras a fortalecer la gestión y decisiones del ejecutivo ante un panorama de futuro incierto. A guisa de ejemplo, algunas de las disposiciones que establece este Decreto: el presidente debe “tomar las medidas que sean necesarias para lograr que los planes, políticas, proyectos y programas” incorporados en la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras (Decreto Legislativo No.286-2009 de fecha 13 de enero del 2010) se cumplan, confiriendo amplias y mayores facultades en la PFP, con conducción estratégica y por resultados. Para ello puede crear o modificar “instancias de conducción estratégica que estime necesarias...para alcanzar los objetivos del plan de nación y los planes estratégicos que de él se deriven, así como la continuidad de las políticas, proyectos y programas que *son de obligatorio cumplimiento para los gobiernos sucesivos.*”¹⁵ Esta disposición, se complementa con otras igualmente importantes, que amplían sus facultades de organización del gabinete y nombramiento de Secretarios de Estado (“a cargo de una responsabilidad general o para la coordinación de sectores”¹⁶ que comprendan una o más Secretarías de Estado, entidades descentralizadas, desconcentradas, programas, proyectos, empresas o servicios públicos”) ¹⁷, además de otras para la creación de comisiones “para el desarrollo de áreas, programas o proyectos especiales” ¹⁸; emitir normas para determinar competencias, fusionar dependencias con funciones duplicadas, suprimir o reorganizar dependencias para que funcionen más eficientemente, traspasando funciones, actividades y servicios a municipalidades o organismos de derecho privado (aún y cuando las dependencias o funciones hubieran sido creadas u otorgadas mediante una disposición legal)¹⁹. Además, tiene la potestad de crear “Comisiones interventoras” para “intervenir, total o parcialmente, todos los entes, órganos o unidades de la administración pública que operen con pérdidas, no cumplan con sus funciones o no presten adecuadamente los servicios para los cuales fueron creados” ²⁰

Entre los poderes de índole legislativa del presidente, destacan la atribución de “participar en la formación de las leyes presentando proyectos al Congreso Nacional por medio de los Secretarios de Estado” (numeral 9) lo que da un carácter proactivo a sus poderes, pues influye directamente en la adopción de políticas en distintos ramos de la gestión pública, a través de la vía legislativa. Estas atribuciones que lucen típicas para un cargo presidencial, han sido bien aprovechadas desde la titularidad del Ejecutivo en Honduras como demuestra el hecho que buena parte de la función legislativa que ejecuta el Congreso Nacional tiene origen en iniciativas provenientes de la Presidencia, por intermedio de las Secretarías de Estado.²¹ Como

¹⁵ Reforma al artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.

¹⁶ Llamados “Ministerios Sectoriales”.

¹⁷ Reforma al artículo 12 de la Ley General de la Administración Pública. Originalmente la Constitución de la República establecía un número fijo de Secretarías de Estado en su artículo 246. Sin embargo, desde la emisión de la Ley General de la Administración Pública en 1986, el número de Secretarías puede modificarse reformando esta Ley. Esta decisión tiene implicaciones para el seguimiento y continuidad en la implementación de políticas.

¹⁸ Reforma al artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública.

¹⁹ Reforma al artículo 14 de la Ley General de la Administración Pública.

²⁰ Reforma al artículo 98 de la Ley General de la Administración Pública

²¹ Usualmente ha ocurrido así, excepto cuando hay una mala relación entre el Ejecutivo y Legislativo. Para evitar que la actual correlación de fuerzas del Congreso Nacional provoque una paralización de iniciativas que provienen de la Presidencia, la Ley Orgánica del Congreso Nacional, aprobada antes de iniciar el cuatrienio (publicada el 22 de enero de 2014) incluye una disposición que busca “garantizar” más fuerza a ese jugador institucional decisivo (Poder Ejecutivo). “Artículo 79.- Cuando un Proyecto de

puede apreciarse en la Tabla 2, la relación de iniciativas de ley aprobadas en el Congreso Nacional en el cuatrienio 2010-2014, originadas en el poder ejecutivo era de una cuarta o una tercera parte de la producción en los años objeto de análisis.

TABLA 2. RELACIÓN DE PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR PODER EJECUTIVO Y PODER LEGISLATIVO				
	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Otros	Totales
Enero 2010- enero 2011	562 (73.4%)	200 (26.1%)	4 (0.5%)	766
Enero 2011-enero 2012	510 (75.2%)	167 (24.6%)	1 (0.2%)	678
Enero 2012-enero 2013	322 (62%)	193 (37%)	2 (1%)	517
Enero 2013-enero 2014	406 (64%) *	215 (34%)	10 (2%)	631
*NOTA: 240 de estos proyectos de ley fueron aprobados entre diciembre 2013 y enero 2014.				
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Producción Legislativa y Manejos de Recursos Públicos Legislaturas enero 2010 a enero 2014. Fundación Democracia Sin Fronteras				

En su rol de administrador del Estado y como parte de sus poderes legislativos, el presidente cuenta con la atribución constitucional de “emitir acuerdos y decretos y expedir reglamentos y resoluciones conforme a la ley” (numeral 11), lo cual hace por sí solo, autorizados por sus Secretarios o Subsecretarios de Estado individualmente en su ramo, o en Consejo de Secretarios de Estado, en los casos que establece la Ley General de Administración Pública. Precisamente, muchas de las reformas incluidas en el Decreto No 266-2013, tal y como lo rezan los considerados del Decreto, se orientan a proveer de “mecanismos más ágiles para responder a los requerimientos de los administrados a afecto de prestar los servicios públicos de la mejor manera posible en el marco de la ley”, lo que resulta en una nueva estructura de las Secretarías de Estado y Consejo de Secretarios de Estado, bajo la dirección de una Coordinación General de Gobierno que responde directamente al Presidente y que, asume funciones mixtas de coordinación, planificación y asignación de recursos presupuestarios - entre otras- sustituyendo en prelación a la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Interior y Población (tradicionalmente llamada Secretaría de Gobernación y Justicia), y concentrando la administración de algunos poderes no legislativos de la Presidencia (en su composición y lógica concentra bastante poder; responde directamente al Presidente).

No menos importantes son las atribuciones del presidente de “sancionar, vetar, promulgar y publicar las leyes que apruebe el Congreso Nacional” (atribución constitucional 33), además de gozar de iniciativa para solicitar un referéndum o un plebiscito, en resolución de Consejo de Secretarios de Estado (artículo 5). Debido al apoyo de la mayoría de su partido en el Legislativo, con que usualmente cuentan los presidentes -por la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas- y que les otorga importantes poderes partidistas, la sanción, promulgación y publicación de leyes se produce de forma regular desde el Ejecutivo, sin que sea de uso común su retraso como un mecanismo informal de “veto”.²² El uso del veto no es común, limitándose a pocas ocasiones su empleo, por ejemplo, el presidente Porfirio

Decreto proceda del Poder Ejecutivo debe someterse a discusión en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario”. La disposición legal se ha aplicado con rigor durante el cuatrienio actual.

²² En el cuatrienio 2006-2010 no ocurría así, por una particular correlación de fuerzas políticas al interior del Partido Liberal: el presidente Zelaya contaba con poco apoyo en el legislativo y era difícil identificar diputados abiertamente identificados con su línea política. Durante 2009, esta circunstancia pesó para que el Congreso Nacional, lejos de ser un espacio de distensión y diálogo para superar la crisis política, jugara un rol protagónico en su ilegal destitución.

Lobo (2010-2014) utilizó el veto en un par de ocasiones ²³, mientras que el presidente en funciones también lo ha hecho al menos dos veces en su gestión. ²⁴ Ambos presidentes han utilizado el veto de forma reactiva, cuando las medidas adoptadas legislativamente tienen un efecto negativo en la opinión pública, o como un medio para influenciar en negociaciones de otros temas legislativos. ²⁵

El presidente tiene, entre sus poderes no legislativos, la atribución 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” (numeral 5). Para estos nombramientos no debe pasar por el escrutinio del Congreso Nacional ni de Comisiones legislativas para su nominación. Aunque el Poder Legislativo cuenta con la prerrogativa de “aprobar o improbar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo” y de otros altos funcionarios (artículo 205, numeral 20) y de “interpelar a los Secretarios de Estado y otros funcionarios del gobierno central” (art 205, numeral 22), ambas acciones no son de contenido práctico y han sido de poca utilidad como un mecanismo de negociación con el ejecutivo sobre ciertas políticas. Finalmente, el Juicio Político ²⁶, figura novedosa e incorporada a la Constitución por recomendación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) en el 2011, es la única forma válida para la destitución presidencial por el Congreso Nacional en caso de “denuncia grave en el desempeño en su cargo, por realizar actuaciones contrarias a la Constitución de la República o el interés nacional y por manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño del cargo”. Hasta ahora, no ha sido utilizado y difícilmente podría servir como una herramienta de persuasión o negociación, ya que los requisitos establecidos para la tramitación del proceso de enjuiciamiento y destitución requieren la aprobación de $\frac{3}{4}$ -tres cuartas partes- de la totalidad de los diputados (128), un número que difícilmente podría lograrse en un horizonte de tiempo cercano, debido al actual contexto político del país.

A partir de dos recursos de inconstitucionalidad presentados ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el primero el 8 de diciembre del 2014 por un grupo de

²³ Enero 2012, Ley de Control de Identidad de Pasajeros Internacionales y abril 2013, una ley que permitía la reelección de la junta directiva del Primer Colegio Magisterial (PRICMAH).

²⁴ Marzo 2016, veto sobre las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) agosto 2016, contrarreforma al artículo 184 del Código Procesal Penal, que otorga discrecionalidad a los jueces para dictar medidas sustitutivas a la prisión preventiva.

²⁵ Conforme al artículo 218. El Poder Ejecutivo no requiere sancionar y no puede vetar No será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo podrá poner el veto -entre otros casos y resoluciones: “6. En la Ley de Presupuesto... 8. En las reformas que se decreten a la Constitución de la República; y, 9. En las interpretaciones que se decreten a la Constitución de la República por el Congreso Nacional”. El numeral 9 fue reformado por adición en 1999. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos presentó una Acción de Inconstitucionalidad contra esta reforma, fallando la Corte Suprema de Justicia favorablemente. El Congreso Nacional decretó no publicar la sentencia de la Sala de lo Constitucional (de 7 de mayo del 2003), por considerar que esta no tenía facultades derogatorias del texto constitucional, cuya vigencia e integridad debe garantizar el Poder Legislativo. Este Decreto del Congreso Nacional no ha sido sancionado ni mandado a publicar hasta ahora.

²⁶ Artículo 234 de la Constitución de la República. Reformado por Decreto 231-2012 de fecha 23 de enero del 2012, publicado el 24 de enero del 2013. Ratificado por Decreto 8-2013 del 30 de enero del 2013, publicado el 27 de febrero de 2013.

diputados afines al Partido Nacional ²⁷ y el 11 de marzo del 2015 por el Expresidente nacionalista Rafael Callejas ²⁸, la Sala falló favorablemente a ambos recursos en una sentencia unánime el 22 de abril del 2015, declarando inaplicable la restricción a la reelección establecida en el artículo 239 y la prohibición a referirse al tema del artículo 42. Posteriormente, la nueva Sala de lo Constitucional elegida a principios del 2016, resolvió denegando un recurso de nulidad sobre el fallo el 13 de abril del 2016. Finalmente, el pleno de esa misma Corte se pronunció el 17 de agosto del 2016, a solicitud del Congreso Nacional, que el fallo del 22 de abril de 2015 era “cosa juzgada” que debe simplemente ejecutarse.

Siguiendo este argumento, voceros autorizados del Partido Nacional -entre ellos el presidente del Congreso Nacional actual- han insistido que la reelección está ya autorizada y solo debe regularse en la Constitución si se limita o no. Los principales voceros de la oposición no aceptan el fallo por considerarlo inconstitucional, ya que la Sala de lo Constitucional no podía haberse pronunciado sobre el tema por existir prohibición expresa en el texto constitucional (artículo 374), que señala como irreformables (pétreos) varios artículos de la Constitución, estando entre ellos los que se refieren “a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente”. Como corolario al tema, luego que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) se pronunciara a favor de la legalidad de su inscripción, el presidente Hernández participó en las elecciones primarias de su partido el 12 de marzo del 2017, siendo elegido por votación mayoritaria de militantes y simpatizantes partidarios.

La longitud del mandato y las limitaciones a la reelección establecidas en la Constitución de la República han sido desafiadas en varias oportunidades en la historia reciente del país. Intentos fallidos de convertir el Congreso Nacional en Asamblea Constituyente (1985), pasando por la organización de una consulta popular sui generis para encuestar a la población sobre la instalación de un poder constituyente originario (denominada “Cuarta urna”), que concluyó en un golpe de estado (2009), chocaron contra la ausencia de voluntad cooperativa de varios jugadores políticos y sociales, que no contaron con incentivos suficientes para superar la prohibición “pétreo”. El nuevo intento de modificar los límites a la reelección ocurre en circunstancias que merecen una reflexión que sobrepasa la intención de este documento. Las elecciones del 2013, cuestionadas por los partidos perdedores, arrojaron un resultado que otorga un poco más de 1/3 del voto válido al actual presidente y su partido.

TABLA 3. RESULTADOS ELECCIONES 2013. NIVEL ELECTIVO PRESIDENCIAL			
PARTIDO	NOMBRE	VOTOS	PORCENTAJE
Nacional de Honduras	Juan Orlando Hernández Alvarado	1,149,302	36.89
Libertad y Refundación (Libre)	Iris Xiomara Castro Sarmiento	896,498	28.78
Liberal de Honduras	Mauricio Villeda Bermúdez	632,320	20.30
Anticorrupción (PAC)	Salvador Alejandro César Nasralla Salum	418,443	13.43
Alianza Patriótica Hondureña (AP)	Romeo Orlando Vásquez Velásquez	6,105	0.20

²⁷ Diputados presentan recurso de inconstitucional en contra de los artículos 42 y 239 en busca de vía libre para reelección presidencial. <http://www.radiohm.hn/l/noticias/diputados-presentan-recurso-de-inconstitucional-en-contra-de-los-art%C3%ADculos-42-y-239-en>

²⁸ Ex gobernante Callejas presenta recurso para que se permita reelección presidencial. <http://radiohm.hn/l/noticias/ex-gobernante-callejas-presenta-recurso-para-que-se-permita-reelecci%C3%B3n-presidencial>

Demócrata Cristiano de Honduras	Orle Aníbal Solís Meraz	5,194	0.17
Innovación y Unidad – Social Demócrata	Jorge Rafael Aguilar Paredes	4,468	0.14
Alianza UD-FAPER	Andrés Pavón Murillo	3,118	0.10
	Votos válidos	3,115,448	95.12
	Votos nulos	108,171	3.30
	Votos en blanco	51,727	1.58
	Gran total de votos	3,274,920	100
Fuente: Elaboración propia a partir de resultados oficiales elecciones generales – Tribunal Supremo Electoral.			

El volumen obtenido de votos favorables a la candidatura del actual presidente fue en circunstancias excepcionales de una participación electoral del padrón de votantes superior al 60%, con un escenario de deconstrucción del sistema partidario, en tránsito de un longevo bipartidista hacia un modelo multipartidista (véase Tabla 2). El resultado a nivel legislativo dejó en minoría al partido oficial (Nacional), pero en circunstancias favorables para la negociación de una coalición parlamentaria con su otrora adversario tradicional (Liberal): ambos jugadores tenían incentivos para cooperar entre sí, motivados por la supervivencia política de sus propios intereses y de las redes de influencia con grupos fácticos nacionales, con los que han interactuado y conformado el sistema político vigente durante los últimos treinta años. No parece ser un sistema de partido hegemónico (como el mexicano o nicaragüense), mucho menos uno fragmentario (como el ecuatoriano, pre-correista), pero ya no es el viejo bipartidismo hondureño sino uno en transición hacia un modelo todavía incierto.

A diferencia de lo ocurrido en el 2009, las Fuerzas Armadas de Honduras (actor decisivo en la crisis y su “ortodoxa solución”), verdadero jugador con poder de veto, se han distanciado del tema ²⁹. Además un actor nuevo e impredecible ha entrado en escena: la Misión de Apoyo contra la Impunidad y la Corrupción (MACCIH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), que fue organizada e instalada a petición del gobierno de Hernández, como respuesta a la protesta social (“Movimiento de las Antorchas”) provocada por un grave escándalo de corrupción que involucró a las estructuras gerenciales y directivas (tripartitas) del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), ocurrido en el gobierno de Porfirio Lobo.³⁰ La aspiración reeleccionista del actual Presidente no ha enfrentado la misma oposición que tuvo en su momento la aspiración del Presidente Zelaya de convocar a un proceso constituyente. En esta ocasión, sectores de interés (stakeholders) importantes (como la empresa privada, grandes medios de comunicación, iglesias, por citar algunos) no han asumido la posición reactiva que sí asumieron en el 2009, en que percibieron una PFP contra el statu quo imperante, inspiradas en un alineamiento gubernamental con gobiernos vinculados a la “Alianza Bolivariana de las Américas” (ALBA) y el “Socialismo del siglo XXI”.

A diferencia de Zelaya que sufrió la abierta oposición de su partido desde el Poder Legislativo, Hernández impulsó buena parte de las políticas que implementa en su gobierno desde su posición anterior como presidente del Congreso Nacional en el cuatrienio del Presidente Lobo (2010-2014). Algunas de estas políticas son: la promoción e implementación de Alianzas

²⁹ <http://nosquedaclaro.com/ffaa-emite-postura-la-situacion-respecto-al-tema-la-reeleccion/>

³⁰ Leer Sosa, Eugenio. Democracia y Movimientos Sociales en Honduras: de la transición política a la ciudadanía indignada. Honduras. 2016..

Público Privadas (APP) para favorecer la inversión en obras civiles estatales de gran envergadura, pasando por la aprobación de legislación laboral flexibilizadora para promover el crecimiento de fuentes de empleo; diversas medidas de política en seguridad ciudadana orientadas a fortalecer la respuesta estatal a la grave situación de inseguridad y violencia ascendente que ha experimentado el país las últimas dos décadas, que incluyó la aprobación de órganos especializados para el combate delincencial³¹ y el cobro de una tasa especial para apoyar la implementación de estas medidas (Tasa de Seguridad); la aprobación de contratación de deuda externa de corto plazo suscrita por el Poder Ejecutivo y su colocación en mercados como “bonos soberanos” para hacer frente a la grave situación de las finanzas públicas heredada de la crisis financiera internacional del 2008 y el golpe de estado del 2009, además de importantes medidas tributarias aprobadas durante la productiva jornada legislativa de finales de mandato (diciembre 2013-enero 2014).

La influencia política del presidente Hernández ha tenido ya un impacto importante en la PFP, pues ha logrado dar sostenibilidad siendo gobierno a muchas de esas medidas; los efectos de cada una de ellas forman desde ya parte de su oferta de continuidad en la dinámica electoral reeleccionista (los efectos negativos de estas y otras no mencionadas, como las políticas cambiarias, energéticas, extractivismo y protección al medio ambiente, lo serán de sus opositores). De más está decir que, logrando su propósito, el actual gobernante tendría una inédita posibilidad de dar continuidad e intertemporalidad a la mayoría de las políticas formuladas y construidas durante sus mandatos en el Legislativo y Ejecutivo; caso contrario, se abre una interrogante sobre su seguimiento o modificación total y parcial.³²

GABINETE: EL CONSEJO DE SECRETARIOS DE ESTADO

Como se ha mencionado antes, el presidente tiene la atribución 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” (numeral 5).

Originalmente, la Constitución de 1982 establecía un número fijo de Secretarías de Estado, pero ello cambió con la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública en 1986. A partir de entonces, cada presidente puede al inicio de su mandato, presentar reformas al contenido de la Ley para crear, modificar o suprimir Secretarías de Estado. Aunque no todos los presidentes han introducido reformas importantes a esta normativa, los dos últimos gobernantes (Lobo y Hernández) hicieron modificaciones importantes a la estructura y composición del gabinete, como respuesta al contexto político y económico que cada uno debió experimentar.³³

³¹ La aprobación de una de ellas, la Policía Militar de Orden Público (PMOP) y el debate político sobre su permanencia o eliminación, fue uno de los factores decisivos del éxito final de la campaña electoral de Hernández en las elecciones de 2013.

³² NOTA DE ACTUALIZACION: El Presidente Hernández fue reelecto el 26 de noviembre de 2017 en una disputada y controvertida contienda electoral (1.53% de diferencia) en la que logró el 42.95% de la votación contra el 41.42% de su principal adversario (Salvador Nasralla, Alianza de Oposición). El estrecho margen, denuncias de fraude electoral y protestas públicas por parte de la oposición generaron una crisis política y económica, con al menos 22 fallecidos, daños a la propiedad y pérdidas por el bloqueo de las vías de comunicación y afectación de la productividad nacional.

³³ El Presidente Lobo creó al menos cuatro (4) Secretarías de Estado nuevas: la Secretaria de Planificación y Cooperación Externa, la Secretaría de Derechos Humanos y Justicia y la Secretaría de

En el cuatrienio de Lobo -que debía enfrentar la profunda polarización política post golpe y el aislamiento internacional- creó Secretarías nuevas e implementó la “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras” (Decreto Legislativo No. 286-2009), aprobado por el Congreso Nacional de la República en diciembre del 2009, que establece en su artículo 18, “Gabinetes Sectoriales” para la ejecución del Plan de Nación, que recoge los lineamientos estratégicos, objetivos e indicadores que, en opinión de los proyectistas, atendían los principales desafíos nacionales sobre los cuales debían ejecutarse acciones públicas y privadas. Estos Gabinetes Sectoriales son un Gabinete Económico, un Gabinete Social, el Gabinete de Seguridad, Defensa Nacional y Gobernabilidad, y el Gabinete de Proyectos de Infraestructura, en los que se integran temáticamente las distintas Secretarías de Estado existentes a esa fecha, coordinados por el Secretario de Estado en el Despacho de la Presidencia.

Apremiado por la necesidad de dar cumplimiento a medidas acordadas con organismos de crédito internacionales, el Gobierno de Hernández redujo el tamaño del gabinete y dio una nueva estructura a las Secretarías de Estado y Consejo de Secretarios de Estado, bajo la dirección de una Coordinación General de Gobierno, con modificaciones, fusiones y supresiones de algunas de las Secretarías e instituciones existentes. Bien fueran fusiones o supresiones, las modificaciones llevadas a cabo procuraron incorporar las funciones gubernativas que tenían las entidades modificadas, a los nuevos entes que emergieron como responsables de las mismas. Este ejercicio complica por sí solo la implementación o continuidad de políticas, especialmente si el proceso de transición institucional se refiere a institucionalidad que aborda temáticas sensibles o incluye actores complejos.³⁴

En términos generales y sobre la conformación del gabinete de Secretarios de Estado, el presidente tiene libertad para conformarlo, además de un instrumento legal que le sirve de

Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDIS), además de sus respectivas Subsecretarías. Las tres primeras fueron suprimidas en el gobierno de Hernández por medio del Decreto No 266-2013. Ley para optimizar la administración pública, mejorar los servicios de la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia en el gobierno (16/12/13) asumiendo sus responsabilidades la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (nueva), la Secretaría de Justicia, Derechos Humanos, Gobernación y Descentralización (vía fusión, se creó una Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos), mientras que SEDINAFROH pasó a ser una Dirección dentro de la SEDIS. Antes de asumir el presidente Hernández su mandato, el Congreso Nacional presidido por uno de sus vicepresidentes, Mauricio Oliva, aprobó el Decreto No 266-2013 el 16 de diciembre de 2013 (Ley para optimizar la administración pública, mejorar los servicios de la ciudadanía y fortalecimiento de la transparencia en el gobierno). Como dato importante, reformas de este tipo se hacen por lo regular durante las primeras sesiones del Congreso Nacional entrante, con la mayoría del partido que asumía la Presidencia, pero la nueva composición del Congreso (minoritaria para el oficialismo) hubiera complicado su aprobación; siendo el presidente electo el titular del Congreso Nacional, resultaba práctico y conveniente hacer las reformas ex ante. No menos importante, el Diputado Mauricio Oliva, reelecto en su circunscripción, fue elegido presidente del nuevo Congreso Nacional que se instaló en enero 2014, gracias a los votos de la coalición entre el Partido Nacional y el Partido Liberal.

³⁴ Un ejemplo reciente de ello es la transición del anterior Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), creado en 1997 para sustituir a la antigua Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS), a la actual Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) dependiente de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS). Se suprimió una institución desconcentrada para incorporar sus funciones a la estructura de una Secretaría de Estado; el IHNFA tenía un sindicato que paralizaba frecuentemente a la institución, con un impacto importante en la eficiencia y calidad de la atención de la niñez beneficiaria de sus programas.

parámetro. Como se ha mencionado antes, no debe pasar antes por un visto bueno del Legislativo ni sus miembros.

Con la excepción reciente del Presidente Lobo, quien incorporó figuras de otros partidos como miembros de su gabinete como parte del proceso de reconciliación nacional post golpe, los presidentes integran su gabinete con miembros de su propio partido. En la práctica política hondureña, dominada hasta hace muy poco por el bipartidismo tradicional de los Partidos Liberal y Nacional, el presidente ha hecho uso de esta atribución para negociar con otros jugadores políticos al interior de su partido (movimientos internos o corrientes políticas), designando parciales de otras facciones partidarias, como parte de arreglos pre-electorales. En gobiernos recientes (liberales o nacionalistas) ha sido notoria este tipo de designaciones, que tienen como inconveniente un efecto de descoordinación, debido a la supremacía de intereses políticos individuales o de grupo, por sobre el interés o proyecto del titular del Ejecutivo; el efecto puede verse agravado todavía más si los incentivos de cooperación son sustituidos por el cálculo político de jugadores partidarios para favorecer posturas políticas individuales de los grupos de interés a los que se alinean.

Un detalle digno de mención es que si bien el gobierno nacionalista de Hernández, requirió concertar una coalición con el Partido Liberal (tercera fuerza) y con las bancadas minoritarias de Unificación Democrática (UD) y Demócrata Cristiana (PDCH) (antes con uno y ahora sin diputados)³⁵ en el Congreso Nacional para garantizar la elección del Presidente de ese poder y lograr mayoría simple para llevar a cabo los actos más cotidianos del legislativo (por ejemplo, aprobar legislación ordinaria), los liberales no ocuparon puestos en la Directiva del Congreso ni solicitaron puestos clave del gabinete. Tampoco lo hicieron cuando hubo oportunidad de cambios a mitad del mandato en el 2016.³⁶ En lo que se refiere al mandato de Hernández, esta coalición no ha implicado -a simple vista- condicionantes a su poder partidista dentro del Ejecutivo, desde dentro o fuera del Legislativo, en el cual la posición y alineación vertical de su partido se mantiene constante y en coalición permanente con un grupo de al menos diez diputados liberales, el diputado de UD, y varios diputados disidentes de Libre (algunos autodenominados independientes) y otros incorporados en el nuevo Partido Vamos, escindido de la Democracia Cristiana (que contaba con un solo diputado).

Al hablar de la estabilidad de los gabinetes, deben tomarse en cuenta varios factores, entre los que destacan los resultados de las elecciones primarias que antecedieron a la elección del Presidente en comicios generales,³⁷ la dinámica interna e impacto de la cooperación externa en temas específicos bajo responsabilidad de Secretarías de Estado, si gobierna o no el mismo partido³⁸, y hasta el estilo del gobernante de turno, por citar algunos. No es menos importante

³⁵ El diputado del PDCH conformó un nuevo partido “Vamos”, que contándolo a él cuenta con 4 diputados (ex miembros del Partido Libre).

³⁶ <http://www.laprensa.hn/honduras/912265-410/eligen-nueva-junta-directiva-en-el-congreso-nacional>

³⁷ Los resultados de las elecciones primarias del Partido Liberal en 2005 condicionaron en gran manera la composición del primer gabinete del presidente Zelaya en 2006, en el que solo 1/3 de sus integrantes era afín a la línea política del titular del ejecutivo. Al finalizar los primeros 24 meses de su mandato, habían renunciado por diversas razones nueve de sus Secretarios de Estado, entre ellos la mayoría de quienes no eran sus afines.

³⁸ En la transición de la administración Lobo al gobierno del presidente Hernández se mantuvo en su cargo a los titulares de las carteras de Finanzas, Seguridad y Educación. En al menos este último caso, la

la estructura general del organigrama gubernamental, a la que ya nos hemos referido antes, e incluso el grado de fortaleza institucional de algunos de sus componentes. En términos generales, los cambios de gobierno y de los titulares de Secretarías de Estado suelen tener un impacto importante en la estabilidad de la PFP. En los últimos tres gobiernos (2006 a la fecha) estos factores fueron visibles de una u otra manera en cada una de las administraciones provocando discontinuidad o continuidad en la formulación e implementación de políticas, según sea el caso. Una de las secretarías que más cambios de titular ha experimentado en la última década ha sido la de Seguridad (a cargo de la Policía Nacional), reflejo del desafío que ha representado la problemática de violencia e inseguridad para el Estado ³⁹. Desde el cuatrienio 2010-2014, se han implementado en ella una serie de medidas para garantizar la depuración de las filas de la policía -profundamente cuestionadas por la implicación de varios de sus miembros en actividades ligadas al crimen organizado. Entre las distintas medidas se encuentran desde la creación de instituciones nuevas (la Dirección de Evaluación de la Carrera Policial, DIECP, ya disuelta) hasta la conformación de una Comisión Especial para el Proceso de Depuración y Transformación de la Policía Nacional integrada por tres ciudadanos: una con experiencia en administración estatal (expresidenta de la Corte Suprema de Justicia) y dos actores vinculados a espacios de sociedad civil organizada. Por el contrario, instituciones como el Banco Central de Honduras, de carácter técnico y responsable de la política monetaria del país, han sido capaces de hacer mantener estables y trascender políticas durante la última década (intertemporalidad), a pesar del cambio de presidentes y Directorios que suele ocurrir en cada cambio de administración general de gobierno (esto se debe principalmente a la influencia del FMI).

Para intentar contrarrestar esta dinámica y producir algún grado de continuidad en la PFP, en el gobierno del Presidente Lobo se implementó un esfuerzo serio de planificación, que permitiera al país contar con un marco orientador del proceso de planificación del desarrollo en el largo plazo. Este esfuerzo es la “Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras” (Decreto Legislativo No. 286-2009), aprobado por el Congreso Nacional de la República en diciembre del 2009, que contiene un marco conceptual orientado a la conformación de un Plan de Nación que recoge los lineamientos estratégicos, objetivos e indicadores que atienden los desafíos que enfrenta la Nación y alrededor de los cuales debe ejecutarse la acción pública y privada para el cumplimiento de los objetivos intermedios de la Visión de País. Los Planes de Nación se formulan para períodos sucesivos de 12 años y su implementación es obligatoria para el Sector Público e indicativa para el Sector Privado. Además, tiene una matriz de 65 indicadores, que contiene criterios cuantitativos a alcanzar y que permiten medir el avance en el cumplimiento de las metas del Plan de Nación, de conformidad a cada uno de los lineamientos estratégicos. El anteproyecto de Decreto creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, que es un instrumento

continuidad del apoyo de la cooperación externa para la implementación de políticas en curso, tuvo peso específico.

³⁹ Honduras experimentó en la última década un aumento creciente de las estadísticas de inseguridad, particularmente la de muertes violentas por 100 mil habitantes: en 2005, el Observatorio de la Violencia contabilizó una tasa de 37 por 100 mil, cifra que continuó en aumento hasta 2011, en que llegó a contabilizar 86.5 por 100 mil (la más alta del planeta). A partir de 2012, esta cifra empezó a descender, debido a la reacción estatal (principalmente de contención y represión del delito), hasta alcanzar los 56.74 en 2015, todavía muy superior a la tasa promedio de 6.5 por 100 mil a nivel internacional que establecen estudios especializados (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).

para la ejecución e institucionalización de la Visión de País, el Plan de Nación y los Planes de Gobierno.

A la fecha, los parámetros establecidos por este instrumento legal siguen siendo, a grandes rasgos, el marco orientador de la PFP y del proyecto de presupuesto que prepara el Ejecutivo para su aprobación por el Congreso Nacional, por lo que ha brindado algún grado de estabilidad y eficiencia en la formulación de políticas. Resta esperar si ello seguirá siendo así en caso de darse la continuidad gubernamental de Hernández o si ocurriera un cambio de gobierno a partir del 2018.⁴⁰

2) EL PODER LEGISLATIVO

Honduras tiene un congreso unicameral, formado por 128 diputados⁴¹, elegidos para representar - por un período de cuatro años sin elecciones de mitad de término - a la población de 18 departamentos, de los cuales 16 funcionan como verdaderos distritos plurinominales (se aplica en ellos el principio de representación proporcional), con excepción de dos departamentos (el más grande, Gracias a Dios, y el insular, Islas de la Bahía) que son uninominales (en estos se usa la mayoría simple).

El Poder legislativo cuenta con poderes constitucionales (artículo 205) que resultan clave en la PFP, entre los que se cuentan los relacionados con su función eminentemente normativa (“crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes”, numeral 1), y de la autorización de provisión de recursos para el funcionamiento del Estado (“aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos tomando como base el proyecto que remite el Poder Ejecutivo...” (numeral 32), “aprobar o improbar” su liquidación (numeral 38), además de “establecer impuestos y contribuciones así como las cargas públicas” (numeral 35)). Además, tiene la potestad auto conferida de “interpretar la Constitución de la Republica...con dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros” (numeral 10).⁴²

Como parte de su rol de control de otros poderes estatales, tiene la potestad de “realizar el Juicio Político...a los servidores públicos” conforme a las causas establecidas en el mismo texto constitucional (numeral 15), además de “aprobar o improbar la conducta administrativa del Poder Ejecutivo, Poder Judicial y del Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Superior de Cuentas, Procuraduría General de la República, Procuraduría del Ambiente, Ministerio Público, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Registro Nacional de las Personas, instituciones descentralizadas y demás Órganos Auxiliares y Especiales del Estado” (numeral

⁴⁰ La aprobación del marco normativo del Plan 20/20 (Programa Nacional de Generación de Empleo y Crecimiento Económico. Véase <https://www.honduras2020.com/>), cuyos objetivos e indicadores se apartan e incluso se contraponen a los de la Visión de País y Plan de Nación, parece indicar que esa estabilidad ya es precaria.

⁴¹ Artículo 202 de la Constitución de la República. Se estableció un número fijo de escaños a partir de las elecciones de 1989. En las elecciones de 1981 se eligieron 82 diputados y 134 en 1985.

⁴² Adicionado en 2002 y ratificado en 2003. Aunque no estaba incluida en el texto original de la Constitución de 1982 como una de sus atribuciones, el Congreso Nacional reformó el texto constitucional para agregarla. Esta atribución -incluida también desde 1999 en el artículo 218- bajo el argumento de constituir una reiterada “práctica constitucional”, fue oportunamente cuestionada por un Recurso de Inconstitucionalidad el 13 de noviembre de 2002, en el que la Sala de lo Constitucional decretó inaplicable dicha reforma. Ver notas anteriores.

20), e “interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en que tenga interés el estado, sobre asuntos relativos a la administración pública” (numeral 22). No menos importante es su rol de elegir en segundo grado a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Poder Judicial), “de la nómina de candidatos que le proponga la Junta Nominadora” establecida en la Constitución (numeral 9) y otros altos cargos del Estado como los “Miembros del Tribunal Superior 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 del Ambiente, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Superintendente de Concesiones, Director y Subdirector del Registro Nacional de las Personas” (numeral 11). Varias de las instituciones mencionadas son agencias de vigilancia y control, cuya integración de cargos responde usualmente a la correlación de fuerzas políticas vigente.

Hasta el 2001, los diputados fueron elegidos bajo un sistema de lista cerrada de representación proporcional (sistema D’Hondt), tanto en las elecciones primarias como generales. Este sistema fue modificado para las generales por uno de “voto preferente personalizado en un sistema de listas abiertas”⁴³ (desbloqueada y con fotografías), en la que se aplica la fórmula Hare y de resto mayor, que permite al elector seleccionar candidatos de diferentes partidos dentro de una misma circunscripción electoral hasta completar el número de curules en disputa. De esta forma, los candidatos compiten contra los candidatos de otros partidos y los de su misma organización política. Una vez desarrollada la votación, la lista final de candidatos electos se conforma en base al cociente electoral departamental (entero) obtenido por el partido (que se obtiene del total de votos efectivamente sufragados entre la cantidad de diputaciones disponibles para el departamento), mientras que las fracciones restantes permiten asignar curules adicionales de mayor a menor, estableciéndose el orden de precedencia partidaria en base a la mayor cantidad de marcas obtenidas individualmente (principio del candidato más votado). Es decir, la ubicación final de los candidatos en el listado partidario es elegido libremente por el elector y con base a ese orden es que se integran los listados finales de diputados electos. Este nuevo sistema se utiliza desde el 2005 y se ha considerado una “conquista democrática”⁴⁴ por buena parte de la población, que elabora “en la práctica, su propia nómina a partir de las planillas de todos los partidos”^{45 46}

Aunque esta forma libre de elegir del ciudadano impide la selección directa de los candidatos por parte de los líderes partidarios (pues los electores pueden cambiar el orden original de la lista de la papeleta), generó como resultado que los diputados más votados se legitimen como “líderes naturales” en sus circunscripciones electorales (departamentos) y puedan,

⁴³ Romero, Salvador. Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1948-2013). Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras. NDI. Honduras. 2014. p. 39

⁴⁴ Paz, Ernesto. “La reforma político electoral en Honduras”. p. 641-642

⁴⁵ Paz, Ernesto. Idem.

⁴⁶ En las elecciones primarias, hay voto preferente personalizado en lista abierta, pero las planillas de diputados se integran en base al principio de candidatos más votados (sin principio de proporcionalidad).

eventualmente, sentirse “menos comprometidos con los partidos y más vulnerables frente a los grupos fácticos (legales o vinculados al crimen organizado)”⁴⁷

Las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales son simultaneas en Honduras. Por ello, a pesar de que existe la opción de “cruzar el voto”, diversificando la composición parlamentaria, esta simultaneidad provoca “que el voto por congresistas esté altamente condicionado por la preferencia en el nivel presidencial”⁴⁸, lo que condujo a que el mismo partido que gana la presidencia, controle la mayoría en el Congreso Nacional y gane la mayoría de corporaciones municipales.

A partir del retorno a la democracia electoral (1981), dos partidos dominaron el escenario electoral: el Partido Liberal (PLH) fundado en 1891 y el Partido Nacional (PN, de ideología liberal) fundado en 1902, con participación marginal desde 1981 del Partido Innovación y Unidad (PINU, fundado en 1970, de ideología socialdemócrata) y desde 1985 del Partido Demócrata Cristiano (PDCH, fundado en 1968). Como consecuencia de los Acuerdos de Esquipulas y la distensión política regional que se producía entonces, se organizó en el país el Partido Unificación Democrática (UD, de ideología socialista), que participó por primera vez en las elecciones de 1993. Hasta el 2009, participaron en las elecciones generales estos cinco partidos políticos.

Antes de las elecciones del 2013, la presencia mayoritaria de cualesquiera de los dos jugadores partidistas tradicionales (PN y PLH) tendía a facilitar la labor de gobierno y su interacción con el legislativo, siendo mayor la colaboración cuando se imponía el partido Nacional, de estructura más vertical. Durante los cuatrienios liberales, con pocas excepciones (gobierno Reina, 1994-1998; gobierno Flores 1998-2002), la relación entre ambos poderes ha sido compleja y de altibajos, con disputas de poder entre el presidente del legislativo y el presidente del país. En algunos momentos, ha transitado por ruta de desapego⁴⁹ y ha llegado a ser crítica⁵⁰, incluso al extremo de grave colisión como ocurrió durante la gestión Zelaya 2006-2009, cuando el Congreso Nacional encabezado por el liberal Roberto Micheletti (aspirante presidencial), mantuvo una relación complicada, distante y poco colaboradora con el Ejecutivo. Esta tuvo su clímax con el golpe de Estado a Zelaya el 28 de junio 2009, después del cual Micheletti asumió la titularidad del país como Presidente provisional.

Aún con estos antecedentes, en general la aprobación legislativa se vio facilitada hasta el 2013 por la presencia dominante de estos dos jugadores partidistas (PN y PLH), que han sabido

⁴⁷ Paz, Ernesto, Idem..

⁴⁸ Romero, Salvador. Ibidem, p. 40

⁴⁹ <http://www.laprensa.hn/honduras/643070-97/congreso-nacional-empantanado-en-disputas>

⁵⁰ Entre marzo y mayo de 1985 se produjo una grave crisis debido al enfrentamiento del Presidente de entonces, el liberal Roberto Suazo y el Congreso Nacional, encabezado por su Presidente, el también liberal Efraín Bú. El primero desafió dos importantes resoluciones de la cámara: una que reformaba la ley electoral para que se llevaran a cabo elecciones primarias para definir los candidatos de los partidos y, la otra, la remoción de cinco miembros (de nueve) de la Corte Suprema de Justicia, para garantizar su neutralidad como máximo órgano electoral. Suazo desconoció ambas y encarceló al nuevo titular del poder judicial. La crisis concluyó con la intervención de las Fuerzas Armadas, mediando entre partidos y organizaciones sindicales, que pactó unas elecciones sui generis en noviembre de 1985 llamada “Opción B”, parecida a la ley de lemas uruguayas), la excarcelación del magistrado presidente y restitución del anterior, además de la sustitución de cuatro integrantes de la Corte. Las Fuerzas Armadas no jugaron de nuevo un rol tan decisivo como éste, sino hasta 2009. http://elpais.com/diario/1985/05/23/internacional/485647215_850215.html

adaptarse a la circunstancia de pactar entre sí -para lograr votaciones por mayoría calificada; cuando debido a los resultados electorales fue complicado lograr mayoría simple en el Congreso Nacional (inicio de cuatrienios 2002 y 2006), ambos partidos también fueron capaces de hacer negociaciones con un partido “bisagra” (PDCH) para controlar el día a día del parlamento, facilitando su gobernanza y la colaboración con el ejecutivo de su mismo partido.

El nuevo reparto electoral multipartidista, como hemos mencionado, ha obligado al partido ganador (Nacional) a pactar con su otrora adversario (Liberal) para lograr mayoría simple durante el período legislativo actual (2014-2018). No obstante, la presencia de múltiples jugadores partidistas no ha obstruido significativamente la aprobación de legislación ordinaria en Honduras, debido a negociaciones partidarias para hacer productiva la coalición mencionada y a un fenómeno novedoso en esta nueva etapa de la democracia hondureña: el transfuguismo. Al menos once diputados pertenecientes a tres partidos (ocho de Libertad y Refundación, dos de Partido Anticorrupción -PAC- y uno de Demócrata Cristiano), han cambiado de organización política y bancada en el transcurso del actual cuatrienio, modificando la composición de las fracciones parlamentarias y la correlación de fuerzas (ver Tabla 4).⁵¹

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN ACTUAL DIPUTACIONES (2017)	
PARTIDO	DIPUTACIONES *
Nacional de Honduras	50 (48)
Libertad y Refundación (Libre)	29 (37)
Liberal de Honduras	30 (27)
Anticorrupción (PAC)	11 (13) **
Unificación Democrática	1
Innovación y Unidad-Social Demócrata	1
Demócrata Cristiano de Honduras	0 (1)
Vamos	4 (0)
Independientes	2
	128
* La cifra entre paréntesis es la cantidad de diputaciones al iniciar el cuatrienio legislativo.	
** La fracción parlamentaria restante (11) se ha reducido más en la práctica por divisiones internas y ausencia de cohesión.	
Fuente: Elaboración propia.	

Además de los variados niveles de disciplina partidaria, importantes para que la coalición se mantenga viable -que van desde la vertical disciplina del Partido Nacional a la ausencia de la misma en al menos diez diputados de la bancada liberal y la disidencia completa de otros diputados que han abandonado sus partidos (transfuguismo) hasta dejarlos sin representación como el PDCH- ha sido decisiva la existencia de un singular y poco ortodoxo incentivo: el acceso a recursos públicos, útiles para la vinculación de los diputados con la población que representan, pues les permiten el desarrollo de obras públicas. Los diputados del Congreso Nacional pueden recibir dos tipos de fondos: 1) Los fondos discrecionales entregados en concepto de subsidios por la Presidencia del Congreso Nacional; y 2) Los provenientes del Fondo de Desarrollo Departamental.^{52 53} Se agrega al evidente efecto en la votación nominal y

⁵¹ Ver nota 13 (supra) para actualización.

⁵² El 6 de marzo de 2012, se publicó en el Diario Oficial La Gaceta la Resolución No. 01JD/CN-2012, que aprobó el Reglamento de Aplicación del Fondo de Desarrollo Departamental creado mediante el artículo 156 del Decreto No. 255-2011 “Presupuesto General de Ingresos y Egresos del ejercicio Fiscal 2012”, cuyo principal objetivo era regular los procedimientos para la asignación, manejo, seguimiento y

en el logro de complicadas mayorías simples y calificadas, que el acceso a estos recursos públicos no parece tener efecto decisivo en la reelección de los diputados: para el cuatrienio actual (2014-2018), un porcentaje mayor al 65% de ellos no retornó a la cámara. Esto ocurrió no solo por la incorporación de nuevas fuerzas políticas a la contienda (al menos dos con altos porcentajes de votación: Libre y PAC), sino porque en los procesos electorales primarios de los principales partidos y el proceso electoral general los votantes tienden a favorecer a los “líderes naturales” consolidados en cada circunscripción departamental, debido a prácticas clientelares y redes de influencia que fortalecen su visibilidad, gracias a su cercana vinculación a jugadores partidarios claves de dependencias del Ejecutivo en sus regiones o a las autoridades locales (municipales).

El Congreso Nacional está dirigido por un presidente, que ejerce sus funciones por un periodo de cuatro años. Como titular del Poder Legislativo, el Presidente también está al frente de una Directiva (presídium), integrado por distintos diputados, que dura dos años en funciones; el presidente del Congreso Nacional además preside la Comisión Permanente que funciona cuando el parlamento se encuentra en receso o pausas.

Hasta el 22 de enero del 2014, este poder del Estado se rigió por un Reglamento Interior, que otorgaba poderes casi ilimitados a su titular. La nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo (Decreto No. 363-2013) confiere atribuciones al Presidente (artículo 22) que no superaron los anteriores cuestionamientos; para el caso: el Presidente ejerce la administración del Congreso Nacional (numeral 8) y autoriza erogaciones con cargo al presupuesto del Congreso Nacional (numeral 18), nombra y sustituye a los integrantes de las Comisiones Legislativas (numeral 12); puede crear Comisiones Legislativas Especiales (numeral 14), establecer la agenda para las sesiones del pleno, pudiéndola modificar cuando sea conveniente (numeral 15), puede turnar los proyectos de ley a las Comisiones correspondientes o las Comisiones especiales en su caso, retornar los proyectos de ley desde las Comisiones para su debate y aprobación (numeral 16) o establecer plazos para la emisión de dictámenes a las Comisiones en casos calificados o de urgencia (numeral 17). Puede abrir, suspender y clausurar las sesiones del Pleno (numeral 2), mantener el orden en las sesiones (numeral 3), conceder la palabra por orden sucesivo a los Diputados(as) que la pidieren, así como suspender el uso de la misma (numeral 4), además de llamar al orden a los Diputados que se salgan del asunto en discusión (numeral 5) y ordenar que un asunto se someta a votación por considerar que está suficientemente discutido (numeral 24).

En la práctica, el presidente del Congreso Nacional goza de control absoluto sobre la agenda, el inicio, desarrollo y finalización de las sesiones, el uso de la palabra y la extensión de los debates, así como en qué momento puede someterse un asunto a votación (que puede ser por medios electrónicos o levantando la mano, decisión que adopta el presidente).⁵⁴ Corresponde

liquidación del Fondo de Desarrollo Departamental asignados a los Diputados y Diputadas de conformidad a la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos concerniente a cada ejercicio Fiscal. Este Reglamento entró en vigencia a partir del 12 de enero del 2012.

⁵³ Véanse “Informes de Producción Legislativa y Manejo de Recursos Públicos”. Correspondientes a Primera (enero 2010-enero 2011), segunda (enero 2011-enero 2012), tercera (enero 2012-enero 2013) y cuarta legislatura (enero 2013-enero 2014). Fundación Democracia Sin Fronteras.

⁵⁴ Como rasgo peculiar del nivel de gran arbitrio que posee el cargo, véase el Artículo 63 de la nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo: “En casos de urgencia el Pleno o el Presidente, puede decidir que los proyectos de ley o mociones sean dictaminados durante el desarrollo de la sesión o en el receso,

a la Presidencia la asignación de subsidios y la revisión de la asignación, manejo, seguimiento y liquidación del Fondo de Desarrollo Departamental asignado al Congreso Nacional de la República, que elabora la respectiva Oficina de Análisis de Finanzas y Presupuesto (que maneja el Fondo).

Expertos que llevaron a cabo un diagnóstico de la estructura y funcionamiento del Congreso Nacional de Honduras señalaron que “Las facultades...en materia de gobierno y ordenación del trabajo las asume con exclusividad el presidente” de la cámara, sin posibilidades de “oposición por parte de otros órganos parlamentarios”. El diagnóstico incluía recomendaciones dirigidas a la modernización del Poder Legislativo, por ejemplo, hacer una reforma normativa al Reglamento Interior que para entonces ya tenía treinta años.⁵⁵ Recomendaciones similares se hicieron en otros estudios de modernización del Congreso Nacional⁵⁶

Entre ellas, el poder de establecer la agenda y la integración de Comisiones (29 a partir de la aprobación de la nueva Ley Orgánica)⁵⁷ confieren al presidente del Congreso Nacional un rol clave y excepcional en el proceso de formulación de políticas, que resulta estratégico controlar para una eficaz coordinación de la PFP desde el Ejecutivo. El presidente tiene bajo su control qué proyectos de ley se consideran no solo en un año legislativo, sino en determinados períodos de sesiones. Esta prerrogativa le permite no solo llevar la batuta en los potenciales acuerdos con la oposición, sino liderar el proceso legislativo para concertar negociaciones ventajosas para la PFP con otros jugadores políticos de las coaliciones parlamentarias que se establezcan en el seno de la cámara.

Las potestades de nombrar y sustituir a los integrantes de las Comisiones Legislativas ordinarias (de 8 a 11 miembros), como la de crear Comisiones Legislativas especiales, posibilita al Presidente del Congreso Nacional el control de comisiones clave como las de Legislación y Asuntos Constitucionales, la de Presupuesto, la de Educación, la de Seguridad y Prevención Ciudadana y la de Defensa y Soberanía, Transporte, Vivienda y Urbanismo, la de Comunicaciones, de Energía, Minería e Hidrocarburos, Desarrollo y Protección Social, por citar algunas. Todas ellas son presididas en el cuatrienio 2014-2018 por legisladores del partido oficialista (integradas en su mayoría por 3 a 4 miembros del Partido Nacional); otras igualmente relevantes como la de Asuntos Electorales, Justicia y Derechos Humanos, Salud, Agricultura, Relaciones Internacionales, Finanzas y Cooperación Externa, Promoción de Inversiones, son presididas por el Partido Liberal, como contraprestación a la coalición acordada al inicio del período legislativo. No es extraño encontrar conflictos de interés entre la pertenencia a una Comisión legislativa y a una actividad productiva, gremial, comercial o de interés particular de los legisladores.⁵⁸

debiéndose presentar en la misma sesión. Asimismo, si así lo decidiere el Pleno se le podrá dispensar uno o dos debates, y discutirse en uno solo”.

⁵⁵ Conclusión del Resumen Ejecutivo del Diagnóstico realizado por la misión de expertos de la Dirección de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados de España en Honduras (2012), AECID, p. 2.

⁵⁶ PNUD, 2014.

⁵⁷ En 2010 llegaron a existir 70 Comisiones ordinarias.

⁵⁸ Para citar ejemplos, hay legisladores que son conocidos propietarios de medios de comunicación, participando en la Comisión de Comunicaciones; exdirigentes gremiales participando de la Comisión de Educación; proveedores de servicios privados de salud, en la Comisión de Salud; empresarios del transporte en la Comisión de Transporte, Vivienda y Urbanismo; empresarios agrícolas en la Comisión de

Dada la reciente reorganización del número y estructura de comisiones legislativas, y la modificación de la correlación partidaria en el seno del Congreso Nacional, los legisladores con experiencia técnica acumulada son pocos, pero los hay. Destacan algunos en la Comisión de Presupuesto, Legislación y Asuntos Constitucionales, Asuntos Electorales y Finanzas y Cooperación externa, por citar algunas, bien por su presencia continuada en el seno de la Cámara o por su experiencia profesional individual.

Cabe indicar que la Presidencia del Congreso se reserva la potestad de crear Comisiones Legislativas Especiales, incluso para normativa que por su temática podría ser conocida por una de las Comisiones Ordinarias, que provee de una oportunidad adicional para negociaciones y acuerdos cooperativos, así como de exclusiones de legisladores conflictivos.

Con las atribuciones antes mencionadas, es fácil comprender los incentivos para cooperar entre sí que encontraron el Partido Nacional y el Partido Liberal, como jugadores, para conformar la coalición “de gobernabilidad” a inicios del cuatrienio 2014-2018. Esto les permitió sumar votos suficientes para elegir al presidente del Poder Legislativo del partido oficial, que facilite la PFP a cargo de la titularidad del Ejecutivo, pero que también pueda “vetar” los intentos de la oposición de complicar la gestión gubernamental. Recientemente, y ante la ausencia de votos del PDCH y divisiones internas del PAC, hay señales de que el Partido Libertad y Refundación (Libre) se ha sumado como jugador político en los acuerdos cooperativos del Partido Nacional y del Partido Liberal: Libre participó en la nominación y elección de un candidato suyo como magistrado del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), y de un comisionado (de 3) de la recién creada Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de campañas y partidos políticos. Recientemente (2 de noviembre del 2016), uno de sus diputados introdujo una iniciativa para reformar la composición del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el Registro Nacional de las Personas (RNP), para que incorporen representantes de otros partidos políticos.

La coalición de gobernabilidad del Poder Legislativo ha permitido que, a pesar de que el Partido Nacional no cuente con la abrumadora mayoría parlamentaria del periodo previo, no exista mayor diferencia entre la producción legislativa anual actual que la producida durante el cuatrienio anterior (2010-2013) ⁵⁹. La única notable excepción es apreciable en el cierre de la legislatura del 2013 (ya mencionado anteriormente) cuando entre diciembre del 2013 y enero del 2014, sabidos los resultados electorales que arrojaban una nueva composición multipartidista y un incierto gobierno o control del Congreso Nacional, se presentaron 240 iniciativas (entre decretos, leyes, contratos, etc) ⁶⁰ y se nombraron a destiempo altos cargos del estado (desafiando la práctica constitucional y aprovechando vacíos procedimentales).

Agricultura. Existe una prohibición expresa en el artículo 50, numeral 1, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, cuya aplicación se vuelve ilusoria por ausencia de órgano responsable de vigilar su aplicación y cumplimiento (enforcement).

⁵⁹ Un efecto positivo de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto no. 170-2006, publicado en La Gaceta del 30 de diciembre de 2006), es que a partir del cuatrienio 2010-2013, la obligatoriedad de contar con portales de transparencia en la web ha hecho más accesible la información del Congreso Nacional.

⁶⁰ En diciembre de 2013 se presentaron 94 iniciativas y en enero de 2014 un total de 146, muchas el mismo día del cierre de la legislatura.

Además de prolongar la continuidad del pacto de gobernabilidad con el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) (con la reelección de uno de sus miembros en el Tribunal Supremo Electoral) el Partido Nacional contó entonces con votos del Partido Liberal y otras fuerzas minoritarias, para lograr la mayoría calificada que permitió hacer una importante modificación a la normativa electoral y cambiar la fecha de las elecciones primarias, apenas seis meses antes de las generales. Esta reforma no es menor, pues tiene un importante efecto en el peso de las decisiones del Ejecutivo que usualmente han decaído de influencia en el tramo final del mandato presidencial, ante la legitimación de un precandidato de su mismo partido como potencial sustituto.

3) EL PODER JUDICIAL

Honduras cuenta con un poder judicial, con autonomía administrativa y financiera, integrado por “una Corte Suprema de Justicia, por las Cortes de Apelaciones, los juzgados, por tribunales con competencia exclusiva en zonas del país sujetas a regímenes especiales creados por la Constitución de la República y además dependencia que señale la Ley”.⁶¹ Su función principal es “aplicar las leyes a casos concretos, juzgar y ejecutar lo juzgado”⁶². Por disposición constitucional debe tener una asignación anual no menor del tres por ciento de los ingresos corrientes una Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

La Corte Suprema de Justicia es su máximo órgano, con jurisdicción en todo el territorio estatal, estando integrada por quince magistrados, elegidos por un período de siete años a partir de la fecha en que presenten la promesa de Ley, pudiendo ser reelectos. Sus decisiones se tomarán por la mayoría de la totalidad de sus miembros. Estos magistrados son electos por el Congreso Nacional, por mayoría calificada de dos tercios de la totalidad de sus miembros, de una nómina no menos de tres por cada uno de los magistrados a elegir (es decir, al menos 45 candidatos).

La nómina es propuesta por una Junta Nominadora, regida por una ley especial, y que está integrada por representantes de distintos sectores estatales y no estatales, entre los que se encuentran un representante de la Corte Suprema de Justicia, un representante del Colegio de Abogados, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, un representante del sector privado (Consejo Hondureño de la Empresa Privada -COHEP), un representante de los Claustros de Profesores de las Escuelas de Ciencias Jurídicas, un Representante electo por las organizaciones de la Sociedad Civil y un representante obrero de las Confederaciones de Trabajadores.

La elección del presidente de la Corte Suprema de Justicia es llevada a cabo por los magistrados electos, reunidos en el Pleno, con voto favorable de dos terceras partes de sus miembros; este nombre se propone al Congreso Nacional y este debe efectuar su elección con mayoría calificada de dos tercios de los diputados. La Corte Suprema de Justicia se organiza en salas, siendo una de ellas la de lo Constitucional que está integrada por cinco Magistrados.

⁶¹ Artículo 303, Constitución de Honduras.

⁶² Artículo 304, Constitución de Honduras.

La Sala de lo Constitucional, establecida en la Constitución desde el 2001, es un importante jugador con rol dirimente, que conoce de los recursos de Habeas Corpus o Exhibición Personal, Habeas Data, Amparo, Inconstitucionalidad y Revisión. Además, dirime los conflictos entre los Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo Electoral, así como entre las demás entidades u órganos que indique la ley, cuyas sentencias de inconstitucionalidad de una norma son de ejecución inmediata y tienen efectos generales; derogando la norma inconstitucional.⁶³

La independencia judicial es un factor relevante a considerar cuando se quiere analizar el rol del poder judicial como actor del juego político.⁶⁴ Idealmente, el poder judicial debería jugar un rol de árbitro imparcial, con el consecuente impacto en la continuidad y estabilidad de las políticas adoptadas.⁶⁵ Sin embargo, en Honduras este poder suele estar supeditado y responder a los intereses de una o los dos poderes del Estado restante, lo que lleva a que sus acciones se sumen y fortalezcan las acciones del poder o poderes con los que se identifica. La independencia del Poder Judicial hondureño ha sido objeto de recomendaciones en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, Suiza. Tanto en el 2011 como en el 2015, se emitieron sendas recomendaciones relacionadas con el fortalecimiento de su independencia, particularmente la implementación de un proceso de selección transparente, basado en el mérito y claramente definido para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; además de asegurar transparencia e imparcialidad en los nombramientos de jueces asegurando que no estén sujetos a la interferencia política. Este cuestionamiento no era nuevo: en el 2003 un informe independiente de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) hacía ver la “extrema politización” de los distintos órganos del Poder Judicial, confirmando diez años después (2013) que la politización de este poder todavía prevalece, persistiendo también la injerencia de sectores políticos en el Poder Judicial, afectando seriamente la independencia y estabilidad de jueces y magistrados.⁶⁶

Una buena muestra de ello fue la destitución de cuatro de los cinco magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por el Congreso Nacional en diciembre del 2012. Oficialmente se dijo que fue la consecuencia de un fallo en noviembre de ese mismo año en que declaraba inconstitucional la llamada “Ley de Depuración de la Policía (Decreto legislativo No. 89-2012), por considerarse que el uso de algunos medios de prueba como el “polígrafo” resultaban violatorios contra los derechos de los miembros de la policía. En vista que no había sido unánime (votación 4-1), se tendría que pronunciar el pleno de la Corte sobre la inconstitucionalidad. Sin embargo, se procedió en el Congreso Nacional a conformar una Comisión de Investigación para “analizar la conducta administrativa de los magistrados que votaron (¿?) a favor de la inconstitucionalidad de la ley”. Bajo el argumento que la decisión jurisdiccional ponía en peligro inminente la seguridad ciudadana y no era congruente “con la política de seguridad implementada con los poderes legislativo y ejecutivo”, el Congreso

⁶³ Artículo 316, Constitución de la República.

⁶⁴ Scartascini, Carlos. ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones?. En “El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?” (Scartascini et al.) BID, 2011. P.60.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 61.

⁶⁶ En conclusiones de “La Independencia del Poder Judicial en Honduras (2004-2013)”. Comisión Internacional de Juristas. Ginebra, 2013. P. 89.

Nacional destituyó el 12 de diciembre de 2012, a los cuatro magistrados que habían votado por la inconstitucionalidad de la ley, sin ser escuchados o sometidos a proceso alguno.⁶⁷

Esta decisión se ha considerado de forma generalizada como un acto de interferencia con la independencia del poder judicial, que ejercía un poder de “veto adicional” sobre una nueva legislación, a partir del cual podían, por ejemplo, encontrarse espacios para una transacción política que permitiera aprobar políticas para la depuración policial, respetuosas de los derechos humanos.

La politización temprana del proceso de nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia sin duda tuvo peso en la determinación del poder legislativo: si bien existe una Junta Nominadora integrada por variados miembros, desde la primera vez que se implementó el mecanismo de selección en el 2002 fue evidente que varios de los miembros de la Junta asumían roles de representación afines a alguno de los dos grandes partidos (Liberal y Nacional). A la larga, esto facilitaba el paso final de selección y votación por los quince magistrados en el seno del poder legislativo: la primera vez que se utilizó este procedimiento en el 2002, el Congreso Nacional seleccionó ocho magistrados de filiación nacionalista y siete de filiación liberal (presidiendo una magistrada nacionalista). En el 2009, por segunda ocasión, el Congreso Nacional seleccionó ocho magistrados de ascendencia liberal y siete de simpatía nacionalista (presidiendo un magistrado liberal). En el 2016, bajo gobierno nacionalista y con la coalición entre nacionalistas y liberales en el Poder Legislativo, nuevamente se eligieron ocho candidatos de ascendencia nacionalista y siete liberales (aunque con mayores dificultades por la composición multipartidaria del parlamento). Esta forma de elegir los magistrados -que en esencia tergiversa el propósito de búsqueda de idoneidad y autonomía en el proceso de nominación y selección- paradójicamente puede resultar ventajoso para la PFP si contribuye a que el gobierno de turno logre estabilidad y adaptabilidad de las políticas por ser de la misma orientación política de la Corte en ejercicio. Caso contrario, puede obligar a la búsqueda de acuerdos entre los jugadores políticos (el período de siete años se orienta precisamente a garantizar cierto grado de independencia de la injerencia política) o complicar su logro por razones de cálculo.

Finalmente, después del significativo avance que representó la reforma constitucional del 2011 que le da vida al Consejo de la Judicatura y la Carrera Judicial y la aprobación de su Ley mediante un decreto legislativo, para favorecer la separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales, la Corte Suprema falló declarando inconstitucional el Decreto de su creación en marzo del 2016. Sus primeros miembros, elegidos por el Congreso Nacional bajo criterios de filiación partidista, debieron renunciar, en medio de escándalos por supuestos abusos de poder que dejaron en evidencia, una vez más, los inconvenientes de la selección de altos funcionarios sin criterios de idoneidad.⁶⁸

4) PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

⁶⁷ En el mismo tiempo del fallo mencionado, se conocía y era pública la pretensión de un precandidato presidencial perdedor en las primarias del Partido Nacional, de presentar un recurso de amparo ante la Sala de Constitucional, para que se corrigiera una petición de nulidad parcial de la votación que había resultado favorable al entonces Presidente del Congreso, Hernández. Se estima que la destitución habría sido realizada previniendo esta acción.

⁶⁸ Nuevos concejales fueron nombrados por el pleno de la Corte Suprema de Justicia el 1 de diciembre de 2016.

Hasta el 2009, Honduras tenía uno de los sistemas bipartidistas nacional, de base caudillista, más longevos e institucionalizados de la región. Aún y cuando había sido antecedida de dos largas décadas de predominio de gobiernos militares, Honduras había desarrollado siete elecciones generales consecutivas desde 1981 en las que los dos partidos más antiguos y mayoritarios -el Liberal y el Nacional- se habían alternado en el ejercicio del poder, en una relación de 2:1. El Partido Liberal había ganado las elecciones a nivel presidencial y legislativo cinco veces y cuatro el Partido Nacional, con una participación electoral minoritaria de otras fuerzas políticas que nunca sumaron en conjunto más del 5% del voto nacional. Hasta noviembre del 2009, cada vez que el Partido Liberal ganó elecciones (cuatro veces) lo hizo de manera consecutiva por dos períodos (1982-1986, 1986-1990, 1994-1998, 1998-2002) y el Partido Nacional solo en dos ocasiones (cuatrienios 1990-1994 y 2002-2006), sin repetir mandato. Esta frecuencia se interrumpió con la crisis política de junio del 2009 y el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya, consecuencia directa del desacuerdo interno entre éste y personajes importantes del Partido Liberal e institucionalidad vigente. Esto permitió por primera vez desde que rige la Constitución de 1982, que un impasse mayor entre las élites políticas del país no se zanjara por vía de acuerdos y el Partido Liberal no eligiera a uno de los suyos como sucesor de un presidente liberal.

Hasta antes de la ruptura del bipartidismo tradicional en el 2010, los partidos Liberal y Nacional habían logrado acordar importantes reformas al modelo político que surge del pacto constitucional de 1982 y fueron eficaces en resolver distintos impasses que se presentaron por diferencias coyunturales y mostraron la necesidad de modernizar el sistema en su conjunto. Se llevaron a cabo importantes modificaciones a las reglas electorales a partir de la crisis política en 1985 -que se zanjó con la participación mediadora activa de las Fuerzas Armadas de Honduras y en la que se acuerpó, en conjunto con sectores de sociedad civil, cambios ad hoc en el procedimiento electoral que posibilitaron elecciones primarias a partir de 1989, primero en el Partido Liberal y luego también en el Nacional. Posteriormente, ocurrieron más modificaciones como consecuencia del efecto democratizador de los acuerdos de paz de Esquipulas II (a partir de 1987) y de demandas emergentes de la sociedad civil con apoyo de actores de cooperación externa (principalmente Estados Unidos de América) -en la década de los noventa- especialmente aquellas posteriores al huracán Mitch (1998) que se vieron favorecidas por una mayor influencia de la comunidad donante en diversos aspectos de política doméstica, característica propia de la etapa que antecede a la crisis política del 2009.

La capacidad de lograr acuerdos, a veces poco ortodoxos, había sido un rasgo distintivo de los actores políticos hondureños, dominante durante el último período democrático que se inauguró con la Constitución de 1982 y ha sido un importante factor para la aprobación, aplicación -más o menos exitosa-, sostenibilidad e impacto de algunas políticas en Honduras. Entre las muestras más notables de ese “acuerdismo” destacan las soluciones a las crisis de 1985 y del 2001, cuyos resultados fueron muy diferentes, debido a los distintos jugadores involucrados -algunos con verdadero poder de veto.

En las elecciones de 1985, con la activa mediación de las Fuerzas Armadas, la participación de sindicatos y otras fuerzas políticas minoritarias, los partidos Liberal y Nacional acordaron aplicar un inédito procedimiento -similar a la ley de lemas uruguaya- que no se encontraba prescrito ni por la “Ley electoral y de las organizaciones políticas”, y mucho menos por la

Constitución recién aprobada. Como resultado, la sumatoria de votos de los candidatos liberales permitió que el candidato más votado entre ellos (José Azcona) ganara la Presidencia, aceptando este resultado el Partido Nacional, aunque su candidato mayoritario (Rafael Callejas) había logrado mayor votación individual que el Presidente electo. El nuevo gobernante inició su período en enero de 1986, con la peculiaridad de contar en su gabinete con al menos dos secretarios de estado miembros del Partido Nacional (uno de ellos el de relaciones exteriores), cediendo incluso la presidencia y mayoría de la Corte Suprema de Justicia a ese partido. Más importante aún, se adoptaron en el Poder Legislativo reformas a la normativa electoral que establecieron la obligatoriedad de desarrollar elecciones primarias para la selección de candidatos de los partidos políticos, siendo el Partido Liberal el primero en llevarla a cabo para las elecciones generales de 1989 y luego ambos para la elección de 1993.

Otra crisis ocurrió en el 2001, con el debate sobre la inscripción como candidato presidencial del entonces aspirante Ricardo Maduro (Partido Nacional), por considerar sus opositores (liberales), entre ellos los representantes del Partido Liberal en el organismo electoral, que no cumplía con el requisito constitucional de ser hondureño por nacimiento. Siguiendo un complejo procedimiento que incluyó el nombramiento de un grupo de juristas internacionales, protestas callejeras e incluso la participación de otro candidato en su nombre en las elecciones primarias nacionalistas, el candidato Maduro fue inscrito después de un acuerdo político y una sesuda interpretación constitucional, que le habilitó para competir en las elecciones que finalmente ganó en el 2001, para ser presidente en el cuatrienio 2002-2006.

La crisis institucional experimentada con motivo de su inscripción coincidió con un importante momento de aumento de influencia de la cooperación internacional, potenciada por su aporte esencial para la reconstrucción posterior a la afectación producida por el Huracán y tormenta tropical Mitch. En el marco del amplio y participativo diálogo que se produce en el Foro de ayuda de Estocolmo, la sociedad civil encuentra una oportunidad para colocar en el tapete de discusión la necesidad de impulsar nuevas políticas, a través de reformas político institucionales en distintos ámbitos, que fueron avaladas tácitamente por la comunidad donante. Uno de esos ámbitos fue precisamente el político electoral, en el que se logran acuerdos sustanciales entre la representación de los partidos políticos que son refrendados y suscritos por los candidatos presidenciales en el 2001 en el mencionado “Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo hondureño”. Este intentó impulsar reformas que fortalecieran y despolitizaran la institucionalidad electoral, y que impulsaran una mayor participación ciudadana, transparentando y democratizando la toma de decisiones políticas.

La mayoría de los compromisos acordados en ese manifiesto fueron incluidos en reformas constitucionales y la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP), aprobadas entre 2002 y 2003. Sin embargo, el propósito de despolitización del Tribunal Supremo Electoral (TSE) quedó en nada, cuando los partidos políticos tradicionales (Nacional y Liberal), incentivados en cooperar entre sí por la posibilidad de controlar la toma de decisiones político-electorales (jugadores de veto formal de última instancia), pactaron entre sí y con un partido político “bisagra” (Demócrata Cristiano), la integración del nuevo órgano electoral, incluyendo figuras políticas afines a sus organizaciones como magistrados (algo similar hicieron el Partido Liberal y Nacional con el Registro Nacional de las Personas).

Otro tanto ocurrió con la creación de las figuras de participación popular (plebiscito y referéndum), incluidas en el texto constitucional con requisitos que las hicieron inviables de poner en práctica. Finalmente, la figura de vicepresidente, reestablecida para las elecciones del 2005, fue derogada por una resolución de una recién creada Sala de lo Constitucional (verdadero jugador de veto formal de última instancia) pronunciándose sobre los derechos de participación política del Presidente del Congreso Nacional, impedido de participar como candidato por una novísima prohibición que limitaba la posibilidad de presentarse como candidato a un ocupante de la Presidencia del Poder Legislativo. Irónicamente, la Sala de lo Constitucional determinó que toda la reforma constitucional objeto de acuerdo político en el 2001 y llevada a cabo en el 2003 por consenso de todos los jugadores en el parlamento (creación de la Vicepresidencia y prohibición al presidente del Congreso Nacional) era inconstitucional por haber afectado articulado irreformable (pétreo) de la Constitución de la República.

Durante el período entre 1980 y el 2001, el partido ganador de la fórmula presidencial siempre logró al menos la mayoría simple (mitad más uno) de los escaños en el Congreso nacional unicameral, necesaria para la aprobación de legislación ordinaria, requiriéndose acuerdos con el otro partido mayoritario para lograr la mayoría calificada (dos tercios) que demanda la aprobación de reformas constitucionales, integrar con sus parciales la Corte Suprema de Justicia, repartirse cargos en el poder judicial y otros altos cargos del Estado.

Hasta el cuatrienio 1998-2002, el partido ganador de las elecciones presidenciales usualmente no tenía problemas para dominar el poder Legislativo pues la simultaneidad de las elecciones legislativas con las del ejecutivo, garantizaba una mayoría por porcentaje similar en el parlamento. Este mismo esquema de mayoría impuso que en la administración pública la selección y contratación de personal haya obedecido más a criterios clientelares y de nominación partidaria de la organización política que ha ganado la boleta presidencial, a pesar de existir normativa de servicio civil desde 1967 que obliga a la creación de una carrera administrativa con base en el sistema de méritos.⁶⁹ Existen, no obstante, importantes excepciones en Secretarías de Estado de índole más técnica (relacionados con la parte financiera y planificación), con régimen especial de carrera (seguridad, defensa, servicio exterior), otras que gozan de personal con estatutos especiales (educación y salud), además de instituciones autónomas de carácter técnico (banca central), que como se verá más adelante tiene un importante impacto en la implementación y sostenibilidad de algunas políticas.

Esta lógica varió en el cuatrienio 2002-2006, cuando la correlación de fuerzas políticas en el Congreso Nacional impidió que el partido ganador de las elecciones del 2001 (Partido Nacional) pudiera obtener por sí solo la mayoría simple ⁷⁰. Entró en escena el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) que obtuvo importante provecho político de sus negociaciones durante los siguientes años, pues los resultados electorales del 2005 arrojaron

⁶⁹ Decreto No. 126, de 28 de octubre de 1967 (Ley de Servicio Civil). Artículo 1, numeral 1.

⁷⁰ Para la elección de Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, el Partido Nacional no logró elegir al candidato de su preferencia pues enfrentó un empate en la votación (64-64), debido a que los demás partidos representados en la cámara optaban por otro candidato. Finalmente, el Partido Nacional desistió de apoyar a su candidato y se eligió unánimemente al candidato alterno; a partir de esa elección, el Partido Nacional concretó una alianza de gobernabilidad del poder legislativo con el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH) -4 votos- para garantizar mayoría simple en las votaciones.

un equilibrio similar de fuerzas que obligó al Partido Liberal a pactar con ellos de forma parecida para obtener mayoría simple. Como consecuencia el PDCH ha integrado uno de sus miembros en cada órgano colegiado por elegir (con excepción de la Corte Suprema de Justicia) durante ese período y los subsiguientes (Tribunal Superior de Cuentas, Tribunal Supremo Electoral), hasta que dejó de ser funcional en 2013, cuando la nueva correlación partidaria obligó a negociaciones diferentes y la participación de otras organizaciones políticas en nuevos “pactos de gobernabilidad”.

A partir del golpe de Estado del 2009, el sistema de partidos experimentó una profunda reconfiguración -todavía en proceso. El Partido Nacional se ha mantenido hasta ahora como partido hegemónico, mientras el Partido Liberal se escindió en dos, surgiendo de su seno el Partido Libertad y Refundación (Libre), integrado mayoritariamente por miembros y simpatizantes del viejo partido en todo el territorio del país e integrantes de organizaciones sociales de izquierda, favorables a la propuesta de nuevo proceso constituyente impulsado por el expresidente Manuel Zelaya y que se manifestaron en contra del golpe de estado hacia su gobierno. Además de esta nueva organización política, se fundó entre el 2011 y el 2012 el Partido Anticorrupción (PAC), liderado principalmente por profesionales de capas medias, ajenas a la política, cuya base y militancia se asocia a personas desafectas de la política tradicional o críticas de la misma, ubicadas principalmente en la denominada “T del desarrollo” del territorio nacional (centro y litoral), donde se ubican las ciudades de características urbanas más grandes del país. Estos dos nuevos partidos, al igual que los viejos partidos del sistema bipartidista tienen base caudillista con rasgos personalistas y a diferencia de los tradicionales, enfrentan desafíos importantes de institucionalización, siendo Libre el que tiene mayores niveles de organización y contenido programático. Cada uno de estos partidos tiene fortalezas regionales (bastiones) y tiene importantes retos de institucionalización, que serán puestas a prueba nuevamente con el proceso electoral general del 2017.⁷¹

Para el cuatrienio 2014-2018), el Partido Nacional logró la mayoría de escaños (48), pero no suficientes -como ya se ha explicado antes- para alcanzar mayoría simple, por lo que optó por negociar con el Partido Liberal (27), Unificación Democrática (1) y PDCH (1) para contar con suficientes votos que le permitieran elegir al Presidente de ese poder del Estado (por cuatro años), su Junta Directiva (por los primeros dos años) y la aprobación de leyes ordinarias. Con raras excepciones, esta alianza política parlamentaria se ha mantenido vigente para la aprobación de leyes y acuerpar medidas de política pública de la administración actual.⁷²

Actualmente hay señales de que el acuerdo de gobernabilidad que incluía al PDCH se ha modificado sustancialmente pues el partido Libre logró incorporar un parcial en la fórmula de tres magistrados de un importante órgano de control como el Tribunal Superior de Cuentas (TSC) -junto a los propuestos por el Partido Nacional y el Partido Liberal- así como en la triada de comisionados de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de campañas y

⁷¹ Se formaron también otros partidos, de naturaleza marginal, Alianza Patriótica y FAPER, que no lograron superar el umbral de participación (2%) en la elección de 2013 y fueron desinscritos. No obstante, la Corte Suprema de Justicia les restituyó su vida jurídica durante 2016.

⁷² NOTA DE ACTUALIZACIÓN: La actual composición del Congreso Nacional ha incorporado al partido Alianza Patriótica (4 diputados) como “nuevo jugador” esencial para el logro de la mayoría simple (65) por el partido Nacional (61 escaños). (Ver nota 13 supra). Los efectos de su presencia ya han modificado la lógica de los pactos de gobernabilidad y distribución de órganos colegiados. Ver infra.

partidos políticos. Lo mismo puede preverse en una futura conformación colegiada del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y Registro Nacional de las Personas (registro civil), a partir de una reforma constitucional aprobada el 2 de noviembre del 2016 por el Congreso Nacional y pendiente de ratificación.⁷³

En la historia política del país, la Constitución de 1982 tenía la vigencia más larga y hasta antes de la ruptura política del golpe de estado del 2009, no había sido cuestionado a profundidad el alcance del pacto social que representa. El proceso de formulación de políticas bajo su marco ha tenido como característica primordial hasta muy recientemente, la coexistencia de dos grandes partidos políticos con un presidencialismo dominante desde el Ejecutivo. La presidencia del Legislativo goza de prerrogativas casi omnímodas para el control de ese poder (control presupuestario y administrativo, además de la elaboración de la agenda y desarrollo del proceso legislativo, entre las principales) todas ellas suficientes -según el diseño constitucional hondureño de 1982- para contrarrestar el poder del Ejecutivo. Sin embargo, esto no suele ejercer un rol efectivo de *pesos y contrapesos* en lo práctico, debido a la designación de personas que no hacen valer el principio de separación de poderes. Cuando no ha ocurrido así, es porque quien preside el Poder Legislativo ha aspirado a ocupar la titularidad del Ejecutivo y desafía la posición dominante de éste. Se han dado cuatro confrontaciones importantes entre el legislativo y el ejecutivo, durante gobiernos liberales, que provocaron graves crisis en al menos dos oportunidades: en 1985 y en el 2009.

En el 2005, se intentó la suscripción del “Gran Acuerdo por Honduras” en el que se incluían acuerdos sobre reformas político-institucionales y reformas económico-sociales, para llevar a cabo durante los próximos años. Sin embargo, a último momento no se firmó. En un análisis posterior (2010), importantes actores políticos identificaron dos posibles razones de este fracaso: algunas circunstanciales y otras de bloqueos deliberados de parte de actores políticos clave. Sin embargo, ambas coincidían en lo esencial: reconocieron la capacidad de élites influyentes, algunas dominantes y otras no, de dar marcha atrás a reformas que representaron avances o cuestionamientos al orden establecido.⁷⁴

Años después, analistas y actores políticos, concordarían que “ese contratiempo prefiguró la crisis de junio del 2009”⁷⁵ y demostró que el “acuerdismo” (consentimiento entre los actores más decisivos, con incentivos para cooperar entre sí), que había caracterizado hasta entonces a las élites políticas hondureñas, empezaba a fracturarse, principalmente por la insuficiencia de esos incentivos y la prevalencia de bloqueos mutuos entre los más importantes jugadores políticos.

⁷³ NOTA DE ACTUALIZACIÓN: Aún sin reforma constitucional, se ha reconstituido el 26/09/18 la composición del RNP como órgano colegiado al incorporarse un miembro propietario del Partido Libre y uno suplente del Partido Alianza Patriótica (AP) en una “comisión especial de intervención” (3 miembros propietarios y 2 suplentes), junto a los propietarios del partido Nacional (1) y Liberal (1), y el suplente del PDCH (1). Se prevé que una composición similar podría establecerse en el Tribunal Supremo Electoral y en el RNP cuando se elijan sus nuevos integrantes por el Congreso Nacional en mayo de 2019 (previa reforma constitucional).

⁷⁴ González, Luis y Cáliz Miguel. Reformas Políticas 2001-2009: el reto de construir nuevos acuerdos políticos en Honduras- ASDI-PNUD. Tegucigalpa, 2011. P. 23-24-

⁷⁵ Fernández, Gustavo. “Análisis y perspectivas de la crisis política hondureña desde una lectura internacional”. Honduras: el desafío de construir una salida a la crisis. Escenarios prospectivos 2012-2015. Unión Europea-PNUD-PAPEP. Tegucigalpa, p. 81.

5) LA COOPERACION EXTERNA

Honduras es un país de renta media baja de acuerdo con las consideraciones hechas por el Banco Mundial. No obstante, es el país que recibe la mayor cantidad de ayuda oficial al desarrollo (AOD) en Centroamérica (Cuadro 1)⁷⁶. En términos absolutos, la AOD equivale al 5% del PIB por año. Más interesante resulta, sin embargo, que el Gobierno Central se financia en aproximadamente un 15% con fondos de la cooperación internacional y que ésta equivale aproximadamente a un 70% del Programa de Inversión Pública⁷⁷.

Cuadro 1
Ayuda Oficial al Desarrollo
(US\$ en precios corrientes)

Recipiente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2013	2014	2015
Nicaragua	561																5	342.26	298.23	312.45
Honduras	448.96	678.61	470.07	390.58	650.23	678.29	507.4	502.1	451.89	212.1	189.38	358.23	428.32	445.25	452.31	421.12				
El Salvador	179.97	237.75	233.43	192.23	216.69	199.62	157.34	132.5	125.34	135.42	148.95	175.2	156.65	138.73	120.89	111.23				
Guatemala	263.46	226.48	248.31	246.78	220.17	254.15	487.17	332.2	346.87	326.34	386.12	345.21	354.25	325.61	311.54	329.22				
Rep. Dom.	56.11	106.86	144.85	68.76	84.54	76.99	53.03	35.1	33.24	31.58	45.23	35.89	32.87	42.22	38.45	39.21				
Costa Rica	11.34	1.7	5.1	28.33	14.82	29.55	23.7	20.2	22.35	21.52	11.2	4.32	-5.36	1.25	2.58	5.6				
Panamá	16.01	27.53	21.71	28.64	24.25	19.57	30.44	32.1	35.85	16.54	12.25	5.56	12.53	13.24	11.89	12.56				
Belice	14.66	21.59	22.2	11.85	7.72	12.0	7.61	5.52	5.10	8.98	9.32	12.2	14.25	11.28	13.2	15.41				

Fuente: OCED, StateXtracts, Datos incluyen todos los donantes

En ese contexto, los países cooperantes y las Instituciones Financieras Internacionales ejercen un fuerte control sobre las decisiones políticas del país. Esto incluye tanto las condicionalidades para el desembolso como la aplicación de reformas estructurales y coyunturales (políticas públicas) que permitan una mejor gobernabilidad y por tanto mejores resultados en la ayuda.

Es así como prácticamente todo programa de ayuda externa en cualquiera de sus modalidades⁷⁸, lleva intrínsecas reformas y medidas de política que es necesario adoptar. Lo anterior ha provocado en la práctica algunos problemas de armonización de políticas, lo cual deriva en la inaplicabilidad de muchas de ellas. Un claro ejemplo de ello es la contradicción que se generó entre el Acuerdo firmado con el FMI en 2004 que obligaba al gobierno a recortar su gasto corriente y los compromisos contraídos con el Programa de Cooperación Sueca, que solicitaba al gobierno la aprobación de una buena cantidad de plazas en el sector salud.

El cuadro 2 muestra algunos casos de la cartera de programas no reembolsables, sus objetivos y algunos de los elementos de reforma que llevan implícitos. Es evidente que, si los proyectos de cooperación sirven para financiar dos terceras partes del Programa de Inversión Pública, le queda al país muy poca discrecionalidad en cuanto al manejo de los recursos para el desarrollo.

⁷⁶ Fuente: PNUD, Informe sobre la Cooperación Internacional en Honduras

⁷⁷ Datos basados en información oficial

⁷⁸ La cooperación externa puede darse en forma de apoyo presupuestario o proyectos diseñados totalmente por el organismo que otorga el financiamiento.

Cuadro 2
Cartera de Programas y Proyectos de Cooperación Internacional en Honduras
(2000 – 2015)

País/ Organismo Cooperante	Área de Cooperación	Monto Aproximado Anual (Millones US\$)
Alemania	Conservación y desarrollo económico de recursos naturales, Manejo integral forestal, Fomento de la micro, mediana y pequeña empresa, Desarrollo local, Mejoramiento habitacional urbano, Vivienda rural, Mejora en la cobertura educativa.	12.0
BCIE	Infraestructura vial, Vivienda urbana y rural, Apoyo a la pequeña y mediana empresa, Desarrollo industrial, Agricultura y Ganadería, Cambio climático.	120.0
BID	Infraestructura escolar, Apoyo a la producción agrícola, Fomento a la competitividad, Infraestructura vial, Mejora en atención hospitalaria, Seguridad ciudadana, Gobernabilidad y transparencia, Agua potable y saneamiento, Mejora en la cobertura y calidad educativa, Apoyo a la pequeña y mediana empresa.	130.0
Banco Mundial	Gobernabilidad y transparencia, Modernización del estado, Seguridad ciudadana, Competitividad rural, Apoyo a la propiedad de tierras, Fortalecimiento del sistema financiero, Infraestructura vial, Mejora en la calidad y cobertura en educación, Mejora en la calidad y cobertura en salud, Agua potable y saneamiento, Fomento empresarial, Derechos humanos, Apoyo al sector justicia, Desarrollo de tecnologías de la información, Apoyo a las telecomunicaciones, Desarrollo local y descentralización	90.0
Brasil	Manejo de producción de frutas tropicales, Educación vocacional	2.1
Canadá	Apoyo a la planificación sectorial (Salud, Educación, Agua potable, Agricultura, Silvicultura y Ambiente), Fortalecimiento de capacidades en forestería, Desarrollo rural, Agua, Equidad de género, Reducción de pobreza u desarrollo sostenible, Manejo de recursos naturales, Salud comunitaria, Combate al mal de Chagas, Manejo integral de cuencas.	10.0
Corea	Apoyo a las TICs, Apoyo a Zonas Especiales de Desarrollo, Salud y Educación, Apoyo a la pequeña y mediana empresa	5.0
China (Taiwan)	Agua y saneamiento, Infraestructura escolar, Proyectos de riego, Apoyo a niñez y juventud discapacitada, Infraestructura vial, Apoyo a grupos productores de pueblos indígenas y afro descendientes, Obras públicas, Infraestructura escolar, Infraestructura hospitalaria, Mitigación de riesgos, Energía, Apoyo a la seguridad pública, Apoyo a centros de atención a migrantes retornados.	7.0
España	Descentralización y desarrollo local, Infraestructura y calidad en educación, Apoyo a la seguridad ciudadana, Fortalecimiento del sector justicia, Mejora en la calidad y cobertura en educación, Agua potable y saneamiento, Apoyo al sector salud.	45.0
FMI	Apoyo al sector fiscal, Apoyo a las Políticas Macroeconómicas, Fortalecimiento del Banco Central y el sector financiero, Fortalecimiento de la Balanza de Pagos	30.0
ONU	Apoyo a la gobernabilidad, Fortalecimiento de los Derechos Humanos, Apoyo a la Niñez, Equidad e igualdad de género, Apoyo a los migrantes, Descentralización y desarrollo local, Seguridad alimentaria y nutricional, Reducción de la pobreza, Apoyo a la salud reproductiva, Protección del ambiente, mitigación de riesgos y adaptación al cambio climático, Mejora en el mercado laboral, fortalecimiento de la cultura y la educación.	25.0
Suiza	Apoyo a la micro y pequeña empresa, fortalecimiento de los derechos humanos, apoyo a la formación vocacional.	
Unión Europea	Fortalecimiento del sector justicia, apoyo a la seguridad ciudadana, trabajo decente, fortalecimiento del sector educación	45.0

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional

Pero si los donantes ejercen una influencia considerable en la PFP, mucho mayor es la de los Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como el FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc.

El diseño de una política sectorial o global que haya surgido de algún proceso interno o espontaneo de la sociedad es prácticamente nulo. Incluso fueron las mismas IFI quienes obligaron al país a desarrollar un mejor diálogo con la sociedad civil para la construcción de políticas. Ello por supuesto explica el porqué del fracaso en la mayoría de estas experiencias.

Lo anterior se hace más evidente al examinarlo con una perspectiva histórica: Durante la primera mitad del siglo pasado, quien determinaba las políticas públicas en el país eran las compañías bananeras y mineras; durante los años ochenta, las condiciones para la ayuda estaban sujetas al cumplimiento de requisitos políticos ligados con la guerra fría e impuestos por el Departamento de Estado norteamericano.

Sin embargo, fue en el año de 1990 en que se promueve un paquete de medidas de política económica con miras a liberalizar la economía del país como condición para lograr un primer acuerdo ESAF con el FMI y de esta forma abrir posibilidades para que otros cooperantes trajeran ayuda al país.

El cuadro 3 es útil para analizar las motivaciones que las autoridades hondureñas han tenido para diseñar políticas públicas y el destino que éstas han tenido a lo largo de apenas tres lustros.

Durante el período indicado en el Cuadro 3 (1999-2010), ninguna política elaborada ha sobrevivido el periodo de gobierno en que se echó a andar. Como corolario del presente análisis, queda claro que la influencia de la Cooperación Internacional sirve para que el país y sus autoridades, cumplan con la elaboración de las políticas públicas, pero poco puede hacer para garantizar su seguimiento y eficacia.

Cuadro 3: Ejemplo de algunos de la PFP impulsados por la Cooperación Internacional

Año	Objetivo	Compromisos de Reformas	Comentarios
1999-2002	Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional	<ul style="list-style-type: none"> Tener un acuerdo vigente con el FMI Dar seguimiento a la Declaración de Estocolmo para la Reconstrucción de CA 	Se rompió el acuerdo ESAF (programa de ajustes estructurales) con el FMI y las prioridades, tanto de donantes como del gobierno se centraron en la Iniciativa HIPC
2006-2010	Iniciativa HIPC para alivio de la deuda externa	<ul style="list-style-type: none"> Tener un acuerdo vigente con el FMI Elaborar y poner en marcha una Estrategia para la Reducción de la Pobreza, financiado por los recursos liberados del 	En el año 2008, el gobierno rompió su acuerdo con el FMI, abandonó la ERP como instrumento de política y decidió basar su política social en la denominada Red Solidaria, un programa de transferencias monetarias condicionadas, financiado con el BID y otros

	alivio de deuda	organismos
2010-	Inserción de Honduras en la comunidad internacional luego del golpe de estado del 2009.	<ul style="list-style-type: none"> • Política Pública de Derechos Humanos • Cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR)

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos de seguimiento de los distintos procesos

IV. CASO DE ESTUDIO: LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA O EL FRACASO DE UN JUEGO QUE INTENTÓ SER COLABORATIVO

Antecedentes

Generada por la afluencia de una serie de hechos que marcaron la coyuntura del cambio de siglo en Honduras, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) es quizás la única política pública en la historia del país que cumple con los requisitos establecidos en un manual sobre el tema, y cuyo devenir satisface plenamente los elementos que se arguyen en este estudio: Surge como una iniciativa de la comunidad internacional y fue incapaz de trascender los cambios del ciclo político.

En 1996, los directorios del Banco Mundial y el FMI habían determinado otorgar el alivio del endeudamiento externo a aquellos países que calificaran bajo los criterios de insostenibilidad e insolvencia fiscal⁷⁹. Pese a los problemas que implicaba para Honduras el servicio de la deuda externa que representaba casi el 50% del presupuesto público anual, el Directorio Conjunto de ambos organismos desestimó la solicitud del país centroamericano, ya que se consideraba que su comercio exterior, producía suficientes divisas como para no dejar ilíquido al país en el cumplimiento de sus compromisos.

Pero en noviembre de 1998, el territorio nacional fue asolado por huracán y tormenta tropical Mitch que destruyó prácticamente toda su infraestructura, causó severos perjuicios al 75% de la población y dejó en evidencia la vulnerabilidad ecológica y social del país. Las pérdidas se calculan en unos US\$ 5,000.00 millones, aproximadamente el 95% del PIB de aquel año.⁸⁰ Esto provocó una revisión de los parámetros para la Iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados, por sus siglas en inglés), con lo que Honduras

⁷⁹ Iniciativa HIPC o de los Países Pobres Altamente Endeudados, por sus siglas en ingles

⁸⁰ Honduras: Evaluación de daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998, Documento de la CEPAL, Enero de 1999. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/15501/l367-1.pdf>

quedó incluido como el segundo país pobre más endeudado en Latinoamérica después de Bolivia, y como el número 24 en el mundo.

Los requisitos impuestos al país para acceder a los beneficios del alivio de la deuda eran: 1) Mantener la estabilidad macroeconómica de mediano plazo, lo cual requería de la verificación del FMI mediante un arreglo trianual con dicho organismo y 2) la elaboración y puesta en marcha de la llamada “Estrategia para la Reducción de la Pobreza” (ERP) como política pública integral, que permitiera visualizar el uso de los recursos ahorrados por el alivio de la deuda y que debían ser canalizados hacia programas sociales con el fin de reducir la vulnerabilidad social del país.

El Banco Mundial se encargaría de monitorear y validar la correcta elaboración y puesta en marcha de la ERP. Con esto, se consolidaría la “división del trabajo” del denominado Consenso de Washington en el seguimiento de las políticas públicas para el desarrollo de los países pobres⁸¹.

La ERP como política: formulación y seguimiento.

La ERP fue diseñada en Washington en las oficinas del Instituto del Banco Mundial, en un proceso que contó con la colaboración del equipo técnico del Gobierno de Honduras, específicamente de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), en la Secretaría de la Presidencia de Honduras.

La elaboración del documento obedecía a una estructura estándar para todos los países HIPC⁸², y su contenido consistía en un breve diagnóstico de la pobreza (Incidencia, ubicación y determinantes), Componentes de la Estrategia: (Objetivo y Metas, Lineamientos estratégicos, Programas y Proyectos), Costo y Financiamiento, Marco Operativo, Riesgos de la Estrategia, Medidas de Política e Indicadores de Resultado, Programas y Proyectos, Matrices y Cuadros Estadísticos.⁸³ Vale la pena señalar que los Objetivos, Metas y horizonte temporal de la ERP, coincidían con los ODM impulsados por el Sistema de las Naciones Unidas.

Los actores y su incidencia

⁸¹ Los detalles de la división del trabajo se pueden encontrar en el documento Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPCs), documento conjunto del FMI y el Banco Mundial, publicado en marzo de 2001. Para detalles ver: <https://www.imf.org/external/np/hipc/2001/track/track.pdf>

⁸² El Banco Mundial elaboró un manual cuyo cumplimiento era un requisito para alcanzar el denominado “Punto de Decisión en la Iniciativa HIPC. Vease: <https://archivesholdings.worldbank.org/poverty-reduction-strategy-paper-prsp-toolkit-sourcebook-world-trust-fund-tf020494-p069535-poverty-reduction-strategy-paper-prsp-sourcebook-regional-seminars-world-trust-fund-tf020494-p072790-poverty-reduction-strategy-paper-prsp>

⁸³ Para una mejor comprensión, véase el Documento Completo en <http://cidbimena.desastres.hn/ri-hn2/pdf/doch0031/pdf/doch0031.pdf>

Para darle sostenibilidad a la ERP como política pública, el Banco Mundial sugirió dos estrategias: la aprobación de dos leyes⁸⁴ y el acompañamiento ciudadano, llevado a cabo mediante la estructuración de un Consejo Consultivo (CCERP), conformado por el Gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

Ninguno de estos predicamentos alcanzó para evitar el posterior fracaso de la ERP como política pública Integradora. Las leyes no fueron nunca derogadas, pero sí desestimadas y no tuvieron ninguna incidencia sobre el presupuesto nacional o sobre el proceso de auditoría de fondos. Por su parte, el CCERP se mantuvo como un mecanismo ornamental no-vinculante que se fue diluyendo con el paso de los años, hasta quedar reducido a un mero referente en el cumplimiento de los acuerdos originales⁸⁵.

Resultados y lecciones

El horizonte temporal de la ERP (2001 -2015), vio el surgimiento, auge y declive de un PFP cuyos resultados reflejan la falta de una apropiación y la claridad de una visión de desarrollo por parte de los actores públicos privados, así como la debilidad de las instituciones para cumplir con los acuerdos sociales.

De las 15 metas propuestas en el documento original no se cumplió ninguna, no se generaron cambios relevantes ni sostenibles en la formulación y seguimiento del presupuesto público, la reducción de la pobreza como objetivo global mantuvo un comportamiento similar al que se obtendría de no existir la ERP y no se pudo revertir el deterioro en la gobernabilidad del país, lo cual desembocó en una crisis institucional y política en el año 2009.

Dos años después del cumplimiento de dicho horizonte temporal, la mejor lección para la ciudadanía hondureña es que ningún proceso de políticas impuesto desde afuera puede ser exitoso y que nada sacará al país del atraso, si no se inicia por el fortalecimiento de las instituciones y el mejor control ciudadano.

V. CONCLUSIONES

1. El proceso de Formulación de Políticas Públicas (PFP) en Honduras durante los últimos 25 años y especialmente en lo que va del siglo XXI, ha sido determinada por dos elementos esenciales contrapuestos: a) la influencia de la Cooperación Internacional y en especial los acuerdos, cartas de intención y programas con los Organismos Financieros de Desarrollo sobre el país, específicamente en el presupuesto nacional, la aprobación de leyes y la dinámica metodológica utilizada en la elaboración de políticas (especialmente a partir del período 2000-2010) ; b) los cambios de ciclo en la administración pública y en la vida nacional cada cuatro años, cuya discontinuidad

⁸⁴ Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza y Ley para la Ejecución de la ERP. Véase: [http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20del%20Fondo%20para%20la%20Reducción%20de%20la%20Pobreza%20\(actualizada-07\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/juris/Leyes/Ley%20del%20Fondo%20para%20la%20Reducción%20de%20la%20Pobreza%20(actualizada-07).pdf)

⁸⁵ Para un análisis crítico véase: http://www.cna.hn/medios/8_Informe%20estrategias%20de%20Reduccion%20de%20la%20Pobreza.pdf

desecha planes, programas, políticas y hasta proyectos (limitada inter temporalidad), sin considerar los costos sociales que dicha práctica y cultura provocan.

2. El paso del huracán y tormenta tropical Mitch en 1998, permitió en Honduras una evolución desde la forma tradicional en el diseño y elaboración de las políticas públicas, hacia una cultura basada en procesos de consulta e integración de actores sociales no gubernamentales, principalmente por la presión que la Cooperación Internacional ejerció sobre autoridades, para que se incluyera a los distintos grupos ciudadanos en la definición y seguimiento del uso de los recursos para la reconstrucción del país (“instancias consultivas”), pero reservándose la discrecionalidad de atender o no los aportes efectuados. Esta práctica afectó la confianza de la ciudadanía en los procesos, debilitando su acompañamiento.
3. La crisis política del 2009 produjo división e ideologización en buena parte de organizaciones de sociedad civil, disminuyendo capacidad de negociación entre los distintos jugadores políticos y sociales. La capacidad de respuesta e interacción cooperativa se redujeron, dejando espacio a la representación de las iglesias (como un nuevo y relevante actor social), amenazando el principio de laicidad estatal. Adicionalmente, vacíos académicos, técnicos y altos grados de empirismo con que se definen y ejecutan las políticas públicas en la actualidad, han desdibujado su concepto en el país y limitan su implementación en el tiempo.
4. Sobre los diferentes actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas públicas en el país, de las instituciones, de las características de las políticas públicas, del proceso de formulación de las políticas y del contexto histórico relevante.
 - a. Con un robusto sistema presidencialista, el titular del poder ejecutivo ha jugado un rol clave en la administración del Estado y la formulación de políticas. La reconfiguración de fuerzas partidarias producida a partir de las elecciones de 2013 ha hecho multipartidario el poder legislativo -tradicionalmente bipartidista- lo que ha obligado al partido ganador del Ejecutivo a gobernar con minoría legislativa. Esto en teoría haría mermar el poder presidencial y aumentar el rol de *pesos* y *contrapesos* del Legislativo. Sin embargo, esta nueva situación generó incentivos importantes de cooperación para los que hasta entonces habían sido los jugadores dominantes y opuestos del sistema político bipartidista hondureño, motivados por la supervivencia política de sus propios intereses y de las redes de influencia con grupos fácticos nacionales, con los que han interactuado y conformado el sistema político vigente durante los últimos treinta años.

Un cambio en la normativa electoral en el cuatrienio anterior modificó la fecha de las elecciones primarias, apenas ocho meses antes de las elecciones generales (noviembre), lo que tuvo un importante efecto en el peso de las decisiones del Ejecutivo que usualmente han decaído de influencia en el tramo final del mandato presidencial, especialmente cuando urge la legitimación de un precandidato del mismo partido en el poder como potencial sustituto.

La continuidad del actual titular del Poder Ejecutivo -presidente del Legislativo en el cuatrienio anterior- ha tenido impacto importante en la PFP, pues ha logrado dar sostenibilidad a muchas medidas de política aprobadas en su gestión legislativa (fiscal y presupuestaria, protección social, inversiones, seguridad, energética, por citar algunas). Su eventual reelección, acuerpada tácitamente por sectores de interés (*stakeholders*) importantes (como la empresa privada, grandes medios de comunicación, iglesias, por citar algunos), tiene el potencial de dar continuidad e inter temporalidad a la mayoría de las políticas formuladas y construidas durante sus mandatos en el Legislativo y Ejecutivo; caso contrario, se abre una interrogante sobre su seguimiento o modificación total y parcial.

- b. El gabinete de Secretarios de Estado es conformado libremente por el presidente, sin requerir de aprobación o visto bueno del Legislativo. La estabilidad de los gabinetes puede depender de varios factores: los resultados de las elecciones primarias que antecedieron a la elección del Presidente en comicios generales, la dinámica interna e impacto de la cooperación en las temáticas responsabilidad de los Secretarios de Estado, si gobierna o no el mismo partido, el estilo del gobernante de turno, además la estructura general del organigrama gubernamental, y el grado de fortaleza institucional de algunos de sus componentes. Los cambios de gobierno y de los titulares de Secretarías de Estado suelen tener un impacto importante en la estabilidad de las PFP, provocando discontinuidad o continuidad en la formulación e implementación de políticas, según sea el caso.

Un Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, establecido en la administración Lobo (2010-2014), emergió como un instrumento para la ejecución e institucionalización de un proceso de planificación del desarrollo de largo plazo (Visión de País, el Plan de Nación y los Planes de Gobierno), representando un marco orientador de la PFP y del proyecto de presupuesto que prepara el Ejecutivo para su aprobación por el Congreso Nacional, brindando algún grado de estabilidad y eficiencia en la formulación de políticas. Su continuidad, sin embargo, se ha visto contrariada por el surgimiento de iniciativas nuevas que modifican y se apartan de la lógica de planificación mencionada.

- c. El Poder Legislativo (unicameral) cuenta con poderes constitucionales que resultan clave en la PFP, como su función eminentemente normativa y de la autorización de provisión de recursos para el funcionamiento del Estado (presupuestación, impuestos, interpretación legal y constitucional, control de otros poderes estatales (juicio político). Dominado históricamente por un longevo sistema bipartidista -en el que la escena legislativa la controlaba uno de los dos partidos tradicionales, liberal o nacional, por sí solo o con apoyo de partidos bisagra- a partir de 2014 dio espacio a nuevos acuerdos cooperativos entre ambas instituciones políticas, para asegurar al partido en el poder la todo-poderosa Presidencia del Congreso y así garantizar “governabilidad” y control político de la cámara; ello es así pues el

Presidente lidera el proceso legislativo y controla qué proyectos de ley se someten a aprobación, lo que le permite concertar o bloquear negociaciones para la PFP con otros jugadores políticos de las coaliciones parlamentarias que se establezcan en el seno de la cámara.

Esta asociación coyuntural de los viejos rivales del bipartidismo, ha permitido al oficialismo mantener durante el cuatrienio 2014-2018 una producción legislativa anual similar a la del cuatrienio anterior (2010-2014) y ha facilitado además la PFP a cargo de la titularidad del Ejecutivo; también ha permitido obstaculizar los intentos de la oposición de complicar la gestión gubernamental, aunque durante 2016-2017 ha resultado evidente la suma del Partido Libertad y Refundación (Libre) como jugador político en los acuerdos cooperativos del Partido Nacional y del Liberal, para la aprobación de iniciativas de ley y el nombramiento de altos cargos del Estado con direcciones colegiadas.

- d. Honduras cuenta con un poder judicial, con autonomía administrativa y financiera, en el que su mayor o menor grado de independencia ha sido un factor relevante cuando se quiere analizar su rol como actor del juego político; si bien debería jugar un rol de árbitro imparcial -para impactar en la continuidad y estabilidad de las políticas adoptadas- suele estar supeditado y respondiendo a los intereses de uno o los dos poderes del Estado restantes, con las consecuentes ventaja y fortalecimiento para las acciones del poder o poderes con los que se identifica.

La selección y elección de su máximo órgano (Corte Suprema de 15 magistrados, por períodos de 7 años) es de las más complejas en la normativa constitucional - con participación de representación gubernamental y de sociedad civil- precisamente para garantizar su imparcialidad e independencia. Sin embargo, desde que se implementó por primera vez, el bipartidismo tradicional (liberal y nacionalista) se han logrado poner de acuerdo para elegir magistrados afines a sus filas; eso se ha logrado, incluso en el complejo escenario del actual parlamento. Aunque dichos acuerdos tergiversan la idoneidad y autonomía en el proceso de nominación y selección, afectando un eventual rol de *pesos y contrapesos* desde el parlamento, también resultan ventajosos para la PFP, pues permiten que el gobierno de turno logre estabilidad y adaptabilidad de las políticas, por ser de la misma orientación política de la Corte en ejercicio. De no ser así, obliga a la búsqueda de acuerdos entre los jugadores políticos o puede complicar sus logros.

- e. Sobre su sistema de partidos y partidos políticos, cabe destacar que Honduras tenía uno de los sistemas bipartidistas nacional, de base caudillista, más longevos e institucionalizados de la región. Desde 1981, se han desarrollado nueve (9) elecciones generales consecutivas cada cuatro años, con alternancia entre el Partido Liberal y el Partido Nacional (2:1) y con una gran capacidad de lograr acuerdos que favorecieron la aprobación, aplicación -más o menos exitosa-, sostenibilidad e impacto de algunas políticas en Honduras.

Hasta el cuatrienio 1998-2002, el partido ganador de las elecciones en el nivel presidencial (simultaneas con las legislativas y municipales) no tenía problemas para dominar el Legislativo, garantizando una mayoría simple de porcentaje similar en el parlamento (una mayoría calificada de 2/3, reservada para reformas constitucionales y elección de altos cargos, requiere acuerdos con otro partido). La selección y contratación de personal de la administración pública se ha hecho con criterios clientelares y de nominación partidaria- a pesar de existir normativa de servicio civil desde 1967 que obliga a la creación de una carrera administrativa con base en el sistema de méritos (escapan a esta lógica Secretarías de Estado de índole más técnica, con régimen especial de carrera o con estatutos especiales, e instituciones autónomas de carácter técnico). Este aspecto tiene un importante impacto en la ejecución y continuidad de políticas.

El golpe de Estado del 2009 reconfiguró el sistema de partidos, dividiéndose en dos el Partido Liberal y dando vida al Partido Libertad y Refundación (Libre), pero manteniéndose unido (y hegemónico temporalmente) el Partido Nacional. También surgió otro partido, el Anticorrupción, de naturaleza antisistema. Hasta antes de esta crisis política, no había sido cuestionado profundamente el pacto social de la Constitución de 1982. La PFP bajo su marco había favorecido la preservación del bipartidismo, con un fuerte presidencialismo del Ejecutivo que hacía contrapeso a una presidencia del Legislativo con potestades presupuestarias, administrativas y legislativas omnímodas, que deberían bastar para contrarrestar el poder del presidente del Ejecutivo. No obstante, el rol efectivo de *pesos y contrapesos* no ha ocurrido, debido a la designación de personas que no hacen valer el principio de separación de poderes (excepto cuando el titular del legislativo desafía al del ejecutivo, por interés en ocupar la Presidencia del país; cada vez que eso ocurrió se dieron confrontaciones importantes y graves crisis: 1985 y 2009). Precisamente, para modernizar el sistema político-electoral, se suscribió un acuerdo político en el 2001 (que tuvo efectos durante 10 años). Otro en el 2005, fracasó por bloqueos deliberados, de élites influyentes a reformas que cuestionaban el orden establecido. Se identifica en el fracaso de este acuerdo una prefiguración de la crisis de junio del 2009, debido al agotamiento del “acuerdismo” que había caracterizado hasta entonces a las élites políticas hondureñas, principalmente por la insuficiencia de incentivos y la prevalencia de bloqueos mutuos entre los más importantes jugadores políticos.

- f. Finalmente, y con relación a la Cooperación Externa, Honduras es el país que recibe la mayor cantidad de ayuda oficial al desarrollo (AOD) en Centroamérica (5% del PIB por año), mientras que el Gobierno Central se financia con un 15% con fondos de la cooperación internacional (equivaliendo aproximadamente a un 70% del Programa de Inversión Pública). Debido a lo anterior, países cooperantes e Instituciones Financieras Internacionales ejercen un fuerte control sobre las decisiones políticas del país (condicionalidades para el desembolso, aplicación de reformas estructurales y coyunturales -políticas públicas-).

Prácticamente todo programa de ayuda externa lleva intrínsecas reformas y medidas de política que es necesario adoptar, que implican problemas de armonización de políticas y su inaplicabilidad. Adicionalmente, el país goza de muy

poca discrecionalidad en cuanto al manejo de los recursos para el desarrollo y de diseño de políticas sectoriales o globales, pues son las Instituciones Financieras Internacionales los que guían los procesos de diálogo e inclusión (por ejemplo, con la sociedad civil) para la construcción de políticas. Este rasgo y la motivación ausente de autoridades en estos procesos, hace que pocas políticas sobrevivan el periodo de gobierno en que se echaron a andar. La influencia de la Cooperación Internacional favorece pues la elaboración de las políticas públicas, pero no es capaz de garantizar su seguimiento y eficacia. El estudio de caso presentado confirma de forma evidente estas afirmaciones.