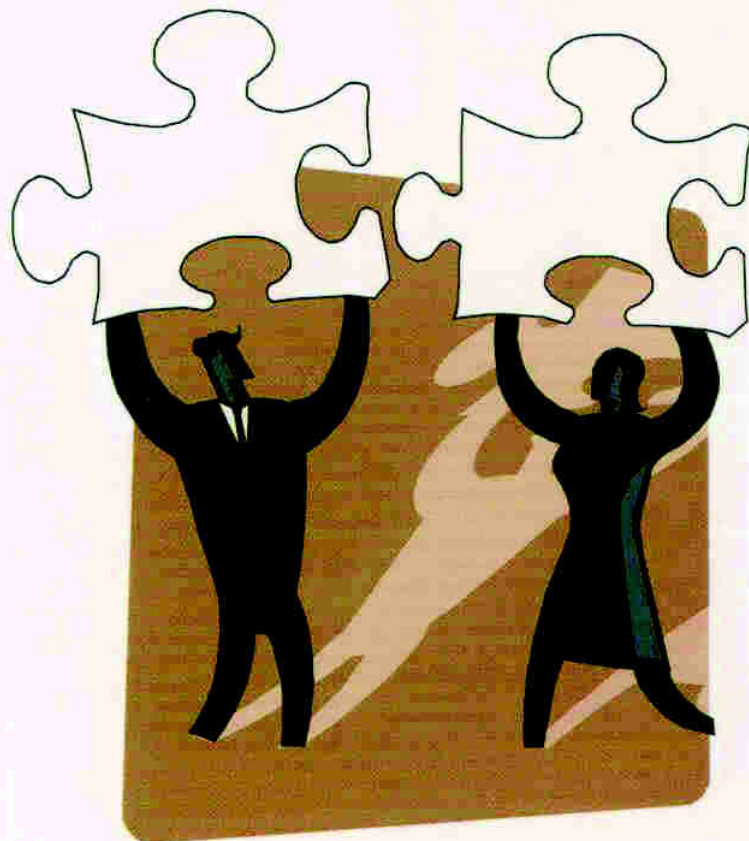


Honduras: sistema político, valores y ética

Mario A. Membreño Cedillo



Selección Ética e Integridad para el Desarrollo

324.2
4533



CNA
Consejo Nacional Anticorrupción





CNA

Consejo Nacional Anticorrupción

Honduras: sistema político, valores y ética

Mario A. Membreño Cedillo

324.2
M53
C.H.
Membreño Cedillo, Mario A.
Honduras: sistema político, valores y ética/Mario A. Membreño Cedillo.
--[Tegucigalpa]: Consejo Nacional Anticorrupción/[Publicaciones], [2008]
75 p.
Bibliografía al final de la obra
ISBN: 978-99926-752-0-5
1.- HONDURAS-PARTIDOS POLÍTICOS. 2.- CORRUPCIÓN POLÍTICA.

Consejo Nacional Anticorrupción
"Levantemos los muros de la integridad"



Colección Ética e Integridad para el Desarrollo

Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2007.
Tegucigalpa, Honduras

Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la *Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)*. En ningún momento debe considerarse que los análisis y propuestas del mismo expresan la opinión oficial de ASDI.

Supervisión de edición, diseño y diagramación:
Tania C. Martínez

Edición: Leda Chávez

Diseño de portada: Marla Lozano

Diseño y diagramación: Hektor Varela

Impreso en: Publicaciones S. de R. L.

Índice

Presentación 7

Introducción..... 9

1. Definiendo la naturaleza de la corrupción política 11

2. Los factores estructurales de la corrupción política 25

3. Los factores reguladores del sistema político 37

4. Participación política 49

5. Sistema político transparente 65

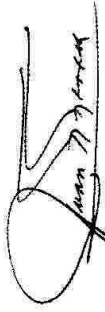
Bibliografía 75

Presentación

El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) atendiendo a su mandato de ley de “Proponer políticas, estrategias y planes de acción para prevenir y combatir la corrupción en Honduras” ha iniciado un proceso de generación de conocimiento y análisis propositivo en torno a estudiar a fondo el fenómeno de la corrupción en Honduras, tanto en sus causas y consecuencias, así como un seguimiento y evaluación permanente de las estrategias e instituciones contraloras del Estado de Honduras para conocer su desempeño y desafíos con el fin de buscar los cambios necesarios para lograr mayor eficiencia y eficacia en la lucha contra la corrupción.

Consientes de que hay que convertir la lucha contra la corrupción en un reclamo ciudadano de alcance nacional que provoque una coyuntura óptima para poner en funcionamiento un sistema que, con la dosis adecuada de voluntad política, disminuya significativamente las motivaciones y oportunidades para cometer actos de corrupción, es que ofrece a los ciudadanos y ciudadanas, la presente Colección, gracias al apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), denominada *Ética e Integridad para el Desarrollo*, como un insumo y una herramienta analítica y propositiva para que la ciudadanía cuente con el conocimiento necesario para participar de manera consciente e informada en la lucha contra la corrupción.

Los trabajos publicados en esta colección son parte de la labor de investigación y análisis que realiza el CNA, pero quiere ser también un espacio de publicación para todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que actualmente están estudiando este fenómeno y presentan propuestas para su comprensión y erradicación. Siendo el CNA una instancia de sociedad civil quiere fortalecer la capacidad de sus organizaciones para demandar y generar mayor capacidad propositiva por la transparencia en Honduras. Por ello, esperamos que los trabajos aquí publicados respondan a las expectativas y requerimientos de conocimiento e información de la ciudadanía en los temas para fortalecer una ética e integridad para el desarrollo en nuestro país.



Juan F. Ferrera
Coordinador del CNA

Introducción

El objetivo de esta investigación es identificar los componentes fundamentales de un sistema político que permita al lector tener una visión amplia del mismo.

Por lo general, se entiende por sistema político sólo lo referente a los partidos políticos o a los procesos electorales, sin embargo, esta investigación, siguiendo una metodología de análisis más sistémica e integral, aspiró a hacer un recorrido desde la casuística de factores que a menudo son conocidos, pero que no se integran de manera sistémica al análisis, tales como los antecedentes históricos y las conductas socioculturales que determinan el estilo de hacer política en Honduras.

Bajo esa óptica, la metodología es integral y sistémica entre los elementos que conforman un sistema político, basándose en una aproximación de los modelos y teorías más conocidas y adaptables al caso hondureño, pero también identificando los trasfondos históricos de la realidad política del país.

Con el propósito de facilitar la comprensión de la información que aquí se presenta, se dividió el contenido de esta investigación en cinco capítulos. En el primero, se hace una aproximación al concepto de corrupción política desde una definición más integral, que permite agregar otros contenidos que generalmente no son considerados en las definiciones de corrupción política; asimismo, se establece la naturaleza y características de la misma, y se finaliza describiendo el problema que plantea la corrupción en una sociedad como la hondureña.

En el segundo capítulo se tratan los factores estructurales, comenzando con algunas consideraciones sobre el proceso histórico de los partidos políticos y su incidencia en la sociedad desde el plano de la corrupción; también se identifica un sistema mínimo que permite abordar integralmente el análisis del sistema político con relación a la corrupción, desde la perspectiva de condicionantes contextuales del sistema político: bipartidismo, centralización, electoralismo, clientelismo, cau-



dillismo o presidencialismo, autoritarismo.

En el tercer acápite se habla de las situaciones que regulan la corrupción desde las condicionantes funcionales del sistema político, considerando un elemento clave de la institucionalidad: la normativa (leyes), orgánica (instituciones) y organizacional (sistema de partidos).

En el cuarto capítulo se aborda el otro elemento clave de la institucionalidad, que es la cultura política, especialmente de los procesos electorales y la participación política.

Finalmente, en el último apartado se establece una relación entre la ética y la política, también una propuesta mínima para reformas y el esbozo esquemático de un sistema de integridad política.

Definiendo la naturaleza de la corrupción política

Aspectos conceptuales

Concepto de corrupción política

Transparencia Internacional en su informe mundial sobre corrupción, define la corrupción política como el “abuso de poder que se les ha confiado por parte de los líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o riqueza. La corrupción política no precisa de que el dinero cambie de manos, puede tomar la forma de tráfico de influencias o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia” (Transparencia Internacional: 2004:25).

Pero el nivel de corrupción es mucho más amplio que lo meramente jurisdiccional, si bien hay normas en el marco legal, constitucional y de la ley electoral, la corrupción política no puede sólo centrarse en el financiamiento político y el fraude electoral —como la compra de votos—, si bien éstas son dos de las prácticas corruptas más obvias y nefastas para un país como Honduras, que se caracteriza por una incipiente cultura política y una marcada debili-

dad institucional; no obstante, a la par de las anteriores consideraciones debe tomarse en cuenta la inclusión de toda una serie de condicionamientos y estructuras institucionales y de prácticas sociales que moldean la corrupción política, la cual también debe considerarse otros elementos que socavan el sistema político, tales como los actos demagógicos y desnaturalizadores de la democracia, cooptación económica de los partidos, democracias internas partidarias débiles, funcionalismo sólo electoral, captura del Estado, ausencia de políticas públicas y corrupción, funcionarios públicos ineficientes y pérdida de la equidad política.

Todos estos elementos anteriormente mencionados son entendidos como condicionantes de un estado de pre-corrupción, que de una u otra manera aunque no estén tipificados dentro de un marco legal, facilita el entramado de la corrupción y crean un clima de impunidad. Pero, sobre todo, legitiman esas prácticas, haciendo que algo que en esencia es corrupto sea aceptado y no tenga una sanción jurídica.

Por supuesto, desde un sentido más restringido esto se relaciona con la cultura política y ética de los políticos y funcionarios públicos; de ahí que definir la corrupción política puede abarcar un amplio paisaje o sencillamente una visión reduccionista hacia lo meramente legal. En consecuencia, para fines de esta investigación se tratará la parte legal, pero igualmente se pondrá el énfasis en una serie de condicionantes estructurales que facilitan esa corrupción.

En consecuencia, se hará un análisis más integral y sistémico de la realidad del sistema político hondureño, por lo que un país como Honduras no sólo debe darle cabida a la formalidad legal, sino también a la formación de valores y a las prácticas éticas como medida preventiva para evitar la corrupción.

Si desde un amplio sentido la corrupción política equivale a la sanción legal, la conducta política lo es a la ética y cuando ésta se viola, también es corrupción. Pero el mismo concepto de globalización y de apertura del mercado ha facilitado otro tipo de incursiones en el sistema político, la cooperación de lo político por lo económico, lo mediático como desnaturalizador de los procesos electorales y la crisis de representación. En ese sentido, la transnacionalización del mercado, sumado a la crisis de eficacia del Estado, son dos factores que deberían ser más estudiados, ya que en esencia estos facilitan las prácticas corruptas, pero no

hay una tipificación legal que las sancione. En otras palabras, quedan más en el campo personal de la ética de los políticos y de los partidos.

En un sentido clásico del pensamiento político, la corrupción es el abuso autoritario de poder; sin embargo, la misma naturaleza de la corrupción la vuelve multidimensional, estructuralista, sistémica, desintegradora y hasta globalista. La ubica actuando en varios planos de la realidad y justamente ahí radica la dificultad para elaborar una definición que por lo menos considere una visión integral de la misma.

Tanto la corrupción como su definición están asociadas principalmente al delito, pero no es su única manifestación, también la corrupción en esencia es una denuncia moral y se incorpora desde el partidismo a las estrategias electorales y a la opinión pública. En ese sentido, la corrupción ha adquirido un carácter marcadamente mediático, en el cual cabe todo aquello que no está bien hecho, que es injusto, que lesiona intereses globales y colectivos o hasta personales.

Esta última dimensión de la corrupción política sitúa la problemática de combatirla cuando no se parte de su contexto, de sus raíces, de sus condicionamientos estructurales; porque simplemente se le quiere reducir a una actividad meramente administrativa relacionada con el Estado o la violación de leyes.

La misma noción de corrupción, por lo menos en un sentido muy amplio, sugiere una orientación hacia la idea de corromper algo, desnaturalizar algo, desvirtuar algo. Nagel (citado por Rabotnikof: 2000:26), vuelve a uno de los significados más generales del término corrupción, cuando lo asocia a la depravación o perversión, a la alteración de una condición original o correcta, al vicio por error o adulteración; la corrupción no es entendida únicamente como infracción individual a la regla, sino como alteración de un principio de funcionamiento. En consecuencia, la corrupción política lleva implícita la desnaturalización de lo político y si entendemos la corrupción política por la vía del Estado, entonces se podrá pensar en la desnaturalización del Estado. Muy a tono con los enfoques modernos como el concepto de captura del

Estado (Hellman, Jones y Kaufmann: 2000).

Sin embargo, hay una serie de enfoques y valoraciones para construir una definición de corrupción política. Según los diferentes estudiosos, como Transparencia Internacional, se habla de corrupción personal y oficial cuando: "La corrupción personal consiste en el enriquecimiento de los políticos o autoridades y favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las que están integrados, aunque no se beneficien personalmente" (Transparencia Internacional: 2004).

Para fines de este documento esbozaremos algunas reflexiones sobre cómo se entiende y define la corrupción política. En un sentido general, la corrupción ha sido definida como "uso ilegíti-

RECUADRO No. 1

Definición de corrupción política como pérdida de la virtud

También a contrapelo de las definiciones especializadas, en el diccionario de filosofía publicado por la prestigiosa editorial Routledge, encontramos que el autor de la voz *corrupción política* nos recuerda que en la tradición republicana la corrupción aparece ocasionalmente asociada al soborno, el beneficio ilícito o incluso a los actos individuales. En esta tradición, el núcleo de la corrupción remite a la trasgresión sistemática o a la erosión de las prácticas, instituciones y creencias que dotaban a las sociedades de un conjunto compartido de propósitos, de una nación de utilidad común y de una visión compartida del futuro y del pasado. Es decir, que la corrupción era entendida como erosión de la virtud ciudadana y, por ende, de la capacidad de reconocer el bien común. Para el autor de la voz mencionada, esta forma de entender la corrupción, que ponía el acento en las precondiciones naturales y materiales de la estabilidad de los Estados, fue posteriormente debilitada por dos tendencias; una que separaría la idea de la política de la del bien común (desplazándola progresivamente hacia los intereses individuales) y otra que habría estrechado la mira y reconceptualizado la corrupción no como fenómeno sistémico, sino como una forma de desviación o infracción por parte de los funcionarios públicos.

Fuente: Phil, en Rabotnikof: 2000, 27.

mo del poder público para el beneficio privado" (Morris: 1). Pero, esa es sólo una de las definiciones, porque también se puede entender como "comportamiento político desviado (falta de ética política), conducta política contraria a las normas jurídicas (falta de ética jurídica) y usurpación privada de lo que corresponde al dominio público" (Morris: 1). Este cuadro resulta interesante porque señala aspectos importantes para definir la corrupción política, los cuales se han visto desnaturalizados, debido a que las definiciones del término corrupción se refieren únicamente al aspecto legalista y sólo enfatizan el desplazamiento centrado en el individuo, en este caso del funcionario público. Ahora bien, esta parcelización del concepto presenta serias debilidades para fines de un estudio de la corrupción, así como para definirla desde un punto de vista más integral y sistémico, debilidades que a continuación se detalla:

- Traslada el problema desde el sistema político a la función pública, poniendo el énfasis en el resultado final y no en la causa.
- Desvirtúa la determinación que tiene el sistema político y especialmente los partidos políticos.
- Pasa de ser un problema colectivo a ser solamente un problema de individuos.
- Enfatiza solamente el lado legal, dejando por fuera las conductas y el estudio de la cultura política.
- Omite los condicionamientos con-

- textuales y estructurales de la corrupción.
- Analiza el fenómeno desde lo particular y no desde lo sistémico.
- Combate las consecuencias y no las causas.
- Implícitamente separa la ética política de la sanción legal.

Quizás uno de los mayores problemas para definir la corrupción política es que ésta ha estado fuertemente enmarcada en lo legalista, como en el caso del funcionario público que roba, se beneficia de su puesto o facilita actos ilegales. Para estas situaciones hay una tipificación en el sistema legal: abuso de poder, malversación de fondos y cohecho. Pero, igualmente resultan poco útiles las definiciones que no distinguen entre tipos de prácticas que pueden operar como condiciones favorables para la corrupción. Dicho de otra manera, no sólo hay que visualizar la corrupción política en la tipificación del delito, sino también incluir otras categorías como la conducta ética y los contextos en que una determinada realidad opera y facilita la corrupción.

En este sentido, para fines de este estudio se han identificado tres componentes (véase cuadro No. 1) normativos claves: institucional (referido al desempeño de las instituciones), ético (conducta de las personas) y estructural (conducta colectiva histórica de realidades). Muy cerca de Riklin, con su síntesis de una ética orientada a los re-

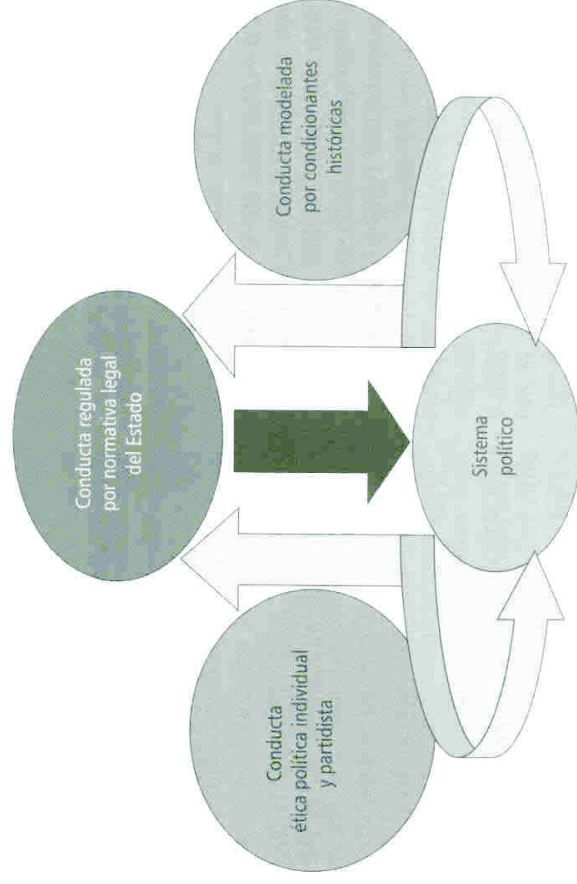
sultados, una ética orientada a las instituciones y una ética orientada a las personas (Riklin, en Kung: 2000:102).

Este tipo de exigencias van en lo que se podría denominar una conducta ética política; algunas de éstas son el cumplimiento de las promesas de campañas, no instrumentalizar al votante, rendición de cuentas del candidato y de los partidos, pero sobre el sistema político también inciden otras condicionantes conductuales, tales como las leyes y las condicionantes históricas (véase la figura No. 1 y cuadro No. 1).

Adicionalmente, hay otras valoraciones para ser incluidas en una definición de lo que es corrupción política, por ejemplo: "además gran parte de las construcciones conceptuales modernas sobre la corrupción giran en torno a una brecha o una distancia (que en realidad es una relación de mutua referencia) entre legalidad o sistema normativo positivo y prácticas sociales, o bien como los llama Riesman, entre sistema mítico y código práctico, o entre lo escrito y no escrito, o entre la legalidad y la cultura, o entre una dimensión simbólica (que parece hacer

FIGURA No. 1

Sinergia de la conducta política y el proceso electoral



Fuente: Elaboración propia, 2006

Esferas vinculantes de la corrupción

Categorías	Características	Espacio	Incidencias
Esfera legal normativa	Delitos sancionados por leyes nacionales e internacionales	Estado	Legal
Esfera ética normativa	Conducta ética, política, ciudadana	Sistema político y de participación	Individual
Esfera estructural normativa de los resultados	Condiciones sistémicas de la corrupción política	Sociedad como un todo	Colectiva Histórica Económica

Fuente: Elaboración propia con base en Riklin, et. King, 2000:102.

referencia a la adhesión puramente retórica a valores fundamentales) y una dimensión "estratégica" (Rabotnikof; 2000:4). La dimensión estratégica podría ser la capacidad de gobierno y de propuestas éticas, políticas y económicas; es decir, la eficiencia y operatividad de esos valores fundamentales en términos del bien común y calidad de vida. Aquí lo que entra en juego es la eficiencia del sistema para darle vigor a los valores de la legitimidad y legalidad.

Finalmente, para efectos de este trabajo definimos la corrupción política como una disfuncionalidad del sistema político que es desnaturalizado o que transgrede, en tanto priva el interés individual personal sobre el interés colectivo, se pervierten las acciones y los valores son trastocados por acción u omisión, perdiendo su impulso esencial como el bien común. Para convertirse en un sistema político en el que

modo de hacer las cosas. Se afina en los hábitos de la conducta colectiva e individual pero, también en la conformación histórica e idiosincrasia consuetudinaria de un país. Muchos de los hábitos políticos actuales son parte de una herencia histórica y de una cultura que ha sido caracterizada por la fragmentación, las guerras, la indolencia, la insolidaridad y la pasividad, con que afronta la problemática. Asimismo, se debe a una impronta institucional que nunca llegó a consolidarse por factores de autoritarismo, caudillismo y de una inestabilidad política que no facilitó el arraigo de una institucionalidad sólida, ni la formación de una cultura democrática.

En un país que se forjó bajo la sombra de caudillos y del irrespeto a las leyes, la democracia se encontrará con un muro difícil de derribar, pero también con otros factores adversos como una clase gobernante carente de visión de país y de integración nacional, factores que de una u otra forma han modelado una manera de hacer las cosas y que en esencia representan valores antidemocráticos que dificultan el ejercicio pleno de una democracia con una participación política incluyente, un Estado de derecho consolidado y con un gobierno que asuma la responsabilidad de la rendición de cuentas. Así, no es fácil establecer una conducta política de transparencia en un país que históricamente ha adolecido, en grandes periodos de su historia, de una au-

téntica vocación política democrática y que el respeto a la ley nunca ha sido un hábito cultural sólido.

b. La corrupción política es sistémica

La corrupción es sistémica porque afecta en sus interrelaciones diferentes dimensiones de la vida nacional de un país. Pero, también porque lo sistémico implica una relación más totalizadora que la especialidad fragmentaria con que se quieren entender y resolver los problemas. Es sistémica porque crea circuitos de corrupción y de autonomía frente al marco legal y de conducta ética.

La situación de la corrupción está íntimamente ligada a un subsistema de valoraciones y de percepciones objetivas o subjetivas. Lo sistémico implica que la corrupción política puede transgredir elementos de los derechos humanos, de la pobreza, desnaturalizar las políticas públicas, fortalecer el estado de inequidad, volver ineficaz el sistema de justicia y socavar la confianza pública en las instituciones o el Estado. Pero, también afecta la economía, desmorona la cohesión social y limita la participación ciudadana, se pierde el sentido de futuro y la esperanza. En ese sentido, la corrupción no sólo es un elemento de corto beneficio o cuantificable en términos económicos, pues afecta simultáneamente muchos de los puntos de la sostenibilidad de una nación.

c. La corrupción política es multidimensional

La corrupción se puede presentar mediante el sistema político en todas las actividades de la esfera pública y privada de una nación. Es multidimensional porque no únicamente atañe a lo político, a la democracia o al sistema de valores, sino que incide también en aspectos culturales, históricos, económicos, sociales y de idiosincrasia nacional; asimismo, entremezcla los ámbitos internos y externos, creando una enorme sinergia entre los fenómenos globales y los locales: la transnacionalización de la economía, los flujos financieros y la intensidad tecnológica son factores que han incidido en los espacios nacionales y subnacionales que también ha trastocado los sistemas políticos y ha ampliado las posibilidades de las conductas corruptas y sistémicas (véase recuadro No. 3).

d. La corrupción política es desintegradora

La corrupción política en esencia actúa en contra de los demás, su eficacia es desintegrar el entramado de la convivencia social y de la política, usurpa lo político y lo desnaturaliza, convierte una intermediación de la ciudadanía en una intermediación de grupos financieros o de grupos particulares; socava en esencia el espíritu democrático y la sana práctica de la política como medio para el bien común.

En esa práctica, la corrupción mina la confianza en las instituciones no sólo políticas, sino de todo el engranaje de la vida social. Modela conductas ajenas al interés colectivo y desvaloriza las acciones positivas de la sociedad. Como señalaba Ramón Oquell: "La corrupción hay que verla como uno de los aspectos de la desintegración hondureña, es la falta de ver los problemas como nación y ver la nación como un patrimonio de grupos" (CEDOH: 2002: 27).

En un país pobre como Honduras, la corrupción no sólo es un estigma moral o de sanciones legales, sino que despilfarrar los ingresos del Estado a favor de grupos y personas, contribuye a aumentar la pobreza y a crear un estado de supervivencia. La impunidad de la corrupción también delimita la institucionalidad. Desde lo político hay una pérdida de fe en el sistema democrático, pero sobre todo en los partidos políticos y en los líderes políticos. En esencia, deslegitima la democracia y la confianza en la misma (Sligson: 2001:63).

En ese contexto, la corrupción legitima los liderazgos falsos y crea una corriente antinatural que se va posesionando y es legitimada por la práctica, hasta que el sistema termina aceptado referentes que están alejados de la ética y de los valores que una sana política debería promover. En conclusión, la corrupción es destructiva, excluyente

y desintegradora del tejido social, por lo que favorece la pérdida de capital social, la confianza interpersonal socava la participación política (Sligson: 2001: 64) y la tradición de la convivencia social.

Aunque los estudios sobre corrupción no han demostrado una causalidad entre corrupción-legitimidad y corrupción-democracia, los estudios de Seligson sobre la corrupción en Honduras han demostrado la influencia de la corrupción y la pérdida de la legitimidad, también que la victimización de la corrupción reduce el apoyo al sistema político (Seligson: 2001:63). Curiosamente si el fin de la política es la integración, el de la corrupción es la desintegración.

La corrupción como problema

En general, la corrupción es un problema que afecta a la democracia, la economía y las condiciones de vida de los ciudadanos, pero que también tiende a socavar la legitimidad de los gobiernos y de los procesos políticos. Particularmente, la corrupción política afecta directamente todo el eje de sostenibilidad de la democracia y de la vida sana de una sociedad: "La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante y después de abandonar la función. Es diferente a la corrupción menuda o burocrática en cuanto es perpetrada por líderes políticos o funcionarios electos que

han sido investidos de autoridad pública y que tienen la responsabilidad de representar el interés público.

También debe considerarse el aspecto concomitante a la corrupción política: los sobornos pagados a los políticos. La corrupción política es un obstáculo a la transparencia de la vida pública. En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en políticos y partidos desafían a los valores democráticos, una tendencia que se ha profundizado con la exposición de la corrupción en la última década. En los Estados en transición y desarrollo, la corrupción política amenaza la efectiva viabilidad y vuelve vulnerable a las recientes instituciones democráticas" (Transparencia Internacional: 2004:25).

Un elemento adicional a considerar en el análisis de lo político y la corrupción es el costo social, económico y cultural que comporta la corrupción. Esto no solamente en términos de contenido social, sino también de gobernabilidad. Si aceptamos que el problema de la corrupción es sistémico y que el sistema político es núcleo de la dinámica social y económica que traspasa el costo público, es lógico entender que la corrupción política tiende a incidir decisivamente en múltiples áreas y aspectos, asimismo, contribuye a minar no sólo la democracia como alternativa de convivencia, sino también a vulnerar el sistema económico de competencia,

a desnaturalizar las políticas públicas del Estado y a fortalecer los estados de ingobernabilidad.

El costo político de la corrupción resulta en anomia: la incredulidad, la desconfianza y la pérdida de capital social, en sus últimos reductos puede favorecer

el estado de impunidad y de crisis social. En ese sentido, el sistema político es un elemento de contención y de articulación social vital, sin el cual la sociedad entraría en una fase de disfuncionalidad y crisis social. Por lo tanto, cualquier enfoque serio y de eficacia en torno a la lucha contra la corrup-

ción tendrá que cimentar una cultura de la transparencia empezando por el sistema político. Sin embargo: "la lucha contra la corrupción en Honduras es cada vez mas difícil porque, para decirlo con franqueza, ni hay voluntad política ni liderazgo social estructurado y decidido a seguirla y sostenerla" (Editorial, *Diario Tiempo*, 26 de agosto de 2006).

La amplitud de la corrupción política a nivel mundial

Nuevos datos reunidos por el Foro Económico Mundial (FEM) llaman la atención sobre la amplitud de la corrupción a lo largo del mundo. En octubre de 2003, el FEM publicó el Informe de Competitividad Mundial 2003. Con base a la opinión de los empresarios, el estudio procura obtener información acerca del contexto económico en el que operan las empresas. Se les preguntó a líderes empresarios de 102 países, cómo comparaban a sus propios países con los estándares internacionales, considerando las dimensiones económicas, tecnológicas e institucionales.

Fueron analizadas 7,741 empresas en todo el mundo. De las más de 100 preguntas del estudio del año 2003, tres estaban desdibujadas a establecer la frecuencia de diferentes formas de corrupción política. La primera pregunta les pedía a los empresarios que estimaran la frecuencia con que las empresas de su ramo hacían pagos extras indocumentados o incurrían en sobornos para influenciar la línea política de gobierno. Sólo en 27 países los líderes empresariales afirmaron que tales pagos ocurrían raramente, pero nunca en su industria; mientras que el 17% de los países plantearon que tales pagos eran habituales o bastantes comunes.

La segunda pregunta dirigida a los empresarios se refería a que explicaran cuán comunes eran las donaciones ilegales a los partidos políticos en sus países. Las respuestas a estas preguntas son aún más negativas: en sólo el 18% de los países los empresarios afirman que las donaciones ilegales son inevitables o poco habituales -incluyen algunos países como China y Vietnam- en donde la apreciación puede llegar a reflejar no sólo la extensión de la corrupción, sino también la naturaleza de los partidos políticos. Por otro lado, los líderes empresariales del 41% de los países consideraron las donaciones ilegales como habituales o bastante comunes. En la tercera pregunta planteada, se les pedía que estimaran la amplitud de la influencia directa de las donaciones políticas ilegales en los resultados políticos de su país, a lo que el 89% de los países respondió que consideran el impacto como moderado o alto.

Esta situación demuestra que los empresarios no se apartan de la ley a pesar de embarcarse en lo que llamamos prácticas corruptas.

Aunque cada pregunta apunta a un tipo específico de práctica, tomarías en conjunto puede permitir una comparación de la amplitud de la corrupción política en el mundo. Once países están incluidos claramente en la categoría de "baja corrupción política", y tres de ellos alcanzan un puntaje de 6.0% o más para las tres preguntas planteadas: Dinamarca, Finlandia y Singapur. Por el contrario, la categoría "alta corrupción política" incluye claramente 10 países, entre los cuales se hallan tres de América Central (Guatemala, Honduras y Panamá); cuatro en Sudamérica (Argentina, Bolivia, Ecuador y Paraguay) y tres en otras zonas (Madagascar, Filipinas, Rumanía).

Fuente: Transparencia internacional. Informe global de corrupción. 2004:49.

Definiendo el sistema político

En un sentido muy general, un sistema político "es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva repartición de utilidades" (Álvarez: 2000:1177).

Esta definición resulta útil porque considera los dos niveles claves: la institucionalidad y la participación política. La institucionalidad, desde la perspectiva de la corriente modernista en boga en los temas de corrupción, vendría a ser la legalidad, es decir, el soporte básico muy institucionalista, pero con necesidad de análisis de las instituciones en su sentido amplio de norma (leyes), organización (instituciones) y organizacional (partidos).

Mientras que la participación política sería el referente de acción median-

también en boga, ya sea en forma personal o colectiva, actúa o incide sobre el sistema político. Esto ocurre en dos niveles: la participación en el proceso electoral y el acto de votar, y la participación en la manera de incidir sobre las políticas públicas.

Una primera aproximación a las ideas centrales se toman del sistema político conceptualizado por Huntington (Álvarez: 2000:1186-1187), porque en el caso de Honduras la participación política desempeña un papel fundamental en lo político; mientras que lo institucional es lo que define todo el marco regulador y la asignación de valores e interacciones entre las partes del sistema. En lo referente a la institucionalidad, se identifica un criterio que es el de la autoridad, concepto que viene de la tipología de Apter. Y para la participación política, el de cultura política, concepto que Huntington no define ni menciona, pero que representa un elemento sin el que no se podrían explicar ni comprender a cabalidad las dimensiones del sistema político hondureño.

Una vez definidos los componentes claves y los criterios que caracterizan la institucionalidad, se observa que componen tres partes básicas: lo normativo, lo orgánico y la asociación organizacional. La normatividad es propiamente todo el marco legal, la orgánicidad se refiere a las instituciones del Estado que regulan el proceso político y en el apartado de la asociación organizacio-

nal incluímos el sistema de partidos que en realidad viene a ser un elemento producto de la institucionalidad y también de la participación política.

A este ordenamiento sistemático se han agregado dos categorías del análisis que contribuyen a la obtención de una mejor sistematización y comprensión del problema de la corrupción en el sistema político hondureño. Estos son los cinco factores condicionantes de tipo estructural: bipartidismo, centralismo, electoralismo, presidencialismo o caudillismo y autoritarismo (véase cuadro No. 2); y los cinco factores propiamente funcionales o reguladores del marco del sistema político: subsistema normativo, subsistema institucional (véase cuadro No. 4), subsistema electoral, enfocado únicamente en el proceso electoral que en realidad es una variable de resultado; y el subsistema de par-

CUADRO No. 2

Sistema político y características

Categorías del sistema	Campos del sistema	Criterios modelos del sistema político	Elementos claves del sistema	Calidad democrática
Institucionalidad	Normas	Autoridad	Constitución, ley electoral, estatutos de los partidos	Cultura de legalidad
	Organicidad	Autoridad	TSE, TSC, CAN	Cultura de eficiencia y transparencia política
	Asociación organizativa	Autoridad	Partidos políticos	Cultura democrática de inclusión y rendición de cuentas
Participación política	Proceso electoral	Cultura política	Procesos electorales 1980-2005	Transparencia en los procesos electorales y respeto a los resultados
	Participación política	Cultura política	Prácticas políticas de formación ciudadana	Proceso de información y decisión democrática

Fuente: Elaboración propia, 2006.



Los factores estructurales de la corrupción política

En este capítulo se hará un breve recorrido histórico de la corrupción política desde el periodo colonial y la formación del Estado nacional, hasta nuestros días. Seguidamente, se desarrollan los factores estructurales que condicionan la corrupción política: bipartidismo, centralización, caudillismo, autoritarismo y el electoralismo; asimismo, se analizará cómo estos elementos estructurales han contribuido a moldear la corrupción, no sólo desnaturalizando la institucionalidad y el Estado, sino también pervirtiendo la cultura política.

Lo estructural histórico

Buscando las raíces de los «modos» de hacer política

Resulta interesante aproximarse a una caracterización de la corrupción política desde sus orígenes, por eso aunque sea brevemente se mencionan algunos de los aspectos, relevantes.

La corrupción no se podría entender si a la par no hubiese unos patrones que se han venido formando desde los orígenes del Estado hondureño e incluso

desde tiempos de la colonia española, pues ésta misma ya sufría algunos de los problemas de la corrupción. Basta con decir que el espíritu de la colonia era en esencia conquistador y que estaba ajustado a una concepción monárquica y excluyente en la que privaba el autoritarismo y la búsqueda de riqueza. Otros sectores como la iglesia trataron de ablandar esto, pero siempre privó el concepto de poder y de enriquecimiento.

Hay tres aspectos que devienen desde la colonia: mal manejo de los fondos del rey, los negocios propios de los funcionarios y el tratamiento a los indígenas (Chavarri Mora: 2004:167). Resulta interesante que estos tres elementos: mal gobierno, enriquecimiento ilícito y exclusión social, sean pilares característicos del modelo nacional de desarrollo actual.

Una sola mirada sobre el recuadro No. 3 permite concluir que muchas de esas características aún persisten en el sistema político y estatal de Honduras. Adicionalmente, en el periodo de independencia la visceral lucha entre espa-

Antecedentes históricos de la corrupción

En el período colonial la causalidad reside en la misma estructura del sistema, que siempre concibió los cargos públicos como real merced dada a cambio de servicios (pago) prestados a la corona, que dio bajos salarios y que mantuvo el monopolio comercial. Asimismo, la concepción del indio sujeto a una legislación de menores, llevó en la práctica a una sobreexplotación del mismo. Producto de todo lo anterior, la corrupción adopta, entonces, diferentes formas como la apropiación y malversación de fondos públicos, el desarrollo del contrabando y los abusos sobre los indios, así como el amiguismo y el nepotismo.

Fuente: Chaverri Mora: 2004:157.

ñosles y criollos entabló y continuó con la formación del Estado nacional, ésta lucha favoreció un Estado débil y poco integrado, pero sobre todo un Estado en continuas guerras de poder, de caudillismos locales y militares, lo que facilitó la corrupción; tesis que mantiene el historiador Marcos Carías, en su obra *Consideraciones y Aspectos Históricos y Sociales de Honduras* (1942).

En la mitad del siglo XIX se da el famoso caso de los ferrocarriles, uno de los iconos históricos de la corrupción política, con posterioridad llegó la reforma liberal con Soto y Rosa, quienes creían que el Estado liberal acabaría con la corrupción, pero ese intento fracasó porque en esencia la corrupción persiste.

Ésta es una etapa de apertura a los mercados externos, dentro de la cual se dan concesiones mineras que a la postre facilitan esa conducta corruptible que surge entre gobernantes y empresarios.

En los años 40 del siglo XX, el historia-

Las estructuras políticas partidarias eran durante todo ese inicio de siglo, especies de clubes en donde los comandantes de armas detentaban el poder; de tal manera que todo descansaba en el caudillo del momento, en su autoritarismo y el irrespeto a las leyes existentes, esto suscitó un tipo de anarquía y arbitrariedad en el que se ha ido forjando la mentalidad política que alimenta al bipartidismo que aún hoy ha logrado sobrevivir:

Esta situación también se refuerza con una cultura que es producto de golpes militares y del servilismo político ocurrido desde los años 60 hasta los 80. Lapsos en el que se produce la apertura democrática, que por lo menos desde una perspectiva formal ha cumplido con todos los requisitos de una democracia moderna, con leyes e instituciones y procesos electorales hasta la fecha; no obstante, pese a su barniz cosmético no ha logrado superar su cultura política formada bajo la égida del caudillismo, servilismo político, autoritarismo, centralización del poder, bajo nivel institucional, poco respeto por las leyes y bajo nivel de participación popular y de cultura política: “La confianza es vista como una parte integral de un síndrome cultural que estimula la activación y movilización política del individuo, incrementando así la responsabilidad general del sistema, así como su inclusividad. El argumento es que cuando más confianza tengan los individuos, más inclinados estarán estos a involucrarse en aso-

ciaciones colectivas voluntarias. Éste aumento en participación política es visto a su vez como producto de un apoyo más fuerte hacia un régimen democrático. En pocas palabras, si no hay confianza, no hay participación y si no hay participación, no hay democracia” (Seligson: 2001: 64).

En fin, no hay gran diferencia entre los negocios corruptos de los ferrocarriles, mineras y bananeras que ocuparon a los caudillos y gobernantes desde finales del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX, con la corrupción en tiempos de los militares y los grandes negocios corporativos de las compañías de energía eléctrica y telefonía de la actualidad: todos son el producto de los grandes intereses corporativos y de las élites políticas gobernantes.

El sistema político. Una aproximación a sus características estructurales y funcionales

Hay dos grandes factores que condicionan la corrupción en el sistema político hondureño. En primer lugar están los factores estructurales ligados al estilo de hacer política y gobierno en Honduras; muchos de ellos afincados en herencia del período colonial, pero también de lo que ha sido la evolución del Estado hondureño. Estas características son el centralismo, bipartidismo, caudillismo, autoritarismo y electorismo. En segundo lugar están los factores reguladores que han permitido un desarrollo de la institucionalidad norma-

tiva para conformar el sistema político. Como se podrá observar en el cuadro siguiente, cada uno de estos elementos identificados tiene sus características, vulnerabilidades, campo de incidencia y su propio nivel de corrupción (véase cuadro No. 3).

Los factores estructurales

El bipartidismo

El sistema político hondureño, además de su marco normativo, institucional, electoral y de participación, se caracteriza a nivel de los partidos políticos por tener elementos constitutivos de la cultura política, con una raigambre de la estructura histórica. Es común-

mente aceptado que Honduras es un país geográficamente fragmentado, socialmente desintegrado y que políticamente desde la colonia y el siglo XX ha privado una incipiente cultura política, afincada en una serie de valoraciones que modelaron y que aún están incrustadas en la percepción y conducta política de la sociedad.

Al respecto, en primer lugar hay que señalar el fenómeno del bipartidismo que caracteriza el sistema político hondureño; sus partidos fundacionales datan de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Este binomio partidista ha caracterizado la evolución del proceso político hondureño, tónica que de una u otra forma condiciona o potencia una

mayor facilidad para la corrupción. Es decir, el bipartidismo por sí mismo no es negativo, porque en Honduras ha contribuido a una estabilidad democrática, sin embargo, el problema se produce cuando ese bipartidismo es cooptado por caudillismos e intereses de poder económicos que en función de repartos y negociaciones sacrifica lo democrático por una conveniencia en el poder.

En ese sentido, el bipartidismo en Honduras si bien ha contribuido a una estabilidad política, también ha dado estabilidad al *status quo* en las negociaciones entre partidos, en el reparto del aparato del Estado, en la supremacía en el poder y en la poca alternancia con otros partidos, lo que les ha permitido una alianza entre ellos que a la postre ha retardado el avance democrático en el país y no ha permitido una evolución real de los partidos.

Cuando no hay una real oposición y ambos partidos manejan un discurso casi igual, el bipartidismo es desnaturalizado y actúa con una misma lógica política que sólo funciona en el reparto de poder y en periodos electorales. En consecuencia, no es de extrañar que varios analistas y estudiosos de la historia y la política lo definan como una "necesidad histórica" (Sierra: 2004) o como un "bipartidismo nominal" (Barahona: 2006:18). En este contexto, el bipartidismo se ha fortalecido por las siguientes razones (Sosa: 2006; Barahona: 2006; Membreño Cedillo: 2006; Sierra Fonseca: 2004).

- Las enormes afinidades y cada vez menos distanciamiento ideológico entre los partidos.
- Por los grandes recursos que maneja.
- Presencia en los medios de comunicación.
- Nula oposición entre los partidos bipartidistas.
- Control absoluto del Estado y sus instituciones.
- Falta de voluntad política de los sectores populares.
- La creciente pobreza de las mayorías populares contribuye al clientelismo político.
- Representación directa de intereses económicos, políticos y familiares.
- Débil institucionalidad y organización de los partidos minoritarios.
- Una inequidad política en el financiamiento de las campañas políticas.
- Un bajo nivel de cultura política de la población.
- Identidad partidaria, porque no hay una sólida identidad nacional.

En este sentido, el bipartidismo no es saludable ni dinámico, pues no ha contribuido a la democracia, a la cultura política o a una plataforma partidaria programática, sino que es un bipartidismo disfuncional e instrumentalizado que sólo sirve de vehículo electoral. Pero hay algo más, los partidos políticos han sido vaciados de su función natural para convertirse en instrumentos representativos de intereses corporativos y gremiales.

Sistema político: factores estructurales

CUADRO No. 3

Característica	Vulnerabilidad	Incidencia	Nivel de corrupción
Centralismo	Concentración de decisiones	Favorece a círculos de poder del gobierno y los partidos mayoritarios en el poder	Por falta de información y rendición de cuentas en el nivel gobierno y en los partidos
Bipartidismo	Monopolio partidista	Desestimula otras opciones y favorece el <i>estatus quo</i>	Permite alianzas de grandes intereses bipartidistas
Presidencialismo o caudillismo	Culto a la personalidad	Gira en torno al clientelismo	Protege a financistas y grupos afines a su intereses
Electoralismo	Debilidad programática	Anula contenidos instrumentales y reduce el acto político al formalismo de votar	Desestimula la competencia, la abstención, la desafección y la confianza en el sistema político
Autoritarismo	Discrecionalidad absoluta	Propicia y profundiza la exclusión y desvirtúa lo democrático y el bien común	Impone ideas y formas de gobernar poco transparente o participativo. Niega el acceso a la información

Fuente: Elaboración propia, 2006.

La centralización

Dado que el Estado hondureño se ha caracterizado por una fuerte centralización, su sistema político en su fase operativa ha reproducido desde sus orígenes unos partidos igualmente centralizados. Esto ha favorecido una concentración de poder; una legitimación de formas antidemocráticas como práctica política y una disminución en la participación ciudadana; pero fundamentalmente, ha incidido en favorecer los lados oscuros de la política: la influencia del trueque, prebendas personales, tráfico de influencias, beneficios a grupos económicos nacionales y extranjeros.

Asimismo, la centralización ha postergado el desarrollo de los niveles municipales y locales, haciendo de la política una actividad eminentemente urbana, en donde los municipios y los gobiernos locales han tenido que sobrevivir en función de los poderes centrales partidarios, permitiendo el tejido de una política de dádivas, de lograr ciertas prebendas para los municipios y de la base de desarrollo partidario local. Paralelamente, esta centralización no ha facilitado una institucionalidad política de los entes del Estado vinculados al sistema político, ni tampoco la evolución equilibrada y consolidación de los partidos en el nivel subnacional, de ahí que las formas democráticas no estén arraigadas y que persistan las decisiones autoritarias del líder local y

los mandos también verticales del poder central.

Esta cultura patrimonial centralizada es un sólido obstáculo para la modernización del Estado y de los partidos, por lo que ha contribuido a fortalecer el caudillismo, el autoritarismo y la corrupción. Por lo que se puede afirmar que: “el problema de la centralización de los partidos políticos no es sólo administrativo y burocrático, es esencialmente político, responde a una lógica concentrada de poder y recursos que es respuesta a la auténtica democracia” (Sosa: 2000:61). Pero aun en ese caso, hay que proseguir con la descentralización y apostar por el poder de base local. En este sentido: “El fortalecimiento de la descentralización es una de las medidas centrales a tomar. La descentralización permite la existencia de ámbitos y poderes intermedios y de base en los que la ciudadanía puede combinar democracia representativa con democracia participativa” (Sosa: 2000:61).

Pero a la par de este comentario hay que agregar que a mayor desconcentración del poder, se permite una mayor participación, legitimidad social y una cercanía para las auditorías sociales. De tal forma que la corrupción, por lo menos en teoría, se vuelve más difícil de realizar. Sin embargo, también cabe decir que la descentralización conlleva a una descentralización de la corrupción. Lo que significa que ésta solamente transferiría el pro-

blema de la corrupción del centro a lo local.

Esto también es un factor condicional en el sistema político hondureño, especialmente en sus partidos, los cuales reproducen esa concentración de poder en sus niveles centrales, desdiciendo el crecimiento partidario en los ámbitos locales. Pero, sobre todo, creando una cultura centralista antidemocrática que facilita el autoritarismo, el personalismo y deslegitima la democracia como proceso incluyente. Desde el ámbito de la corrupción, las prácticas centralistas tanto en lo público como en el ámbito de los partidos dificultan la transparencia y facilitan la corrupción como estilo institucionalizado del quehacer político.

Klietgaard, uno de los máximos estudiosos del control de corrupción, ha estudiado diferentes fórmulas que vinculan aspectos que intervienen en el nivel de corrupción en los niveles organizacionales, esto significa que a mayor monopolio del poder, mayor discrecionalidad y menor transparencia, mayor es la corrupción. En sentido contrario, aumentando el índice de transparencia y disminuyendo el monopolio y la discrecionalidad de las autoridades, habrá menos corrupción.

El electoralismo

Una característica fundamental de los partidos políticos hondureños es su fuerte orientación a ser funcionales so-

lamente en épocas de elección. En ese sentido, los partidos políticos abandonan la posición de ser referentes sociales y de intermediación, para funcionar con el único fin de participar y ganar una elección.

Los partidos abandonan su organización y dejan de funcionar una vez acabada la elección. Esto en parte ha contribuido a que no haya una real oposición durante los periodos de gobierno, de modo que la única lucha política es cuando nuevamente se va a elecciones. Pero una de las consecuencias más graves de este electoralismo partidario, es la pérdida total de referencia con respecto al contenido programático partidario. Esto ha producido partidos alejados de las verdaderas bases locales, con una lectura pobre y fragmentaria de la realidad para responder desde un plano del desarrollo a propuestas programáticas: “Sociedad electorera, sin real interés en crear una opinión pública capaz de lograr mediante la participación de sus miembros el control de la actividad pública de los elegidos. Actualmente priva entre la población electoral y en los líderes políticos, por supuesto, la idea de que la democracia hondureña no es perfectible porque ha llegado a los límites de su perfección; y que en consecuencia, una vez realizado el acto comicial son los mandatarios los que tienen que determinar qué se debe hacer desde el gobierno, sin facilitar por qué no se necesita la participación ciudadana” (Martínez: 2000:84).

Estas características modélicas del sistema de partidos hondureños, han con- tribuido a una desnaturalización del proceso democrático y a una cultura superficial de planteamiento y de cri- terios que no sólo se refleja en la dé- bil base programática de los partidos, sino también en la improvisada ges- tión de los gobiernos. Es decir, se ha creado una conectividad instrumental precaria entre lo programático de los partidos y lo programático de los go- biernos. Lo que ha resultado en una instrumentalización de la política y no en una política al servicio de la comu- nidad o del ciudadano. La función ética carece de sostenibilidad en este estilo de hacer política y la política vaciada de contenidos solamente es un instru- mento de poder.

El clientelismo

Una característica más de los partidos electoreros es el clientelismo políti- co, el cual todavía se mantiene en los procesos, no obstante, ha mermado en su virulencia porque el Estado ha reducido su presencia institucional, ya que no es tan fácil la incorporación del tradicional clientelismo de antaño, en donde los activistas inundaban el apa- rato del Estado; curiosamente, este fe- nómeno no ha producido una mejora en el adecentamiento del servicio pú- blico.

El último reporte de *Latino Barómetro* 2005, señala que en Honduras un 19% de los entrevistados reconocieron co-

nocer al menos un caso en el que una persona haya recibido privilegios por ser simpatizante de un partido polí- tico. Este porcentaje anda en un nivel medio latinoamericano del 19% (La- tino Barómetro: 2005:31) Sin embar- go, hay que acotar que a partir de los años 90, en el caso de Honduras con la apertura de los partidos políticos al plano empresarial, éstos han creado una nueva cultura de clientelismo cor- porativo, más asociado a las formas del mercado y de los privilegios económi- cos y muy cerca de la corrupción. Este tipo de clientelismo está fuertemente asociado con el financiamiento políti- co. Adicionalmente se ha creado tam- bién un clientelismo gremial, afincado en prebendas salariales y legales a los gremios. Las consecuencias (Membre- ño Cedillo: 2005:19) de los partidos electoreros son las siguientes:

- Desnaturalizar la democracia
- Desvirtuar la ética política
- Escaso nivel propositivo y progra- mático
- Inadecuada preparación para go- berner
- Débil nivel de oposición real y efec- tiva
- Fomentar el clientelismo político, corporativo y gremial
- Facilitar el mercantilismo político
- Abandono de la periferia local y municipal
- Instrumentalizar al votante
- Favorecer la corrupción
- Producir gobiernos ineficaces

El presidencialismo

Otro rasgo del sistema político hondureño, y muy latinoamericano, es el presi- dencialismo. Característica que vuelca todo el entramado del proceso electo- ral y de los mecanismos de políticos en una figura central.

El presidencialismo como régimen po- lítico en realidad ha venido a recoger como herencia el legado del caudillo. Y al dotarlo de institucionalidad, este rasgo es de larga data y está estructu- rado históricamente en la figura del caudillo (Membreño Cedillo: 2006:19). Ya William Stokes, desde 1950, descri- bía el sistema político hondureño como un régimen presidencialista. Afirmaba también que "la lealtad de los miem- bros de los partidos políticos era más al caudillo que al partido como insti- tución que expresa principios genera- les o teorías de gobierno" (Barahona: 1999:190).

El presidencialismo moderno es un re- flejo del caudillo de antaño: "El presi- dencialismo le ha dado continuidad al caudillismo en esta etapa de apertura democrática, impidiendo la estructu- ración de estructuras partidarias que sean algo más que plataformas elec- torales. Una vez pasadas las eleccio- nes, estas plataformas prácticamente desaparecen dejando a los candidatos ganadores libres de cualquier control partidario" (Rojas Bolaños, en Tange- rmann:1995:124).

Esto se debe a que el presidencialis- mo como el caudillismo ha facilitado la impunidad y ha imposibilitado una cultura de rendición de cuentas. De ahí que muchas conductas políticas tengan una raigambre histórica que condiciona el comportamiento políti- co actual. Pero, también es necesario agregar que el caudillismo, como lo fue en su tiempo, que reviste una aureola de autoritarismo, es en esencia antide- mocrático y favorece el clientelismo y la corrupción.

El personalismo

Otra faceta moderna del caudillismo es el personalismo, ya que reproduce la figura del caudillo, del dictador, bajo la sombra del presidencialismo. Esto es importante considerarlo porque no se trata de simple moda o de un rasgo más del sistema político, sino que en la cultura moderna, el neoliberalismo y el triunfo del individualismo alientan procesos políticos más fundados en la imagen personal que en factores más integradores como la solidaridad, el país, el bien común y los programas de gobierno.

Una vez que se acepta la imagen de cau- dillo, el líder, el personalismo y la cali- dad del proceso democrático se degra- da. Se va construyendo un tejido políti- co y social que a la postre no valora lo democrático ni favorece la integración como forma de hacer política, sino la dominación como forma de poder.

En consecuencia, hay que reflexionar modernamente en torno a la imagen del caudillo como figura patriarcal y vinculada a la cultura de la corrupción y el autoritarismo. Pero también como un obstáculo a la modernidad política y a la participación ciudadana y de rendición de cuentas.

En el caso de Honduras, esta característica tan fuertemente estructurada en el entramado político e imaginario social, aún repercute en el ámbito de la política moderna. El personalismo es una característica que desvirtúa la acción programática de los partidos, de ahí que sea más importante la figura del candidato que el plan de gobierno o la base programática de un partido. Desde la práctica también hay poca diferencia entre los candidatos, cuando ninguno puede salirse totalmente de los lineamientos del consenso de Wa-shington.

El autoritarismo

Una consecuencia directa del caudillismo es el autoritarismo: "Una de las características de la historia de Honduras es el autoritarismo, por lo que las relaciones sociales en el país han sido muy verticales, lo que ha generado un caudillismo histórico en Honduras. La herencia histórica del caudillismo persiste en Honduras" (Euraque: 2000:191).

Por supuesto, el autoritarismo moderno no es el típico de antaño, en la línea directa de dictadores, sino que reviste una nueva comprensión fenomenológica

gía anclada en un dogma por el poder y las formas de gobernar. Perfectamente aún se puede dar en democracias bien establecidas, sobre todo en aquellas democracias todavía en transición, como la hondureña, que aunque formalmente cumplen los requisitos de una democracia moderna, se nutren de un rechazo a la inclusión, a la integración nacional, a gobiernos integrados, a recibir las críticas constructivas de la oposición y a dar cualquier rendición de cuentas.

Al respecto, Seligson asocia el capital social y la confianza cuando sostiene que una práctica social que no está fundamentada en la confianza, es fácil derivarla hacia un autoritarismo. En otras palabras, "la falta de confianza interpersonal es la cuna de una cultura política autoritaria" (Seligson: 2001: 64). Y aún en su forma moderna, el neoliberalismo en su conducta visceral puede ser entendido como una corriente autoritaria en su planteamiento y manejo de las cosas del Estado.

En sus raíces el autoritarismo es parte de la cultura política que adquiere otro tipo de manifestaciones, propiamente en las campañas políticas y en la forma de gobernar. El autoritarismo se traduce en la incapacidad de consensuar y de presentar instrumentos de decisión programática, estas ausencias hay que traducirlas como una característica del autoritarismo moderno.

En ese sentido, el autoritarismo más que personal puede ser un autorita-

rismo de Estado, de partido o movimiento. Desde esa línea del análisis, el autoritarismo es proclive a lo antidemocrático porque en esencia no es incluyente sino excluyente, por lo que se resiste a toda forma de fiscalización. Pero este autoritarismo, pese a lo poco estudiado en su vertiente moderna, puede tener una parte de su explicación en la cultura política y en las formas de gobernar de antaño.

Una de las probables causas del autoritarismo es su vieja simiente, como

señala un autor centroamericano: "En suma bajo la apariencia de inestabilidad constante, en la historia política de América Central subyace la permanencia en la larga curación de redes familiares, negocios, formas de interacción política, culturas y mentalidades de sus clases dominantes, continuidad que sería un factor clave en el arraigo y en la longevidad del autoritarismo y en los fracasos de los intentos de democratización" (Casau Aarhus y Castillo Quintanilla:1993: 265-322).



Los factores reguladores del sistema político

Definiendo los factores reguladores del sistema político

Un segundo grupo de factores que condicionan la institucionalidad del sistema político son los factores reguladores, los cuales han permitido un desarrollo de la institucionalidad normativa para conformar el sistema político y sin los cuales éste no existiría (véase cuadro No. 4). A saber, la institucionalidad normativa (Constitución, leyes electorales) institucionalidad orgánica (instituciones que regulan el proceso electoral como el TSE, RNP), institucionalidad organizacional (sistema de partidos) y la cultura política que se analizará más adelante con relación a dos componentes básicos de un sistema político: el proceso electoral (sistema electoral) y la participación política (sistema de participación).

Los componentes institucionales del sistema político

Normatividad

El proceso político está regulado por la nueva Ley Electoral que entró en vigen-

cia en el 2005; en la misma se reformó la anterior Ley de 1980 que rigió todos los procesos electorales. En un sentido estricto, la Ley de 1980 y la entrada del país en una apertura democrática, marcan lo que se ha denominado a nivel latinoamericano como transición de los procesos democráticos. Sin bien se cuenta con un marco legal y una institucionalidad, es necesario decir que en Honduras el proceso democrático aún reviste sólo un cumplimiento estrictamente formal y legalista, porque todavía falta una mayor profundización de la democracia y una mayor cultura política.

Al respecto, en Honduras lo que ha primado fundamentalmente desde la década de los 80 es una democracia electorera. Desde un punto de vista formal, como en toda Latinoamérica, los procesos electorales se han dado sin interrupción, relativamente limpios y aceptados por todos; no obstante, ha habido un divorcio entre lo meramente formal y electoral con la cultura política.

Desde la normatividad, la nueva ley electoral ha reformado algunos artí-

gaciones y prohibiciones. Las mismas sirven de orientación y son de definitiva las que regulan las acciones de los partidos en su carácter normativo. Pero, a su vez, van señalando una pauta de conducta indirectamente vinculada a la acción transparente y correcta de lo que debe ser la acción política.

Entre algunos de sus derechos destacan la vigilancia de los procesos electorales, recibir financiamiento para sus campañas y postular candidatos. Entre sus obligaciones mencionaremos: realizar sus actividades de acuerdo a la ley y a los principios de un Estado democrático; garantizar a sus afiliados, mediante estatutos, el derecho de representación directa o representativa en las elecciones de sus autoridades y sus candidatos a cargos de elección popular. Entre los principales prohibiciones de los partidos políticos señalaremos: atentar contra el sistema republicano, democrático y representativo del gobierno, mantener dependencia o subordinación con partidos políticos, personas naturales o jurídicas extrajurídicas o entidades internacionales y recurrir a la violencia.

Institucionalidad

- a. El Tribunal Supremo Electoral (TSE)

La institucionalidad del sistema político hondureño es débil. Empieza en 1980 con la creación del Registro Nacional de las Personas y el Tribunal

producto de la presión de la sociedad civil. Por ejemplo, la selección de los diputados, pasando del voto restringido al voto personalizado; la reforma del TNE y el RNP y la creación del Tribunal Supremo Electoral, con el afán de garantizar una mayor transparencia y despolitización del sistema.

Otro de los cambios fue abolir los artículos de la Constitución que hacían referencia a que los designados presidenciales podían autorizar un solo vicepresidente. En cuanto a los cambios del financiamiento político de los partidos, al igual que en toda América Latina, este tema sigue siendo un punto medular para garantizar una equidad política y la transparencia del proceso.

Nueva ley electoral y de las organizaciones políticas

En primer lugar se hará referencia a la constitución de los partidos políticos, los cuales están regulados por una serie de artículos que señalan sus obligaciones:

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas

Principales derechos, obligaciones y prohibiciones de los partidos políticos

Art. 70-72. Los partidos políticos de Honduras están regulados en sus aspectos generales por derechos, obli-

Sistema político: factores reguladores

Nivel de corrupción	Favorece a los partidos mayoritarios y a las coaliciones institucionales y fortalece las estructuras de dominación política	Violaciones e impunidad de la normatividad	Normatividad (leyes constitucionales y electorales)	Sistema de partidos	Ausencia de democracia interna	Concentración de poder entre argollas económicas	Institucionalidad organizacional	Cultura política electoral	Participación ciudadana	Bajo nivel de participación	Poco nivel de criterio	Favorece al bipartidismo
Incidencia	Desnaturaliza la función institucional y favorece al fraude y deslegitimación del proceso	Convierte la normatividad en un trueque de compromisos políticos	Concentración de poder entre argollas económicas	Inequidad en el financiamiento	Alto nivel mediático y sin contenido programático	Proceso electoral	Proceso electoral	Proceso electoral	Proceso electoral	Alto nivel mediático y sin contenido programático	Inequidad en el financiamiento	Concentración del poder
Vulnerabilidad	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución	Politicización de la institución
Característica	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras	Instituciones electorales y contraloras
Categoría	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica	Institucionalidad orgánica

Fuente: Elaboración propia, 2006. Ausencia de democracia

Nacional Electoral, pero a pesar de los avances logrados por estas instituciones, las mismas fueron duramente cuestionadas en el proceso de reformas de 2004, por lo que se creó el Tribunal Supremo Electoral (TSE) bajo el decreto 44-2004 publicado en *La Gaceta* del 15 de mayo de 2004.

Aunque el TSE es el principal organismo de Estado encargado de normar el proceso electoral, sólo está conformado por tres de los partidos políticos, situación que evidencia un retraso que afecta el pluralismo y la debida representatividad.

Así, la Ley Electoral, en su artículo 9, señala que: "Corresponde al Tribunal Supremo Electoral todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. Su integración, organización y funcionamiento se registrará por lo preceptuado en la Constitución de la República y la presente ley".

Sin embargo, pese a las reformas a la ley electoral en el último proceso electoral (2005), el TSE tuvo muchas fallas y no respondió a las expectativas de eficacia y eficiencia que la ciudadanía esperaba de él. Por ejemplo en el pasado proceso electoral no se hizo el escrutinio preliminar y no se dieron los resultados a tiempo, generando una situación de gran incertidumbre; tampoco se escrutaron todas las mesas electorales; asimismo, hubo impugnaciones o reclamos de mesas y urnas

adulteradas, sobre todo en las elecciones de diputados.

En general, el proceso electoral estuvo marcado por una gran manipulación y solamente sirvió para realizar negociaciones entre partidos, que al final terminaron renunciando a las impugnaciones y aceptando los resultados. Este trabajo del TSE no es garantía para nuevos procesos electorales si no hay una despolitización del mismo y una orientación a profesionalizar e incluir a miembros de todos los partidos políticos para que haya representatividad.

b. Constitución de la República

La Constitución de la República establece claramente la naturaleza del Tribunal Supremo Electoral (TSE) en su artículo 51: "Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un TSE, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la república, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la ley, las que fijarán igualmente lo relativo a los demás organismos electorales. La ley que regule la materia electoral únicamente podrá ser reformada o derogada por la mayoría calificada de dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del CN, el que deberá solicitar el dictamen previo del TSE cuando la iniciativa no provenga de éste".

En cuanto a las funciones del TSE, según la Ley Electoral de las Organizaciones Políticas, en su artículo 9: "Corresponde al Tribunal Supremo Electoral todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales. Su integración, organización y financiamiento se registrará por lo preceptuado en la Constitución de la República y la presente ley".

c. Atribuciones del TSE con relación a la transparencia de los procesos políticos (Art. 15, LEOP):

- Exigir a los partidos políticos, al finalizar cada ejercicio fiscal, la presentación de sus estados financieros y publicarlos.
- Organizar, dirigir, administrar y vigilar los procesos electorales.
- Elaborar, depurar y publicar el Censo Nacional Electoral.
- Aprobar y remitir a los tribunales electorales departamentales y municipales la documentación y material electoral.
- Recibir, custodiar y verificar la documentación y material electoral utilizado en los procesos electorales.
- Divulgar resultados preliminares de los escrutinios.
- Practicar el escrutinio definitivo con base en las actas de cierre suscritas por los miembros de las mesas electorales receptoras.
- Requerir a los partidos políticos alianzas, movimientos internos y candidaturas independientes, la

presentación de las certificaciones de actas de cierre cuando el original no aparezca o presente inconsistencias o alteraciones.

- Anular de oficio o petición de parte, la inscripción de candidatos a cargos de elección popular cuando los inscritos no llenen los requisitos de ley.
- Investigar de oficio o a petición de parte, los hechos que constituyan violaciones a la ley, aplicando las sanciones correspondientes y en su caso formular las denuncias ante las autoridades competentes.

d. Otras funciones relacionadas con la transparencia (Art.15, LEOP):

- Fomentar la educación cívica electoral.
- Nombrar, ascender, remover, sancionar a los funcionarios y empleados de la institución.
- Elaborar y aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para su remisión al Congreso.
- Presentar al Poder Legislativo un informe anual de sus actividades.

e. Principales prohibiciones de los magistrados (Art.18, LEOP):

- Ejercer su profesión u oficio durante el desempeño de su cargo, excepto la docencia cuando no interfiera con sus funciones.
- Expresar públicamente su cri-

terio con respecto a los asuntos que por ley están llamados a resolver.

- Negarse a firmar las actas, acuerdos, decretos y resoluciones definitivas del TSE.
- Participar en actividades políticas partidistas.
- Participar en manifestaciones u otros actos públicos de carácter político partidario.

f. Principales problemas del TSE:

- Excesiva politización.
- Poco profesionalismo.
- Escasos controles internos.
- Ninguna fiscalización eficaz de otros organismos controladores.
- Poca capacidad de investigar es- tados financieros de los parti- dos y aportes de campañas.
- Lagunas jurídicas en la ley para cubrir eficazmente el régimen de financiamiento político.

g. Desafíos institucionales

- Despolitizar y profesionalizar el TSE.
- Mejorar la calidad de la rendi- ción de cuentas de la institu- ción.
- Mejores entes controladores del Estado (especialmente TSC y CNA) para exigir al TSE mayor trans- parencia del proceso electoral.
- Mayor participación de la socie- dad civil en la composición del TSE y en los mecanismos para exigir la rendición de cuentas.
- Reformas a la ley electoral en

cuanto al financiamiento políti- co.

Hay que señalar que el TSE tam- bién es el organismo encargado de solventar todas las quejas y violaciones cometidas a la ley electoral y al proceso electoral. Entre las principales tenemos:

- Nulidad total o parcial de vota- ciones y declaratoria de elec- ciones.
- Quejas, denuncias o irregulari- dades en los procesos electora- les.
- Aplicación de sanciones a los partidos políticos y sus respec- tivos movimientos internos, alian- zas y candidaturas independien- tes.

h. Tribunal Superior de Cuentas (TSC)

Esta institución es el resultado de las reformas realizadas con el fin de ade- centar y coordinar los órganos con- tra- lores del Estado, su ley orgánica es de 2002 y según reforma constitucional del decreto No. 260-2002, en su artícu- lo 222 de la Constitución de la Repú- blica, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC): “Es el ente rector del sistema de control de los recursos de los pode- res del Estado, sometido solamente al cumplimiento de la constitución y las leyes. Dentro de las funciones específi- cas que la ley le concede están la de la fiscalización a posteriori de los fondos, bienes de las instituciones descentra- lizadas y desconcentradas, incluyendo los bancos estatales y mixtos, la comi-

sión de municipalidades y de cualquier otro órgano especial ente público o privado que reciba o administre”.

Es decir que este Tribunal debe ga- rantizar algunos aspectos como el en- riquecimiento ilícito de funcionarios, para lo cual cuenta con el mecanismo de la declaración jurada, misma que debe ser presentada por todo funcio- nario que entre a la administración pública y todo candidato elegido en elecciones populares.

En su ley orgánica, el TSE señala que: “Estarán obligadas a presentar, bajo juramento, la declaración de ingresos, activos y pasivos, en adelante llama- da “la declaración”, todas las perso- nas investidas de funciones públicas, permanentes o transitorias, remune- radas, que hayan desempeñado cargo de elección popular y de elección de segundo grado, por nombramiento o contrato, en cualquiera de los poderes del Estado o en entidades de cualquier naturaleza que reciban recursos finan- ciosos del Estado” (Art. 56, Ley orgáni- ca del TSC).

Esto significa que el TSC está llevando un control de los candidatos elegidos en el proceso electoral, también está en capacidad de fiscalizar a todos los candidatos una vez que estos terminen sus cargos y, adicionalmente, el TSC es el encargado de tomar medidas contra la corrupción (Arts. 68-72) e investigar el enriquecimiento ilícito (Art. 62).

Otro aspecto en que el TSC puede in- cidir es en el buen uso de los recursos del Estado, especialmente en las cam- pañas electorales, ya que es frecuente que el partido en el poder se beneficie de los recursos del Estado para finan- ciar su campaña, ya sea en dinero o en especies. Aquí el Tribunal puede jugar un papel importante para evitar este tipo de prácticas corruptas; sin embar- go, hay que señalar que para que esto se pueda llevar a cabo es necesario despolitizar dichas instancias regula- doras y fiscalizadoras y profesionali- zar el TSC, sumado al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información y su cumplimiento efectivo y honesto.

i. Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)

El CNA es una institución con poco tiempo de existir: Surge mediante el decreto legislativo No. 7-2005 del 7 de mayo de 2005, dando origen a una nueva etapa del mismo, ya que éste había sido cerrado. En la actualidad es una especie de híbrido social e ins- titucional, su asamblea está formada por la sociedad civil, pero el gobierno tiene derecho a dos representantes y legalmente tiene que contribuir con su presupuesto.

El CNA puede convertirse, de acuerdo a su ley orgánica, en una instancia que fiscalice a los mismos órganos contra- lores, de coordinar con ellos e incidir en determinados acciones para que estos

entes cumplan de manera más eficaz sus tareas. Igualmente, la ley orgánica lo faculta en lo relacionado al sistema político y los procesos electorales; asimismo, puede incidir en un manejo más transparente del financiamiento de los partidos, al exigir a los candidatos y al TSC la declaración jurada de bienes de los candidatos a diputados, presidentes o alcaldes. Igualmente, a inquirir sobre los partidos y sus cuentas o lista de aportantes vía el TSE.

Entre los principales mecanismos del CNA para combatir la corrupción política están los siguientes:

- Proponer políticas, estrategias y planes de acción para prevenir y combatir la corrupción en Honduras.
- Colaborar con las autoridades en cuanto al diseño de los mecanismos de seguimiento y evaluación, asimismo participar en su puesta en práctica.
- Discutir y concertar acciones bilaterales conjuntas con los órganos contralores, fiscalizadores y de justicia y, con ellos, definir metas de cumplimiento verificables y medibles en torno a las estrategias y planes de la acción anticorrupción.
- Mantener informada a la ciudadanía acerca de todo lo relevante que concierna a la corrupción.
- Todas las entidades gubernamentales

mentales estarán en la obligación de brindar al CNA, dentro de sus límites legales, la colaboración y apoyo que les demande.

j. Partidos políticos

Es conocido que la evolución de los partidos políticos ha estado estrechamente vinculada al desarrollo y la aceptación como norma del derecho al sufragio, sólo para referir alguna de las tesis del sociólogo político francés Duverger. En el caso de Honduras, antes del proceso democratizador, si bien sabemos existían los partidos políticos, también es cierto que se produjeron elecciones incluso con ciertas irregularidades; es sólo con una aceptación plena del derecho al sufragio y con su correspondiente ejercicio de elecciones, que se puede considerar que los partidos políticos entran en una corriente que formalmente cumple con todos los requisitos que caracterizan a una democracia, por lo menos desde el punto de vista formal.

Caracterización de los partidos políticos

Hay diferentes maneras de caracterizar a los partidos políticos hondureños, de acuerdo al enfoque, y para efectos de esta investigación, se usará la caracterización de tipo partidocrática, señalada por el Diccionario Electoral de CAPEL.

La partidocracia, a pesar de no ser usualmente señalada por la ciencia política, reviste algunos elementos que se asimilan a las características de los partidos políticos hondureños (ver cuadro No. 5).

Monopolio de nominaciones

En primer lugar, aunque desde la ley electoral se permiten otras opciones además de los partidos, como el caso de las candidaturas independientes, éstas no han logrado mantener un espacio real de contienda por limitaciones de tipo legal y por un elector que por razones de cultura política no está habituado a votar fuera de los partidos.

CUADRO No. 5

Partidocracia: características e incidencia

Partidocracia	Estatus	Incidencia	Área de corrupción	Campo de transparencia
Monopolio de nominaciones	Favorece los intereses económicos y propicia la exclusión y el servilismo.	Favorece la concentración de poder.	Favorece intereses corporativos gremiales, personales.	Evita la rendición de cuentas, acceso a la información y las auditorías sociales.
Control sobre representantes electos	Debilita el pluralismo y la ética política.	Favorece la concentración de poder.	Crea una línea de oposición electorera.	Deslegitima la representatividad.
Patrimonialismo	Favorece la cultura del clientelismo.	Crea una cultura de servilismo.	Fomenta la ineficiencia y politización del Estado.	Facilita la corrupción estatal y la impunidad.
Partidización de sociedad civil	Fragmenta a la sociedad.	Facilita la confrontación.	Instrumentaliza el poder y somete el poder civil a lo político.	Prebendas a los ganadores.

Fuente: Elaboración propia, CNA, 2006

El bipartidismo hondureño, aunque presentado por los partidos, no tiene una real diferencia entre ellos. La desideologización que ha caracterizado a ambos permite tener dos alternativas que en el fondo no se salen de los esquemas de centro derecha y, mucho menos, plantear alternativas al neoliberalismo. De ahí que se pueda hablar de un mismo partido con dos cabezas.

Por su parte los otros partidos del sistema político son minoritarios y no han logrado romper el monopolio partidista y apenas representan un porcentaje menor al 10% en los niveles electivos departamentales y municipales. En ese contexto, un factor que condiciona la partidocracia es que en su misma estructura los partidos grandes, en sus elecciones primarias, privilegian las corrientes internas, pero éstas en lugar de servir para democratizar los partidos a lo interno, han servido para convertir a los movimientos en partidos, dada la poca integración real que existe una vez que un movimiento gana. Pero también el movimiento que gana el nivel electivo presidencial, también gana el departamental y el municipal. En ese sentido, cada vez más en el proceso político hondureño se avanza hacia una *movimentocracia* (gobierno de un movimiento partidario), ya que una vez ganada las elecciones internas se convierten en partidocracia (gobierno de un partido). Es decir, el movimiento ganador impone las condiciones y anula la integración que

es exclusivamente con fines eminentemente electorales.

Control sobre representantes electos

Otra característica de la partidocracia es aquella en la que los nominados por un partido en esencia tienen poca libertad de decisión. Esto se aprecia a nivel de los diputados y su integración en el Congreso, en donde raramente se observa que un diputado tenga criterios propios, lo que priva es una línea de partido en las decisiones; aunque esto ha cambiado relativamente, porque en las dos últimas elecciones ningún partido mayoritario obtuvo mayoría absoluta, por lo que se necesitó hacer coaliciones con alguno de los partidos pequeños. Esta falta de libertad en parte anula la voluntad de los electores, dado que al final el diputado no representa a los que votaron por él, sino al partido que lo nominó. Esto favorece las conductas centralistas y de caudillaje del poder.

Patrimonialismo

"La cultura política hondureña está ligada en parte al concepto de un Estado patrimonialista, es decir, que se visualiza el Estado como un objetivo por alcanzar, para lograr prebendas y ganancias. Este estado mental del proceso político ha contribuido a fortalecer y traer más la corrupción. La generalización, que es ya percepción, estimula la expansión de la corrupción y le otorga carta de ciuda-

RECUADRO No. 4

Cultura patrimonialista

En los regímenes autoritarios es a través del dictador o del partido único que se produce este fenómeno, en los regímenes de democracia representativa es, principal pero no exclusivamente, a través de los partidos políticos que se desarrollan estas actividades. El grado de patrimonialismo partidista varía de país a país; desde aquellos en los que el partido que gana procede a despedir al mayor número de servidores públicos para sustituirlos por militantes propios "que han sudado la camiseta", hasta los acuerdos de fracciones legislativas de integrar una mayoría a cambio de trozos de instituciones estatales que pasan a ser cotos de empleo y manejo del partido que ha dado los votos en el Congreso para pasar una legislación o para elegir a un funcionario.

A esta actitud y práctica de los partidos corresponde una "cultura cívica" en la que la práctica política partidaria es percibida por los activistas como un medio para conseguir empleo o determinados beneficios por parte del Estado; se ingresa al partido para conseguir algo, el puesto público se merece como recompensa "porque sudé la camiseta".

Los partidos políticos se convierten así en agencias de empleo y la posibilidad de construir una burocracia racional y eficiente queda relegada. Desde la perspectiva de la sociedad civil este tipo de prácticas partidarias son especialmente rechazadas, generan la percepción de la partidocracia como la enfermedad de la democracia e incitan la actitud antipartidos políticos.

Fuente: Diccionario Electoral IDH/CAFEI/2000: 971.

dania. Hace que los actores políticos se descubran ante la sociedad despojados de las intenciones electorales de procurar el bien común y aparezcan involucrados en una feroz competencia por conquistar el botín" (CEDOH: 1996:4).

Esta consecuencia tiene otra variante y es creer que los ganadores disponen de todo, porque no hay controles eficaces para medir el buen gobierno, pero tampoco hay intenciones de rendición de cuentas. La perversa idea de que todo es para los ganadores, es una de las causas que pese a que la Constitución manda gobiernos integradores, este precepto constitucional no se ha cumplido en Honduras debido a que la integración política no es parte de su cultura política. El sectarismo, aunque

no tan virulento como antaño, aún permeabiliza la mente del ciudadano y el estilo de los partidos políticos.

Partidización de la sociedad civil

La partidización de la sociedad civil se entiende como el dominio instrumental que hacen los partidos políticos sobre ciertas organizaciones o sectores de la sociedad con el ánimo de lograr su adhesión partidaria en tiempo de elecciones. Por lo general, en la partidocracia el horizonte de la participación política está restringido a los partidos políticos, esto significa que en la relación entre partidos y sociedad civil se desarrolla una relación asimétrica en la cual el partido es el polo dominante y tiende a partidizar las organi-



zaciones sociales (Diccionario Electoral IIDH/CAPEL: 2000: 974).

Si bien esto no se da en sentido puro, sí hay organizaciones sociales de la sociedad civil que pueden tener una inclinación por determinado partido, pero en general la sociedad civil hondureña ha evolucionado hacia cierta neutralidad, en donde lo que sucede es una aproximación a todos los partidos políticos.

La parte gremial y profesional también tienen sus inclinaciones y, por lo general, se conjugan y arreglan de acuerdo a una estrategia general de aproximación a los partidos con más posibilidades de ganar.

Los partidos minoritarios han mantenido una relación más cercana con ciertos sectores sindicales y gremiales, en donde la relación posiblemente sea más estrecha, pero en general ha habido una cooptación instrumental de los partidos hacia las organizaciones de sociedad civil. Aunque en el proceso final de elección, éstas juegan un papel importante como se ha visto en las elecciones de 1989 y de 2001, en las cuales la sociedad civil se inclinó por los partidos que a la postre ganaron la elección. Tradicionalmente, los partidos han tratado de ganarse las cúpulas empresariales, sociales, sindicales; y de no hacerlo, por lo menos las neutralizan, a fin de tener un poco de incidencia sobre ellas.

Participación política

Definiendo la cultura política de la participación

En este capítulo se analizará lo referente a los dos últimos componentes del sistema, la cultura política, con dos elementos importantes de todo sistema político: el proceso electoral y la participación política. Como es sabido, son muchas las condicionantes que determinan la participación política, desde el capital social (Putnam, 1990), confianza, percepciones de futuro, legitimidad y calidad de la democracia, niveles de corrupción de un país, hasta aspectos geográficos y socioeconómicos. Sin embargo, tomaremos dos elementos para la participación política, el electoral (abstencionismo y desafección) y la participación ciudadana por medio de acciones vinculadas a la incidencia de políticas públicas anticorrupción.

El reconocimiento de que la cultura incide en lo político no es una idea tan novedosa desde que Max Weber estableció esa conectividad, sobre la idea de que ciertos patrones culturales pueden ser más favorables para la democracia. También hay que señalar

que la participación política está muy determinada por la cultura política, la misma que en su acepción clásica es la cultura cívica (Diccionario Electoral IIDH/CAPEL: 2000:291). No obstante, no toda participación está determinada por la cultura política, ya que este concepto comporta varios niveles de análisis y si bien la cultura cívica puede ser un referente para democracias consolidadas, también por la realidad de Latinoamérica hay una cultura política autoritaria.

De ahí que se sitúe el marco de la cultura política en un sentido más de contradicciones o disparidades balanceadas, como las define Eskstein (Diccionario Electoral IIDH/CAPEL:2000, 294), balances entre la capacidad del gobierno de asistir a las demandas de los ciudadanos, entre consensos y desiciones, entre afectividad y neutralidad efectiva; por su parte, otro autor como Inglehart, está más a tono con la concepciones de Putnam sobre cultura política, y la relaciona con "satisfacción interpersonal, de satisfacción política, de confianza interpersonal y de apoyo al orden social existente" (Diccionario Electoral IIDH/CAPEL: 2000:294).

Bajo esa idea cualquier fortalecimiento de la participación política estaría condicionado por una satisfacción de los individuos con el sistema político y la respectiva creencia de beneficios traducidos en buenos gobiernos, pero también estaría condicionada a una construcción de capital social, es decir, confianza interpersonal, sin la cual la participación política sería muy vulnerable; así, este requisito de construcción de confianza en el sistema, los partidos y los procesos electorales, estimula la participación y precedería al concepto de "civic cultura", que en realidad vendría a ser el resultado final de una satisfacción y confianza en el sistema político.

Esta aproximación a una cultura política y de participación, resulta muy apropiada para fines de este capítulo, porque indirectamente está conectado con el concepto de legitimidad, la cual, según Seligson, se erosiona por la corrupción. Entonces, la corrupción debilita y mina la confianza en el sistema político: a mayor confianza (capital social), mayor participación y a mayor participación, mayor legitimidad.

Participación política y procesos electorales

Respecto a la participación política y a los procesos electorales, a continuación se hará un análisis a partir de los procesos electorales desde 1980, señalando sus principales características. Así, sobre este tema —que ha sido

muy típico de los modelos latinoamericanos de transición democrática con una precaria institucionalidad—, se ha avanzado a partir de los años 80; sin embargo, se siguen dando los vacíos políticos, abuso de campañas, violencia verbal, trasego y compra de votos, una marcada mercantilización de la política, un financiamiento poco transparente de los partidos políticos en donde el dinero juega un papel cada vez más preponderante, una marcada iniquidad dentro de los partidos y candidatos por acceder a los medios de comunicación; y, a final de cuentas, un marcado fraude electoral en las elecciones internas de los partidos políticos mayoritarios.

Alrededor del sistema electoral es preciso señalar que es a partir de los años 80 cuando se perfila este proceso con los requisitos formales que caracteriza a una democracia moderna. No obstante, no hay que olvidar que desde los periodos democráticos con Juan Manuel Gálvez y Ramón Villeda Morales, los procesos políticos en Honduras estaban marcados por lo que se denominó elecciones "estilo Honduras", las cuales no tenían una verdadera ley electoral, ni instituciones especializadas; sólo se sustentaban en ganar a toda costa usando los medios del poder.

En el contexto de la realidad hondureña se puede describir el sistema electoral como un sistema mayoritario, porque en el nivel electivo presidencial gana el que obtiene más votos de representación proporcional para los diputados,

con lista abierta porque ahora se puede votar por cualquier candidato y no por planillas, como lo regulaba la anterior ley electoral; asimismo, con distritos plurinominales. Pero, si se abordara el proceso electoral únicamente como proceso, entenderemos que es: "la secuencia de actos regulada por la ley, que tiene como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados" (Diccionario Electoral IIDH/CAP-PEL: 2000: 1020).

Es ese sentido, se identifican aquí algunas de las características de los procesos electorales hondureños, tratando de delimitar algunos puntos claves relacionados con la disfuncionalidad del sistema, pero también con las prácticas que se estilan y la violación de las leyes.

Características de los procesos electorales

Desde los años 80, todos los partidos políticos legalmente inscritos han respetado, aún con sus fallas, lo que es la institucionalidad del proceso; aunque el mismo con su antiguo órgano institucional, el Tribunal Nacional Electoral (TNE) y el Registro Nacional de las Personas (RNP), hayan sido politizados, pues éstos fueron mejorando sus prácticas convirtiéndose en la expresión de los cinco partidos legalmente inscritos. Sin embargo, aunque se dieron frau-

des normales, compra y venta de votos, compra de delegados de mesas, reclamos de perdedores; en general, los procesos electorales habían sido aceptados por todos los contendientes. Pero, en los últimos procesos electorales, sobre todo a partir de los años 90, los procesos electorales hondureños se han visto caracterizados por campañas electorales muy costosas, cada vez con mayor irrupción del elemento empresarial y del financiamiento de la política; por otra parte, también los medios de comunicación han adquirido una dimensión determinante, tan es así que en la última elección general se llegó a denunciar el factor decisivo que tuvieron, sobre todo cuando apoyaron a un candidato en especial.

Inequidad en el financiamiento de campañas

Pero, igualmente se ha ido perfilando un rasgo cada vez más desigual en las campañas; de tal manera que, aunque formalmente la ley garantiza una serie de derechos, las instituciones no tienen el poder de llevarlas a cabo o sencillamente la misma ley ha creado una continuidad al seguir favoreciendo a los grupos más prósperos económicamente.

Algo que ha caracterizado a los procesos políticos en las últimas contiendas es el marcado grado de iniquidad financiera que se da entre los partidos pequeños y los grandes; igualmente la

marcada desigualdad entre candidatos en los niveles electivos a diputados y alcaldías, pues cada vez más se depende de enormes recursos económicos para darle sostenibilidad a las candidaturas.

Esta situación ha provocado que se pierda el control de la procedencia de los capitales y financieristas de campañas; en consecuencia, la política en el proceso electoral es cada vez más de medios y dinero, que de programas de gobierno y contenidos. Por ejemplo, a través del proyecto monitoreo electoral realizado por la Asociación por una Sociedad más justa (ASJ), se comprobó que 15 políticos gastaron más de 169 millones de lempiras de dudosa procedencia en la campaña electoral (*Revis-tazo.com*: 2006:1). Mientras que para la campaña presidencial de las elecciones generales y únicamente en un monitoreo de tres meses, se gastaron 300.000.000 millones (Sierra Fonseca: 2006:41).

Todo esto ha contribuido a que lleguen al poder candidatos menos comprometidos con el país y más comprometidos con sus financieristas y con la visión instrumental del poder: "La tradición política ha estado marcada por la ausencia de una oferta electoral. En esta última campaña los partidos mayoritarios obtuvieron gastos por arriba de 143 y 128 millones de lempiras, contra gastos que no pasaban de 12 millones de los tres competidores minoritarios juntos" (Sierra Fonseca: 2006:41).

Esta enorme brecha es un gran peligro para la democracia, sobre todo porque no se cumplen y no existen los mecanismos legales e institucionales para saber el origen de esos fondos. Pero, también porque esto pervierte a la democracia y altera el sentido de oportunidades y competitividad, dado que también esta inequidad en el uso de fondos se da entre candidatos de un mismo partido, de tal manera que en el fondo se está pasando de una sana representación a una representación oligárquica y a una irrupción de la corrupción política —vía favores políticos— una vez que un partido llega al poder.

Ausencia de contenidos programáticos en el discurso político

Una segunda característica de los procesos electorales es la vaciedad programática electoral de los partidos. Históricamente los partidos han puesto poca atención a su desarrollo, no sólo institucional sino programático. De tal suerte que casi no hay diferencias entre ellos, únicamente las retóricas.

De esta manera, este vacío programático y de niveles propositivos ha permitido que los partidos solamente sean cajas de resonancia en tiempos electorales, sin ningún tipo de compromiso y ética política, más que instrumentalizar su discurso en función de ganar una elección. No obstante, aunque los partidos políticos luchan por alcanzar el poder, y ese es uno de sus objetivos,

ellos han puesto la instrumentalización de la política sobre los contenidos. Esta situación ha permitido que lleguen al poder partidos sin ideas claras sobre lo que es un buen gobierno, pero también desnaturalizando las funciones de eficacia y de mérito.

Ésta ha sido la tendencia en las prácticas electorales, tal y como lo constató CIPRODEH en las elecciones generales, cuyos candidatos no presentaron programas, pues obedecían más a una intención publicitaria que a programas consistentes y con participación (Sierra Fonseca: 2005:30). Para el caso, en el último evento electoral ni siquiera se contó con un debate presidencial, las agendas fueron pobres y el tema de la corrupción no fue tema de campaña.

Personalismo

Los últimos procesos electorales han instaurado un estilo de hacer campañas basadas en lo mediático, sobre todo a partir de los procesos de los años 90 y en el personalismo del líder más que en una integración política.

El viejo caudillo del pueblo, el hombre autoritario que imponía sus ideas, ha sido superado, pero el personalismo emerge como figura relevante, los ganadores son figuras mediáticas por lo general desprovistas de contenidos; así, este es un peligro para la democracia porque tiende a anular el criterio como forma de cultura política y a sustituirlo por imágenes.

En esencia, hay una conducta poco ética y un manejo desproporcionado que han adquirido los medios de comunicación, sobre todo en el rol que representa la conducta de los candidatos políticos y el bajo nivel de participación en un país donde el bipartidismo, aunque más atenuado que antaño, sigue dominando la escena política.

Voto de castigo, abstencionismo, desafección política y apoyo a la democracia

Otro fenómeno que ha caracterizado los procesos electorales es el voto de castigo y el abstencionismo, el cual ha permitido una alternancia política y la posibilidad de castigar las malas administraciones o gobiernos corruptos, haciendo cambiar la balanza del poder, sin distingos de partido.

Otra característica es la muy poca confianza institucional; por ejemplo, en el estudio *Elecciones Generales 2005. Monitoreo desde la sociedad civil* (Sierra Fonseca: 2006:15) se señala que sólo el 31.6% de la población tiene confianza en los partidos, un porcentaje de los más bajos a nivel centroamericano, mientras tanto la confianza en el proceso electoral es del 42.2%, también la más baja de Centroamérica.

Luego de las últimas elecciones en donde el nivel de abstencionismo superó el 40%, se evidencia un llamado de atención sobre la necesidad de hacer una revisión exhaustiva de las

reglas del juego político. Finalmente, por lo menos en este proceso electoral (2005) el candidato ganador sólo obtuvo un 25% del voto sobre la base del censo electoral; éste es el más bajo desde las elecciones de 1981 (Sierra Fonseca: 2006:64). En ese sentido, muchos estudios latinoamericanos han estudiado el grado de apoyo a la democracia y el compromiso por apoyarla; por ejemplo, el *Latino Barómetro 2005*, señala que un 33% de los hondureños creen que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, pero sólo un 26% afirmó encontrarse satisfecho con la democracia (*Latino Barómetro*: 2005: 53).

Otro factor coadyuvante para las corrupciones es que los procesos electorales no son democráticos y lo que se ha dado es la instauración de mecanismos que se facilitan debido a la falta

de democracia interna y de liderazgos poco legitimados. En resumen, en la cultura política todavía hay fuertes resabios de autoritarismo y una fuerte corriente que se niega a una mayor apertura y aunque existen elecciones internas y la ley las garantiza, éstas no significan nada cuando en las corrientes internas se produce fraude y hay componendas para desvirtuar la ley y la democracia. Finalmente, un factor clave es el grado de abstencionismo que caracterizó al último proceso, un sistema que también tiene que ver con los grados de legitimidad, la eficiencia de los gobiernos electos y el nivel de participación (véase gráfico No. 1).

Clientelismo patrimonialista

Finalmente otra condición de los procesos electorales es el clientelismo con que actúan, el cual termina desnatu-

ralizando la función del buen político y la convierte en la de sumisión leal al líder, no en función de la doctrina o causas programáticas, sino de servilismo. Esto ha contribuido a que lleguen al poder personas que no reúnen los requisitos mínimos para los cargos o, si los tienen, no obedecen a un criterio de independencia propia, sino a camarillas políticas. Según el informe de *Latino Barómetro 2005*, un 19% de los entrevistados en Honduras declararon conocer más de un caso de clientelismo (*Latino Barómetro*, 2005:30).

Al abordar los procesos políticos hondureños es inevitable observar que: "la discontinuidad es lo que más caracteriza hasta hoy nuestra historia electoral; lo que a su vez ha impedido que se forme una tradición democrática en la conciencia nacional, ya que ésta es, necesariamente, el resultado de una práctica constante de los actos electorales. Esa es la razón que para cuando, como ahora, después de tantos años han de realizarse unas elecciones libres, nos encontremos por un lado sin la experiencia administrativa que requiere el proceso y, de parte de los ciudadanos, un estado de desconfianza, negligencia e incapacidad en cumplir con los más elementales actos del proceso" (CEDOH: 2004:35-36).

Una conclusión sobre esta problemática es que los partidos han intentado democratizarse y modernizarse, pero aún adolecen de serios vicios institu-

cionales. (véase recuadro No. 6). Las recientes campañas internas y generales (2005), dan cuenta de la serie de irregularidades que hubo en el proceso electoral, lo cual obliga a volverse a preguntar si verdaderamente se ha avanzado de las reformas políticas se ha avanzado o retrocedido en materia electoral. De tal manera que, no hay dudas de que son necesarias las reformas institucionales y legales en los partidos políticos y en la cultura del votante.

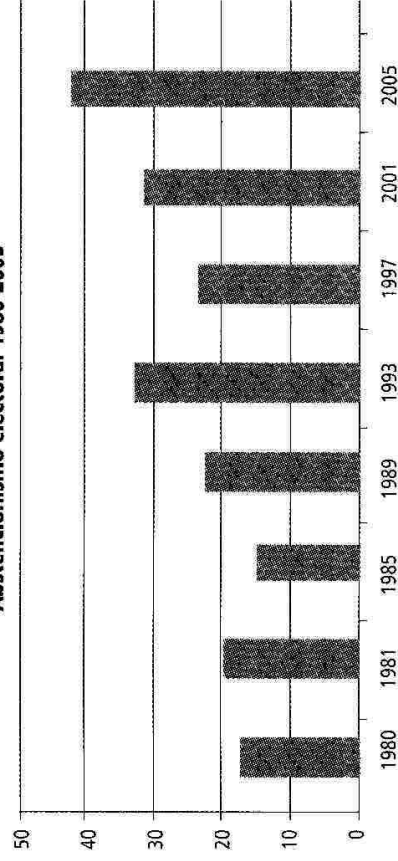
Algunos aspectos claves de la corrupción política en el proceso electoral hondureño

Compra de votos

La compra de votos ha sido un recurso utilizado sobre todo por los partidos mayoritarios en muchos de los procesos electorales desde la década de los años 80, sin embargo, nunca se ha hecho en forma masiva y pese a que la nueva ley electoral lo consigna como un delito electoral, tampoco nunca nadie ha sido acusado o condenado por tal práctica. Si bien se ha constatado —en diferentes procesos electorales— que la compra de votos se estila sobre todo en las áreas rurales y orientado a los más pobres, esto no es típico de Honduras, pues es una práctica que se da en casi todos los países de América Latina, la cual ha sido objeto de estudios especializados en Brasil, México y Argentina, para citar sólo algunos casos.

GRÁFICO No. 1

Abstencionismo electoral 1980-2005



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados electorales TSE, 2006.

Niveles de participación y debilidades en los procesos electorales

No cabe duda, entonces, que en los últimos veinte años se ha avanzado por el camino de la institucionalidad y la democracia; no obstante, las previsiones optimistas de los años ochenta y noventa no se han cumplido, ya que una mezcla de elementos autoritarios y democráticos -el régimen híbrido del que habla Kart- persiste en mayor o menor medida en países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Siguiendo a Carothers, se podría afirmar que son países con regímenes que contienen un conjunto de instituciones propias de sistemas democráticos como constituciones o elecciones regulares y espacios para la acción de partidos políticos de oposición y organización de las sociedad civil, pero que a la vez sufren de serias carencias democráticas en términos de representación política para la mayoría de la población, bajos niveles de participación en elecciones, legitimidad parcial del poder político, pobre desempeño de las instituciones públicas y bajos niveles de confianza en el sistema, además de que también pueden presentarse abusos de poder por parte de las autoridades y elevados niveles de corrupción. Pero, quizás la característica más sobresaliente sea la presencia de concentraciones de poder político que impiden el desarrollo del pluralismo y la construcción de opciones efectivas para la escogencia ciudadana.

Fuente: Rojas Bolaños: 2006:2.

En una encuesta de los capítulos latinoamericanos de Transparencia Internacional, muchos de los consultados señalaron la compra de votos como un aspecto rutinario de la corrupción electoral y destacaron la necesidad de comprender mejor el problema. Por ejemplo, en las elecciones generales de marzo de 2001 en Brasil, al 7% de los votantes se les ofreció dinero por su voto. En el caso de México diferentes estudios ubican la frecuencia de la compra de votos entre el 5 y el 26%, mientras que en una encuesta de Gallup en Argentina, se descubrió que el 24% de los entrevistados conocía a alguien que había vendido su voto (Transparencia Internacional: 2004: 102).

En Honduras no se ha estudiado con profundidad el tema, pero es obvio que la compra de votos es una vieja práctica

cial de compra de votos por parte de partidos o candidatos.

En este aspecto, cabría hacer una revisión de la normativa electoral en esos campos y crear una serie de indicadores, tal como recientemente lo tipificó la legislación brasileña: "La nueva ley descalifica a los candidatos que intentan comprar votos y exime de sanciones a quienes lo venden, como un modo de estimular a los votantes a denunciar a los candidatos compradores de votos" (Transparencia Internacional: 2004: 108). En lo que concierne a Honduras, hay que señalar que la legislación electoral sanciona por igual a comprador y vendedor, razón por la cual resulta sumamente difícil que encuentren acusaciones y testigos de tal práctica (Ley Electoral, artículo 212, numeral 16).

Malversación de fondos públicos

Otra práctica muy frecuente en Honduras es la utilización de fondos públicos para financiar la campaña, seguido de la entrega en especies y beneficios a los pobladores que ofrecen a cambio su voto, esto favorece a los partidos en el poder y debilita a los partidos en oposición. Esta práctica de usar recursos del Estado es endémica en los procesos electorales hondureños, en donde los candidatos aprovechan todas las prebendas del poder para favorecer a sus partidos y a veces es utilizada directamente por los candidatos, quie-

nes son funcionarios públicos para favorecer su proselitismo político.

Asimismo, aunque existe una ley que obliga a los funcionarios públicos que son candidatos a renunciar seis meses antes de la contienda electoral, estos aún así se aprovechan de los recursos del Estado y de donaciones en especie para impulsar sus candidaturas personales. Pero, no hay un control sobre esta nefasta práctica política, dado que las mismas finanzas del Estado no cuentan con auditorías sociales serias y tampoco hay una intervención directa del Tribunal Supremo Electoral ni del Tribunal Superior de Cuentas, dado que no tienen facultades directas para investigar o si las tienen no las realizan.

Manipulación electoral

Hay que definir qué se entiende por manipulación de resultados, porque ésta puede ser solamente de tipo técnico o sencillamente de componendas entre los partidos políticos y autoridades electorales. En ese sentido, hay que aprovechar la experiencia de los últimos resultados electores y sus deficiencias, en cuanto a entregar los resultados en el tiempo previsto y en su totalidad. También se deben hacer los correctivos tanto a nivel del TSE, como del marco legal, para precisar ese tipo de fallas como delitos electorales y evitar las negociaciones post resultados electorales, profundizar la transparen-

cia electoral y respetar el voto de los electores.

Este tipo de fallas son serias porque deslegitimizan los procesos electorales y minan la confianza de los ciudadanos en la democracia, pero sobre todo porque se puede dar todo tipo de componendas por arreglar resultados, incluyendo a personas que no ganaron y excluyendo a candidatos que legítimamente ganaron.

Medios de comunicación

La participación de los medios de comunicación cada día adquiere mayor presencia y trascendencia en los resultados electorales. Así, no se trata de la simple publicidad o sencillamente de tener acceso a los medios, sino de que los medios se han convertido en una especie de cuasi electores; esto se da en dos niveles: el propiamente operativo político, dado que el primer elemento que los candidatos requieren es la publicidad para ofertar su imagen, aunque ésta reviste serios problemas de inequidad política, en tanto no sólo se está en una contienda electoral por los medios convencionales del proselitismo, sino en la configuración de una *democracia mediática* o si se quiere virtual, en la cual los candidatos con más posibilidades de ganar las elecciones son aquellos que disponen de un mayor financiamiento para tener acceso a los medios.

Participación política y actores

Antecedentes

Hay que señalar que la participación política en Honduras es de reciente data, la apertura democrática apenas empieza en los años 80, antes de eso la participación política estaba restringida a un clientelismo y caudillismo, con muy pocas expresiones y espacios abiertos para una real participación política.

En los años 90 la participación ciudadana se refuerza con la Ley de Municipalidades, que establece mecanismos democráticos de expresión local y con un intento de modernización del Estado que indirectamente influye en una modernización de los partidos.

A finales de los años 90 y a raíz del Mitch, el espíritu de solidaridad y de autoayuda posibilitó una nueva generación de esfuerzos positivos por la participación ciudadana, pero, en general, esta expresión de participación ha quedado ligada a los espacios por luchas de género, derechos humanos, ecología y medio ambiente; también ha habido de parte de la sociedad civil un intento por concienciar y orientar al elector en períodos electorales. Sin embargo, hay que decir que el trabajo de campo y de concienciación que se ha realizado en otros ámbitos no ha podido traducirse en una mejora crítica del elector por alcanzar cambios sustanti-

vos en el sistema político, que no sea lo meramente legal o de incidencia en la aprobación de la Ley de Acceso a la Información.

No obstante, los últimos resultados electorales demuestran que el núcleo fuerte de votantes no ha logrado cambiar sus hábitos culturales y políticos. De modo que si la cultura política ha sido reconocida como un estabilizador de la democracia, especialmente entendiendo por ella la cultura cívica (Diccionario Electoral IIDH/CAPEL:2000:291), ésta no ha surtido efectos reales en los cambios políticos de los resultados electorales, producto de esto lo que se evidencia es una desafección, abstencionismo y una escasa confianza en el sistema de partidos y líderes políticos.

Actores principales

a. Sector económico (empresa privada)

El sector privado hondureño se ha mantenido tradicionalmente con beligerancia, sobre todo a partir de los años 90 con las reformas políticas y la caída del muro de Berlín, lo que produjo una mayor participación de empresarios incursionando en la política.

La campaña electoral de 1989 marcó un inicio empresarial que no ha disminuido, sino que más bien se ha intensificado. Esta participación se ve en dos

niveles: la participación de políticos financiando candidatos y la participación de empresarios participando directamente en política.

Desde esta perspectiva, el gremio del sector privado ha venido asumiendo un rol en los procesos electorales, sobre todo desde sus organizaciones de cúpula como el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y las Cámaras de Comercio e Industria (CCI), tratando de brindar sus planteamientos de desarrollo y, a veces, hasta organizando debates entre los candidatos no sólo a nivel presidencial, sino también a nivel electivo municipal en las ciudades de mayor población.

Sin embargo, hay que decir que quizá lo más notorio es cómo los empresarios se han convertido en grandes aportantes de los partidos políticos mayoritarios y el rol que han asumido sobre todo en los gobiernos modernistas —como en las administraciones de Callejas (1989) y Maduro (2001)—; también hay que mencionar que la entrada de la liberación económica ha incidido en esto, ya que el peso del mercado como referente social ha sido decisivo para pasar de una cultura política de participación asentada en una matriz sociopolítica, a una adherida a una matriz política económica y mercantil.

En cuanto a la corrupción, se ha venido desarrollando un cambio en la cultura empresarial, por medio de la respon-

sabilidad social de la empresa (RSE), lo cual les ha permitido a las empresas asumir un compromiso social, pero esto no es suficiente, si a la vez no hay una ética empresarial afincada en una competencia real y sana, y no como fruto del clientelismo político y de la corrupción para desarrollarse empresarialmente y favorecerse del Estado.

b. Sector social (gremios y sindicatos)

El sector gremial en Honduras, pese a su pujanza en los años 60 con su entrada a la liberalización y a los cambios en el panorama político internacional ha perdido la vigencia de un movimiento cooperativo fuerte; lo mismo ha pasado a los gremios y centrales de trabajadores que tradicionalmente han luchado por cuestiones salariales, perdiendo de esa forma su beligerancia ideológica.

Aunque en los años 60 algunos grupos sociales estuvieron vinculados a la Democracia Cristiana —actualmente hay gremios y sindicatos que adversan el TLC/ALCA—, en general, los movimientos obreros no han estado directamente vinculados a los partidos políticos. También ha incidido el grado de apertura con que cada partido visualiza los movimientos gremiales, por lo general solamente hay acercamiento en tiempos electorales para compartir o conocer los planes de gobierno o un interés proselitista.

En este tema, hay que decir que como los gremios sólo tienen un interés reivindicativo, ven con desconfianza el sistema de partidos, pero también han sido cooptados por un clientelismo reivindicativo salarial, sin embargo, los gremios no han sido actores determinantes en la lucha contra la corrupción; salvo en ciertas ocasiones con planteamientos de corte ideológico, a veces bien fundados, como los sustentados por el Bloque Popular contra las privatizaciones.

c. Sector civil (ONG y asociaciones)

La sociedad civil se ha posicionado en ejes de sectores importantes. Así, a partir del Mitch y después de la Conferencia de Estocolmo, ha tenido un posicionamiento cada vez mayor en la participación política.

En los procesos electorales de 1989 y 2001, fue un factor decisivo para el triunfo del Partido Nacional. En las dos últimas campañas ha incidido para que los partidos tomen una propuesta de plan de gobierno; en el nivel del proceso electoral han participado como garantes o como observadores. Además, fueron un factor clave para presionar a los partidos políticos con las reformas que dieron lugar a la nueva ley electoral de 2005.

Algunas de las formas en que ha participado ha sido mediante centros académicos, foros, redes e instituciones como

FOPRIDEH, CEDOH, FOSDEH, ASONOG y FFD, que no sólo han dejado constancia de que desde la sociedad civil han incidido en la orientación y concienciación de los electores, sino también en las reforma políticas electorales.

También un fuerte grupo de la sociedad civil ha librado una lucha clave por la Ley de Acceso a la Información, tales como C-Libre, Alianza 72 y el CNA. Adicionalmente, la sociedad civil ha venido incursionando en temas como las auditorías sociales y en exigir la rendición de cuentas al Estado.

En ese contexto, el CNA, instancia de la sociedad civil que aglutina a 12 organizaciones populares que a su vez representan a 1033 organizaciones de base, ha desempeñado una labor eficaz aglutinando a la sociedad civil en la lucha anticorrupción; por ejemplo, apoyando a nivel nacional a las comisiones de transparencia, promoviendo la organización de marchas contra la corrupción y con la creación de una alianza ética integrada por aproximadamente 120 organizaciones de la sociedad civil (véase: Informe Nacional de Transparencia 2007 y Guía ciudadana 2007, en el sitio Web: www.cna.hn).

d. Sector ético-espiritual (iglesias)

Tradicionalmente, las iglesias poco se han involucrado en la actividad política, sobretodo porque la misma ley prohíbe su participación directa, pero las

mismas han venido subiendo su perfil; así, la Iglesia Católica mediante sus autoridades máximas se ha convertido en un referente moral para orientar a los electores en los periodos electorales, también por su medio las organizaciones de base realizan campañas de orientación.

Un ejemplo de esta labor es Caritas, quien ha impulsado campañas para formar al elector, pero también en facilitar el rol de la formación de las comisiones de transparencia y auditorías sociales. Igualmente, el cardenal Óscar Andrés Rodríguez ha participado integrando instancias que favorecen la democracia, tales como el Foro de Fortalecimiento Democrático (FFD) y el PRODDAL.

Por su parte, las iglesias evangélicas han desarrollado una importante labor, en las dos últimas elecciones, con la participación de miembros de las iglesias como candidatos, pero aún así no hay una integración en los planteamientos debido al fraccionamiento que hay entre las diferentes iglesias. Es de hacer notar que posiblemente en futuras elecciones se llegue a un mejor posicionamiento de estos sectores y a una mayor incidencia.

Una de las mayores iglesias (Vida Abundante) de Tegucigalpa logró reunir a los candidatos presidenciales en un debate acerca de sus propuestas sobre el país y la integridad. Actualmente, la

organización de cúpula de las iglesias, la Confraternidad Evangélica de Honduras (CEH) y la Iglesia Católica, por medio del Arzobispado de Tegucigalpa, han desempeñado un rol decisivo en la lucha contra la corrupción desde la asamblea del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA).

Igualmente, el obispado de Copán ha organizado un movimiento cívico ciudadano, desde el cual se ha entablado una lucha contra la corrupción y a favor de las reivindicaciones populares; asimismo, el padre Tamayo ha iniciado una lucha por el medio ambiente y en contra de la deforestación de Olancho. En cuanto a la participación y representatividad, electoral resulta interesante señalar que la iglesia evangélica ganó siete diputados en el actual Congreso.

e. Sector del conocimiento (intelectuales)

Tradicionalmente los intelectuales hondureños han estado muy vinculados a los procesos políticos y educativos éticos, desde José Cecilio del Valle, Álvaro Contreras Membreño, Ramón Rosa, Paulino Valladares, Froilán Turcios, Alfonso Guillén Zelaya, Rafael Heliodoro Valle, Visitación Padilla, Ventura Ramos y Ramón Oquelí, entre otros. En consecuencia, desde la década de los años 80, son los intelectuales los que han apoyado el proceso democrático del país. Siguiendo esta tendencia, en

la década de los años 90 se convirtieron en críticos del neoliberalismo, pero también participaron en impulsar una serie de temas como la democracia, identidad nacional, las reformas electorales, la lucha contra la corrupción, la modernización de los partidos y el Estado, la capacidad de gobierno y el buen gobierno.

f. Sector de la comunicación (medios de comunicación)

El protagonismo de los medios de comunicación sube a raíz de la caída del comunismo, en los años 80, cuando hubo una libertad de prensa amenazada que duró hasta los años 90, época en la cual se da una mayor apertura. Los procesos políticos electorales han sido un factor determinante para aumentar la participación de los medios de comunicación en la política, pues este rol se existe porque los candidatos y los partidos dependen cada vez más de lo mediático para acceder al poder, de modo que esto condiciona el rol de

los medios y los coloca en una posición privilegiada.

Por lo general, los grandes medios escritos y visuales se inclinan por uno de los candidatos, pero desde lo gremial los medios de comunicación no han tenido tanta incidencia. No obstante, aunque en el último proceso electoral el periodismo se volvió más determinante en las campañas, algunos medios escritos y televisivos han incorporado más denuncias e investigaciones en cuanto a la corrupción; lo cual ha sido un factor clave en la socialización de la comprensión del fenómeno de la corrupción y una fuente importante de información sobre casos específicos de corrupción. Pero, todavía no hay un tratamiento totalmente profesional y completo sobre el fenómeno, ya que a veces hay mucha especulación y falta de conceptualización; también la corrupción se ha convertido en un tema mediático y a veces retórico.



Sistema político transparente

La ética y la política. Una aproximación temática

En este último capítulo se esbozan algunas reflexiones en torno a la política y a la ética. No se trata solamente de encontrar soluciones al sistema político hondureño desde la institucionalidad, sino de ahondar en la conducta política y en el estilo de hacer política, que pese a los avances formales de la democracia, la cultura política sigue sufriendo un retraso, de ahí la razón por la cual se pone énfasis en la ética como forma de conducta política.

Si la política la hacen y practican los políticos, no bastan las leyes, ni las instituciones, sino va a la par una práctica ética-política. La misma cultura de la legalidad se basa en hábitos, por eso Tocqueville ya hablaba de los hábitos de la mente y el corazón. La cultura política es un hábito que por demás se ciñe a ciertas normas y prácticas que orientan la acción de los ciudadanos. Pareciera ser que es en la esfera política donde más se desvaloriza la ética, siendo que precisamente por ser la

política moderna uno de los motores de la civilización, la ética es uno de los pilares que condicionan su acción y su campo (véase recuadro No.6).

Ética y partidos políticos

Los partidos políticos corren el peligro de perpetuar una acción política cada vez más ajena a los intereses ciudadanos y cada vez más cercana a los intereses de grupos de poder financiero. En el mejor de los casos, se promueve un acercamiento instrumental con fines electorales, pero carente de sustentación ética y propositiva y falto de una real voluntad política para efectuar los cambios estructurales que el país requiere.

Esta situación conduce a una visión cada vez más excluyente, no en el sentido retórico e instrumental, sino excluyente desde la racionalidad financiera que impone un criterio selectivo. Esto desnaturaliza los principios que quedan siendo sólo retóricos y margina los contenidos privilegiando únicamente las formas. Igualmente se propicia el

Reimaginando la política

Si la política es el arte de lo posible, tal y como ha sido definida por una corriente del pensamiento contemporáneo, en ese sentido la instrumentalización y desnaturalización del "arte de lo posible" abre el camino para reimaginar la política en su función socializadora, pasándola del reino instrumental al reino de los medios, del reino de las formas al reino de los contenidos, del reino de las abstracciones al reino de las particularidades, del arte de lo posible al reino de la razón humana.

Así, no es un arte de lo posible, sino un arte del entendimiento y, por consiguiente, un arte de lo justo. Si lo posible es potencialidad, pero también lo genérico; lo justo es necesidad y lo que define las particularidades. En ese sentido estaríamos definiendo la política con las bases del entendimiento en función de lo justo. De ahí que a la búsqueda abstracta "del mejor de los mundos posibles" preceda la búsqueda particular "del mejor de los entendimientos posibles". En ese postulado la ética no es sólo el punto de encuentro, sino el punto de arranque y el fin de toda acción política. Convirtiéndose la política, en virtud de la razón ética, en una fuerza humanizante en el sentido de Maritain, e integradora en el pensamiento de Duverger.

Fuente: Membreno Cedillo: 2003:20.

competitivo, sino que a su vez sea más transparente.

Reformas de la ley electoral. Buscando la equidad política como fundamento del sistema político

La ley debería señalar claramente un mecanismo para que la deuda política no sólo sea en actos de campaña, sino también para mantener la institucionalidad partidaria de sus órganos de representación y sus institutos de capacitación política. La deuda política podría distribuirse en los tres niveles electivos y no solamente en el presidencial. Igualmente se debería considerar un porcentaje para las mujeres. Finalmente, se debería llevar un control de los gastos de campaña y del uso de la deuda política. Adicionalmente también es preciso:

- Flexibilizar la inscripción de candidaturas independientes.
- Establecer techos para el gasto de la propaganda política.
- Publicación de los aportantes de campañas.
- Obligación legal de los candidatos a presidentes y alcaldes, en elecciones generales, a asistir cuando menos a un debate organizado por el TSE.
- Obligación legal de presentar un plan de gobierno ante la opinión pública.
- Reducir los tiempos de campaña a dos meses.

- Establecer techos para los gastos de propaganda política en los medios de comunicación.
- Que no sean los partidos los que contraten la propaganda, sino el TSE.
- Permitir una mayor participación de la sociedad civil en la fiscalización del financiamiento político y de los procesos electorales.

Sistema institucional

El desarrollo institucional del sistema político ha avanzado a partir de los años 80, pero hay que señalar que aunque se cuenta con las instituciones, éstas no han logrado ser totalmente eficientes ni tampoco la mera existencia de las mismas garantiza una transparencia. De ahí que sea necesario tomar algunas medidas tanto a nivel de reformas electorales como de orden institucional:

- Una representación en el TSE de todos los partidos legalmente inscritos.
- Despolitización absoluta del RNP.
- Profesionalización del TSE.
- Mayores atribuciones y presupuestos para el TSC.
- Mayores coordinaciones entre el CNA, TSE, TSC y CONADEH en la lucha anticorrupción.
- Estrategias y mecanismos de investigación de funcionarios públicos y candidatos electos.

sistema político, de instituciones democráticas débiles, y con una opinión pública poco crítica, moldeable y *personalismo mediático* debido a un alto analfabetismo, ignorancia y a un sistema educativo deficiente; entonces la misión de la lógica financiera prepara el camino para una seudodemocracia (Membreno Cedillo: 2003:21).

Propuesta de reformas

Sistema legal normativo

Como parte de este acápite se hará una propuesta a los cambios en la ley electoral, poniendo énfasis en una mayor equidad política por medio del control que los partidos políticos deberían tener en sus gastos. Sin duda, el aspecto de la ley electoral es una reforma necesaria, por lo menos para garantizar un sistema electoral que no sea sólo más

utilitarismo y la instrumentalización (Membreno Cedillo: 2003:21).

Dada estas circunstancias, se pasa de ese trasiego financiero al abandono de la naturaleza socializadora del entendimiento orientado al bien común, ya que se convierte a la política de hecho en una esfera de feudos financieros y familiares. Si bajo la lógica del mercado es posible la concentración de la riqueza, es igualmente válido que el traslado de esas leyes a la esfera de la política produce igualmente una alta concentración política en los mismos que detentan la concentración de la riqueza, causando una sobresaturación en el sistema político (Membreno Cedillo: 2003:21).

Y, si Honduras es un país caracterizado por una escasa movilidad social, de pocas opciones de alternabilidad en el

Sistema de partidos

Los partidos políticos se han consolidado, pero aún no se han modernizado, su orientación va más allá del camino de una centralización mediática del poder, que de una real democratización. Es necesario no sólo modernizarlos y democratizarlos sino también volverlos transparentes y dotarlos de mecanismos eficientes para una conectividad programática e instrumental de acuerdo a la realidad del país:

- Democratización interna de los partidos.
- Presentación de planes de gobierno.
- Asistencia de los precandidatos a un debate.
- Mantener sus institutos de capacitación habilitados permanentemente.
- Establecer unidades de desarrollo local y municipal.
- Presentar anualmente sus estados financieros.

- Cumplir con la asignación del 30% de cargos a las mujeres.

Sistema de participación ciudadana

La participación ciudadana es importante en el sistema político, pero ésta debe ser orientada a superar el simple acto electoral de votar. La sociedad civil debe exigir rendición de cuentas a los partidos y las autoridades elegidas, así también la ciudadanía debe organizarse y ser un monitor eficiente de los procesos políticos y vigilantes del sistema nacional de integridad, en los aspectos siguientes:

- Una mayor educación cívica del elector.
- Auditorías sociales.
- Monitoreo de campañas electorales.
- Reformas electorales por la transparencia y equidad.
- Denuncia de la corrupción política.
- Fortalecer redes sociales anticorrupción.
- Incorporar la educación en valores

CUADRO No. 6

Desafío de la participación política

Promover las bases para la limitación del poder estatal	Auditoría social
Ante las debilidades de los partidos políticos la sociedad civil podría fortalecer la vida asociativa, tolerancia y compromiso.	Intermediación ciudadana
Reclutamiento de nuevos líderes.	Promover el liderazgo
Información sobre aspectos claves del desarrollo y formulación de políticas públicas.	Incidencia política
Respeto al Estado y legitimización del sistema político.	Legitimidad. Legitimidad

Fuente: Elaboración propia con base en Galix (2003)

en el sistema educativo nacional y de la ética política en el sistema de partidos.

- Exigir el control del financiamiento político.

Sistema político transparente

Obstáculos y dificultades para un sistema político transparente

El sistema político puede ser regulado y controlado para evitar la corrupción. Pero, también hay que señalar que ningún sistema de integridad política funcionará con una institucionalidad débil y poco profesional, como la del TSE o con instituciones que debido a recursos financieros o politización no funcionan. Tampoco funcionará en su debida forma si los partidos no se democratizan y si la participación ciudadana es débil, se aleja de los partidos o de los procesos políticos.

Si las leyes electorales siguen sin cumplirse, o nadie las hace cumplir sin las reformas legales pertinentes para que haya una competencia más justa e incluyente, es difícil creer que la corrupción pueda ser eliminada totalmente: "Por eso la corrupción institucional conforma un sistema que no puede ser desmontado exclusivamente mediante medidas legales. Los factores culturales, la inercia de ciertas prácticas sociales y su aceptación por parte de las estructuras de poder vigentes son un fuerte obstáculo a su remoción.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que en el corto plazo el conflicto entre valores culturales e instituciones se resuelve a favor de los primeros, pues los valores (desvalores) están arraigados en prácticas sociales y modos de ser; por lo tanto, siempre hallará una vía alternativa para imponerse. De aquí que lo que se requiera es una estrategia en sentido amplio que incluya, además de las necesarias reformas a nivel institucional, un programa de cambio cultural que favorezca el crecimiento de conductas no corruptas" (Groppa y Besada: 8).

La ética y los valores para diseñar una estrategia para un sistema político de integridad

Además de un cambio cultural, esta estrategia debe orientarse hacia un nivel operativo más preciso y focalizado en el ámbito de la ética. El teólogo social Hans Kung, da una precisa recomendación sobre cómo evitar caer en una ética demasiado abstracta o en una ética que no delimite claramente su ámbito operativo; es decir, una ética marcadamente moralizante sin referirse a una estructura más concreta de aplicación de la ética política.

En este juego de interrelaciones se producen diversas combinaciones, pero siempre dentro de un marco regulador y de negociaciones. En ese sentido, hay que aproximarse a una concepción ética práctica, en el sentido de una

serie de "valores vinculantes" (Kung: 2000:150). De ahí que una estrategia podría ser identificar los componentes mínimos para provocar un consenso en torno a determinados valores del sistema político. En ese sentido, la ética para Kung es el "consenso básico en torno a valores vinculantes (Kung: 2000:150).

Valores básicos que podrían ser la base para una plataforma de consensos políticos en el sistema político hondureño

Existen dos criterios básicos del sistema político transparente:

- a. La equidad política que entre otras consideraciones comprende la capacidad de competir en un proceso electoral; si bien no en igualdad de condiciones, pero sí en cuanto a tener posibilidades de que el sistema garantice una competencia justa e incluyente para legitimar la representatividad política y no convertirse sólo en una democracia heredada, en el sentido del sociólogo político argentino O'Donnell, sino realmente en una democracia participativa, equitativa y representativa.
- b. La transparencia política tiene que ver con elecciones internas, generales, limpias y aceptadas por todos. Estas dos premisas son básicas para crear un sistema de integridad político, pero, se requiere de una más pertinente con la legitimidad

y con la legalidad. Paralelamente, siempre hay tensión entre esos dos principios del proceso político, legitimidad porque un proceso limpio y competitivo legítima y a su vez da legalidad, porque debe estar de acuerdo con la institucionalidad normativa vigente y la capacidad de las instituciones de garantizar eficazmente el proceso político. Es decir, se requiere de una fiscalización institucional eficaz y de una participación ciudadana vigilante y propositiva para garantizar la equidad y transparencia política en el proceso.

Principios del sistema político transparente (SPT)

Para establecer un sistema político transparente hay que considerar una serie de elementos tanto institucionales como normativos y de participación ciudadana:

- Partidos políticos democráticos, programáticos y transparentes.
- Equidad política y financiamiento político transparente.
- Transparencia electoral.
- Institucionalidad eficaz y transparente.
- Democracia incluyente y participativa.
- Participación política crítica y ética.
- Legalidad (Estado de derecho).
- Legitimidad (gobierno con capacidad).

Los requisitos mínimos del sistema

Varios elementos claves del sistema de integridad política están relacionados con los componentes del sistema en el campo de la normativa electoral, la reforma y el control de los financiamientos políticos, la compra de votos y la transparencia de los resultados; en el campo institucional, la despolitización de las instituciones y su debida profesionalización para poder establecer su cumplimiento y creación de los mecanismos para garantizar la transparencia y la equidad política; pero no basta que las instituciones realicen esto, se requiere también que haya una trans-formación, profesionalización y modernización de los partidos políticos, sin la cual este sistema de integridad estaría comprometido.

Los partidos necesitan avanzar en dos direcciones: profundizar sus procesos internos de elección y volverse democráticos, equitativos y transparentes. Pero esto solamente lo podrán lograr teniendo una mayor incorporación de los sectores sociales por medio de una verdadera renovación programática y poniéndose a tono con la realidad de Honduras y de las nuevas realidades de la globalización. Para esto se requiere incorporar la *función análisis* como instrumento de generación del conocimiento para aplicarlo a la problemática y soluciones del país.

En el plano instrumental, comporta instrumentos de planeación y programas;

en el plano de organicidad partidaria, la creación y fortalecimiento de institutos de capacitación política, que requieren también de la conectividad permanente con los niveles intermedios regionales y locales subnacionales.

En el subsistema de participación sólo la participación política y ciudadana puede llevar a los partidos a mejorar su calidad democrática. La erradicación de estructuras centralistas y caudillescas atenta contra la renovación de los partidos. Pero, también la falta de sólidos programas de gobierno atenta contra el Estado cuando estos partidos llegan al poder. La participación ciudadana tan caracterizada por el abstencionismo en el proceso electoral, la desafección política del sistema político y la indiferencia en la participación en los niveles de incidencia en las políticas públicas del Estado, el Congreso y las alcaldías, deben ser integradas con una mayor inclusión: crear mecanismos internos a nivel partidario que faciliten la sana competencia y erradiquen la desnaturalización de la política y de la representatividad por elecciones en donde el poder económico y mediático lo deciden todo.

No obstante, es difícil el cambio y la transformación de los partidos porque no es fácil el cambio y la transformación de los electores y de la cultura política. Pero ésta también debe ser tarea no sólo de los partidos, sino de la sociedad civil fortaleciendo la educación

en valores por medio de la transformación del sistema educativo nacional y de la capacitación que organizaciones de la sociedad civil ejecutan.

Conectividad con los otros sistemas

El sistema político únicamente alcanzará su plenitud y optimización vinculándose con el subsistema de educación nacional y con el subsistema del Estado de derecho, es decir, con toda la superestructura normativa legal en sus dos vías: estado regulador nacional e incorporación a las convenciones y tratados internacionales en materia de anticorrupción.

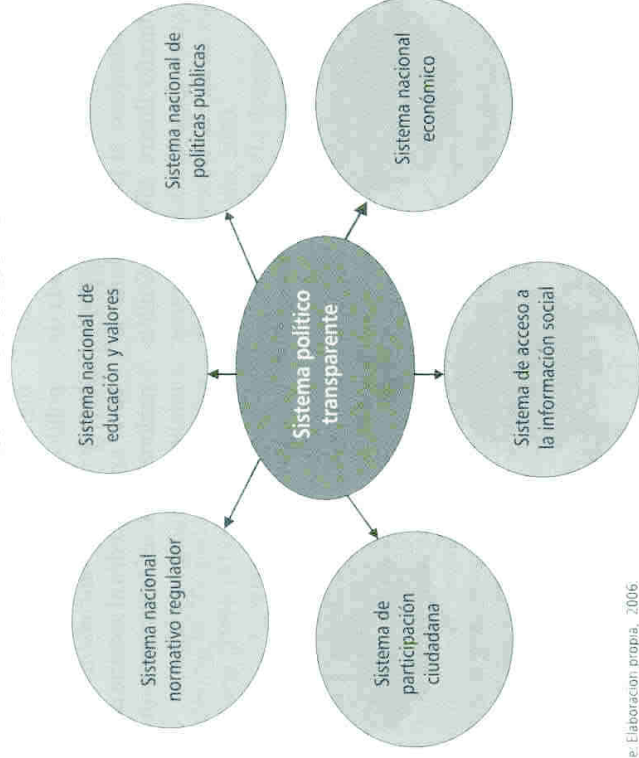
También, el sistema político por su carácter sistémico, está conectado a los otros sistemas (véase gráfico No. 3), al sistema económico, al sistema estatal normativo y al sistema de políticas públicas. Estos sistemas son básicos porque el sistema político incide negativa o positivamente sobre ellos. En fin, lo económico y las políticas públicas están regulados por el Estado; el sistema político es parte de ese engranaje público privado que incide directamente, vía gobierno o vía oposición política, en la formulación de políticas públicas que mejoren la calidad de vida. Asimismo, el sistema político también incide en el sistema económico vía gobiernos y diputados electos, de igual forma, en el Congreso, para adherirse a las convenciones internacionales.

En todo caso, no se puede visualizar el sistema político desvinculado de todo los otros subsistemas, porque hay una conectividad umbilical entre el sistema político y económico, entre la esfera pública y privada, entre participación política y gobierno electo. Por supuesto, ningún sistema de integridad podrá implementarse inmediatamente ni potenciar todas las relaciones posibles, porque está condicionado por muchas variables, entre ellas la cultura política, los poderes de facto, las propias estructuras legales y burocráticas del Estado. Pero, fundamentalmente tiene que haber un cambio en el sistema político hondureño que permeabilice los otros sistemas.

El Estado no cambiará si no hay un cambio en los partidos y éstos no cambiarán si a su vez no se ejerce un control del financiamiento político y se apuesta por una democratización más profunda de los partidos. Pero también se deben cambiar los hábitos de cultura política; hay que democratizar la democracia para que ésta deje de ser una democracia nominal. Se puede creer que el Estado puede cambiar por sí sólo, pero en definitiva solamente es un reflejo de la estructura política que llegó al poder y se hizo gobierno (para una apreciación del sistema político de integridad véase el gráfico No.4).

FIGURA No. 2

Conectividad entre sistemas



Fuente: Elaboración propia, 2006

Una reflexión ética final

El sistema legal e institucional únicamente funcionará si hay personas eficaces y éticas manejándolos. Pero, para que eso ocurra, hay que transformar el sistema político hondureño y la actitud del ciudadano. Aquí cabe señalar la responsabilidad ciudadana y el valor de la ética, no sólo como una idea abstracta, sino como un valor fundamental para el cambio y sostenibilidad de un sistema de integridad político.

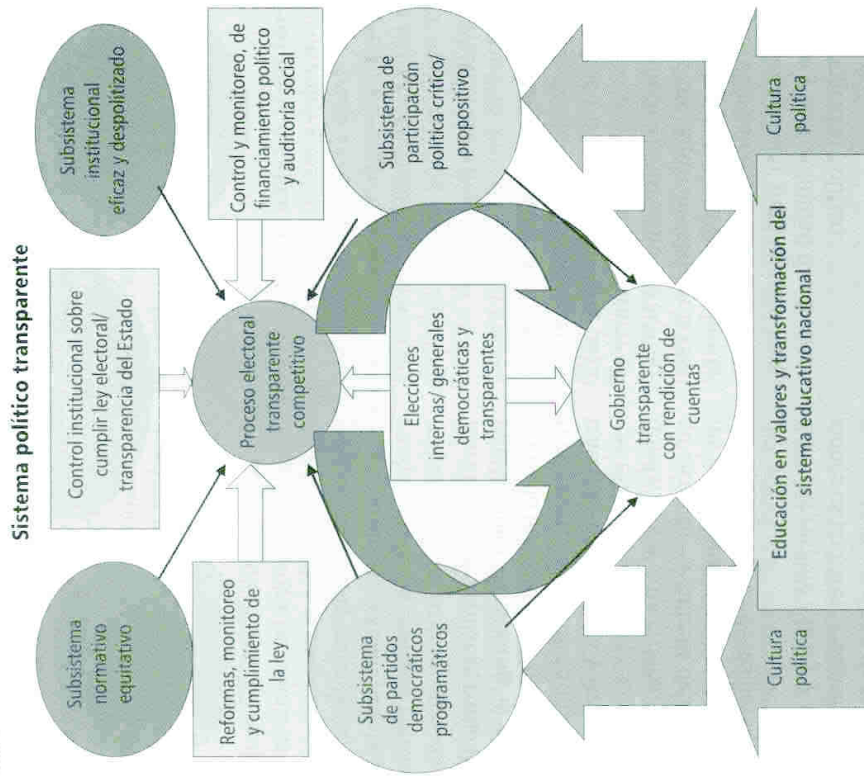
Esa ética debería buscar, como lo señala el teólogo Hans Kung, el equilibrio precario que hay entre los ideales y las realidades, el equilibrio entre las estrategias económicas y las convicciones éticas. Muy a propósito de su búsqueda, Kung concordaba con Reklín, en alcanzar la síntesis de una ética de los resultados, una ética de las instituciones y una ética de las personas.

En fin, el respeto a la ley y a las instituciones es un hábito cultural. Finalmente, un sistema político de integridad no

es viable si se permite que la esfera política sea cooptada por la esfera económica y que la esfera pública del Estado sea capturada por la esfera privada de los particulares. En ese contexto, vale la pena considerar el pensamiento de un hondureño ilustre Alfonso Guillén Zelaya, quien decía que hay que tener

gobernantes inteligentes, enérgicos y honrados; así, esa triada de virtudes hay que trasladarlas al sistema político, a los políticos, a los funcionarios públicos y a la sociedad civil. Adicionalmente, incorporar esas virtudes al sistema educativo nacional, sólo así tendremos un pueblo inteligente, enérgico y honesto.

FIGURA No. 3



Fuente: Elaboración propia, 2006.

Bibliografía

- Barahona, M. "Caudillismo y política en Honduras (1894-1913)". *Revista Política*, Año I, No.11, noviembre de 1999.
- Cálix, Álvaro. *La emergencia de la sociedad civil en Honduras: la dinámica de la esfera no estatal*. Colección Visión de País, No. 17, PNUD.
- Casau Aarhus, M. E. y Castillo Quintanilla, R. "Las metamorfosis de las oligarquías centroamericanas". *Centroamérica balance de la década de los 80, una perspectiva regional*. 1993. Pág. 265-322
- Salomón, L. Et al. *Corrupción y democracia en Honduras*. CEDOH, 1996.
- Meza, V. Et al. *Corrupción y transparencia en Honduras*, 2002.
- . *Democracia y partidos políticos en Honduras*. 2004.
- Chavarri Mora, M. Et al. *Apuntes sobre la historia de la corrupción en Honduras*. CNA, 2004.
- Euraque, D. "Una nueva visión sobre el caudillismo y la violencia política en Honduras". *Revista Política*, Año II, No.17, mayo de 2000.
- Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, tomo I y II, 2000.
- Groppa, O. y Besada, M.A. *Cultura y corrupción política (orden institucional): corrupción en el campo político y económico* (s.p.).
- Hellman, Jones y Kaufmann. *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*. Banco Mundial, 2000.
- Kung, Hans. "Una ética mundial para la política y la economía". *Latino Barómetro*. Santiago de Chile, 2000.
- Martínez, J.R. "La democracia light en Honduras". *Revista Política*. Año II, No 21, 2000.
- Membreño Cedillo, M. A. *Ética del poder o poder de la ética? Reimaginando la política*. PNUD. Col. Visión de País, No. 11, 2003.
- . *Los partidos políticos, proceso electoral, incidencia política y municipalismo*. AMHON, 2006.
- Robonikov, N. *Corrupción política: definiciones técnicas y sedimentadas*, 2000.
- Rojas Bolaños, M. "Consolidar la democracia en Centroamérica: una tarea ardua". *Ilusiones y dilemas de la democracia en Centroamérica*. FLACSO, 1995.
- . "Procesos electorales recientes y representatividad de los partidos: el caso centroamericano". *Globalización, política y partidos*. Flasco, 1996.
- Seligson, M. *Gobernabilidad y transparencia en Honduras. Un estudio de opinión ciudadana*. 2002.
- Sierra Fonseca, R. *Elecciones generales 2005. Monitoreo y análisis desde sociedad civil*. CIPRODEH, 2006.
- Sosa, E. "Democracia discursiva". *Revista Política*. Año 2, No. 19, julio de 2000.
- . "Reflexiones sobre los resultados electorales y los desafíos democráticos". *Revista Envío*. 2006.
- Transparencia Internacional. *Informe Global de Corrupción 2004*, 2004.



www.cna.hn

Col. Las Minutas, Ave. Juan Lindo N. 502
Tel. (504) 231-1095/231-1254/231-1289/Fax: 231-1458



CEH



CEH



COHEP



CRU



CTH



COCOCH



FECOPRUH



FOPRIDEH



ANDEPH



AMHON



FONAC



AMC