



Centro de Documentación de Honduras

Año  
2020

HONDURAS:

# GOBERNABILIDAD, INSATISFACCIÓN CIUDADANA Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS

Coordinador de investigación:

**Víctor Meza**

Investigadores:

**Ramón Romero**

**Mirna Flores**

**Manuel Torres**

**Eugenio Sosa**

**Leticia Salomón**



Centro de Documentación de Honduras

Año  
2020

HONDURAS:

# GOBERNABILIDAD INSATISFACCIÓN CIUDADANA Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS

Coordinador de investigación:

**Víctor Meza**

Investigadores:

**Ramón Romero**

**Mirna Flores**

**Manuel Torres**

**Eugenio Sosa**

**Leticia Salomón**



**Centro de Documentación de Honduras**



**National Endowment  
for Democracy**

*Supporting freedom around the world*

**HONDURAS:**

**Gobernabilidad, insatisfacción ciudadana y desafíos democráticos**

La publicación de este libro ha contado con la valiosa colaboración de la National Endowment for Democracy, la NED, sin cuyo apoyo y respaldo institucional esta actividad y publicación no habrían sido posibles, aunque, es preciso aclarar, que las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de la institución patrocinadora, en este caso la NED.

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, en cualquier forma o por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Edición y diagramación: **CEDOH**

Impresión: talleres litográficos IMPRESOS CERRATO

*Tegucigalpa, Honduras, C.A., septiembre 2020*

# Contenido

---

<i>Presentación</i>	I
<b>PARTE I LAS DEBILIDADES</b>	<b>01</b>
• <b>A. Debilidad del Estado de derecho, corrupción e impunidad.</b>	<b>01</b>
- <i>Ramón Romero</i> -	
1. Debilidad del Estado de derecho.	01
2. Corrupción.	27
3. Impunidad.	36
4. Conclusiones.	41
5. Desafíos político-institucionales.	44
6. Bibliografía.	49
• <b>B. Insatisfacción ciudadana con las políticas públicas y los derechos sociales.</b>	<b>53</b>
- <i>Mirna Flores</i> -	
1. Democracia, derechos sociales y gobernabilidad.	55

2.	Insatisfacción con la democracia y la situación económica de los hogares y las personas en honduras.	60
3.	Debilidades de las políticas públicas y derechos sociales.	65
4.	Conclusiones.	88
5.	Retos y desafíos.	89
6.	Bibliografía.	91
•	<b>C. Sistema político electoral y desconfianza ciudadana.</b>	<b>95</b>
	<i>- Manuel Torres Calderón -</i>	
1.	Introducción.	95
2.	Antecedentes.	97
3.	Insatisfacción con el sistema político electoral.	100
4.	Desencanto con la institucionalidad pública.	116
5.	Desencanto con la democracia.	121
6.	Conclusiones.	127
7.	Desafíos político-institucionales.	128
8.	Bibliografía.	131
	<b>PARTE II LAS CONSECUENCIAS</b>	
•	<b>D. Cierre de oportunidades, expulsión social y manejo político de la migración.</b>	<b>133</b>
	<i>- Eugenio Sosa -</i>	
1.	La expulsión de la población hondureña como expresión de la persistencia y agudización de los problemas estructurales.	135
2.	El cierre de oportunidades como consecuencia de la crisis de la institucionalidad democrática y pérdida de la esperanza como incentivo para irse del país.	148

3.	Problemas y debilidades del manejo político de la migración.	156
4.	Conclusiones.	161
5.	Desafíos político-democráticos para frenar la migración.	165
6.	Bibliografía.	167
•	<b>D. Desconfianza, conflictividad y protesta social.</b>	<b>171</b>
	<i>- Leticia Salomón -</i>	
1.	Gobernabilidad: ¿democrática o autoritaria?	173
2.	Estigmatización, represión y judicialización.	178
3.	Insatisfacción, desencanto y desesperanza.	181
4.	Conclusiones.	184
5.	Desafíos político-institucionales.	185
6.	Bibliografía.	186



# Presentación

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) presenta su nuevo libro: **HONDURAS: GOBERNABILIDAD, INSATISFACCIÓN CIUDADANA Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS**, el cual contiene un vistazo general a las debilidades políticas, jurídicas, institucionales y sociales que hoy caracterizan al trinomio de la gobernabilidad, específicamente al Estado, los partidos políticos y la sociedad. De igual manera, el libro presenta las consecuencias de esas debilidades en las personas que emigran, que se van porque sienten que el país les niega las oportunidades y les frustra las esperanzas, pero también el impacto en las que se quedan, sea por resignación, temor a lo desconocido o por los deseos de seguir luchando en cualquier espacio que se presente.

La situación del país ya era muy difícil antes de la pandemia, pero se ha vuelto más compleja y angustiante en la actualidad, caracterizada por la tradicional debilidad del Estado de Derecho, corrupción, impunidad, violación a la Constitución de la República, irrespeto a la ley, inseguridad, narcotráfico, escándalos de corrupción (que salpican a buena parte de la llamada clase política), denuncias internacionales (Distrito Sur de Nueva York) de involucramiento en narcotráfico de altos dirigentes políticos e integrantes de instituciones clave como fuerzas armadas y policía, violaciones de derechos humanos, asesinatos de periodistas y ambientalistas, judicialización/criminalización de los defensores de la tierra y los ríos y, encima, inoperancia en la conducción de la pandemia, todo ello con los resultados económicos y sociales que se están viendo en la actualidad.

El equipo de investigación del CEDOH que trabajó en este libro, conformado por sociólogos, un abogado y un periodista, caracterizan cada tema abordado y presentan sus conclusiones y los desafíos político- institucionales que estos plantean. Esto se vuelve muy oportuno de cara al proceso electoral que ya ha iniciado, para tener elementos de propuesta por parte de los políticos y de demanda por parte de la ciudadanía. El abordaje de las **debilidades** es realizado por **Ramón Romero** (*“Debilidad del Estado de Derecho, corrupción e impunidad”*), quien desarrolla cada uno de los fenómenos indicados; **Manuel Torres Calderón** (*“Sistema político electoral y desconfianza ciudadana”*), quien analiza el desencanto y la insatisfacción como consecuencias de la escasa calidad de la democracia; y **Mirna Flores** (*“Insatisfacción ciudadana, políticas públicas y derechos sociales”*), quien se concentra en el impacto social de lo que se ha hecho y de lo que no se ha hecho a nivel de políticas públicas. Las **consecuencias** de esta suma de carencias, debilidades y deformaciones las analizan: **Eugenio Sosa** (*“Cierre de oportunidades, expulsión social y manejo político de la migración”*), quien las aborda desde los factores de expulsión, cierre de oportunidades y debilidades del manejo político de la migración; y **Leticia Salomón** (*“Desconfianza, conflictividad y protesta social”*), quien explica cómo el cierre de oportunidades y la pérdida de la esperanza provocan desconfianza, insatisfacción y desencanto con el país, el sistema político- electoral y, en gran medida, con la propia democracia.

La realización de esta investigación y la publicación de este libro fueron posibles gracias al generoso apoyo del National Endowment of Democracy (NED); sin embargo, las conclusiones y la visión aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y del CEDOH que los avala. Que este libro contribuya a la promoción de una ciudadanía informada, crítica, vigilante y propositiva.

*Centro de Documentación de Honduras*  
**CEDOH**

# PARTE I

## LAS DEBILIDADES

### A. DEBILIDAD DEL ESTADO DE DERECHO, CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

---

*Ramón Romero*<sup>1</sup>

#### 1. DEBILIDAD DEL ESTADO DE DERECHO

##### a. Caracterización del Estado de Derecho

La figura político-jurídica del Estado de Derecho es resultado de las tres grandes revoluciones con que fue perfilándose la democracia liberal: la británica del siglo XVII, la norteamericana y la francesa del siglo XVIII. El concepto de Estado de Derecho fue articulado inicialmente en Alemania, para caracterizar con mayor precisión el tipo de Estado moderno que se corresponde con una sociedad democrática de corte liberal. A partir de su propuesta inicial, el concepto de Estado de Derecho se ha

---

<sup>1</sup> Profesor universitario, investigador asociado del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), doctor en Filosofía por The Florida State University. Áreas de investigación: política, ética del desarrollo, epistemología de las ciencias sociales y pensamiento crítico.

mantenido en permanente evolución, asumiendo las características propias de las distintas realidades políticas nacionales en que existe.

El Estado de Derecho no se reduce a un gobierno de leyes, aunque con frecuencia -especialmente en sociedades tradicionalmente autoritarias- se pretende confundir ambos conceptos, no de manera desinteresada. Por razones políticas, sectores interesados tratan de cubrir bajo el ropaje del Estado de Derecho, a un mero gobierno de leyes. Conviene entonces establecer la diferencia entre ambos.

Los gobiernos de Leyes tienen las siguientes características:

- Disponen de leyes escritas y aceptan someterse a ellas.
- Carecen de estructura y mecanismos democráticos, o los tienen reducidos a meras formas.
- Su marco normativo está adaptado a los intereses y requerimientos del jefe de gobierno y su grupo hegemónico en el poder. Las leyes son al gusto del poder, como un traje hecho a la medida, reformando algunas, derogando otras y emitiendo nuevas, de manera que no existan impedimentos jurídicos para ejercer sus mandatos, y si surgen tales impedimentos, se ajustan de nuevo las leyes para mantenerlas siempre a la medida de quien ejerce el poder.
- Es un Estado desinteresado del bienestar general de la sociedad, de la tutela de los derechos fundamentales de la ciudadanía y la protección de los seres humanos.
- Esta modalidad de Estado es impuesta por grupos de poder que han capturado el aparato de estado con un propósito relevante: ejercer el poder en su propio beneficio y enriquecerse de manera ilícita, saqueando los recursos públicos.

En Honduras los militares han pretendido que los gobiernos resultantes de sus golpes de Estado tengan la forma de gobiernos de leyes. Para ello ha sido una constante que en la primera pro-

clama del gobierno golpista se dé a conocer que *“quedan en vigencia la Constitución y las leyes, en todo lo que no se opongan a las disposiciones del gobierno de las Fuerzas Armadas”*.<sup>2</sup>

Los gobiernos militares sucedidos desde la década de 1960 -gobiernos de leyes- no terminaron bien. Llegaron a condiciones de crisis, sobre todo por su involucramiento en actos de gran corrupción y violación de derechos humanos, y ante su fracaso se retiraron formalmente de la responsabilidad de gobierno.

En la actualidad, después de efectuar la reelección presidencial en franca violación a la Constitución de la República, de imponer un triunfo con sospechas no desvanecidas de fraude electoral, y de la colusión de los más altos niveles del gobierno con el narcotráfico, el Estado de Derecho, ya muy debilitado, ha entrado en grave condición. La forma como el jefe de Estado está conduciendo el poder, tiene más características de un gobierno de leyes, que debilita cada vez más al Estado de Derecho. Hay una crisis en el Estado, provocada por factores como desinstitucionalización, deslegitimación, alta corrupción, manejo arbitrario y represivo del poder.

La realidad política hondureña, en diferentes circunstancias tiende a confirmar la constante histórica de que los gobiernos de leyes suelen ser de corta duración. Duran poco porque su condición es insostenible. Hay diversos factores que provocan tal insostenibilidad, sobre todo su autoritarismo, carencia de legitimidad y corrupción.

El Estado de Derecho se orienta en un sentido diferente a los gobiernos de leyes. Sus orígenes, estructura, mecanismos y sobre todo su relación con la ciudadanía lo hacen no solo cualitativamente distinto, sino superior como forma de gobierno, pues se corresponde con la democracia, en tanto el gobierno de leyes es el correlato del autoritarismo.

---

<sup>2</sup> Proclama del Gobierno de las Fuerzas Armadas, emitida el 4 de diciembre de 1972, al ejecutar el golpe de Estado al presidente Ramón Ernesto Cruz.

Son características relevantes del Estado de Derecho las que a continuación se enumeran:

- El deber supremo del Estado de Derecho es respetar, defender y promover los derechos humanos de cada persona, sin exclusiones ni preferencias de ningún tipo.
- El Estado de Derecho reconoce y promueve la participación ciudadana en la vida pública, respetando en todas sus actuaciones la diversidad sociocultural de los ciudadanos y prestando los servicios que le corresponde a cada uno de ellos, en condiciones de inclusión, respeto a la dignidad humana, tolerancia, eficacia y eficiencia.
- Salvaguarda las organizaciones sociales diversas en que los ciudadanos participan y asumen responsabilidades respecto al bien público, dado que las organizaciones ciudadanas son el tejido social que posibilita a la ciudadanía ser beligerante y participativa.
- Actúa sobre la base de reconocer la pluralidad de grupos políticos, respetando y fortaleciendo los mecanismos para la alternancia democrática en el ejercicio del poder.
- El poder de los funcionarios y empleados públicos es conferido por la ley.
- La ley, a partir de la Constitución de la República, es legítima en su contenido, pues expresa el interés y la voluntad de toda la nación, y en su forma cumple con los procedimientos, solemnidades, mecanismos y formalidades de origen y aplicación.
- Todos los poderes del Estado, sus máximas autoridades, instituciones y órganos, así como los funcionarios y empleados de todas las jerarquías, están plenamente sometidos al imperio de la ley para ejercer sus atribuciones y cumplir sus funciones, de manera que la ley condicione y limite no solo las formas de ejercicio, sino los contenidos del poder.
- Los poderes del Estado son independientes, con funciones complementarias, que mantienen un equilibrio entre ellos a través de los mecanismos de pesos y contrapesos en sus atribuciones, evitando que uno de ellos sea hegemónico respecto a los demás.
- El poder se ejerce institucionalmente y no de manera personalizada. Son las instituciones jurídico-políticas, investidas

de autoridad en su campo, quienes deben ejecutar el mandato que tienen, de manera eficaz, sin atender a ningún factor preferencial que los lleve a actuar al margen de la ley.

- Las personas naturales que dirigen las instituciones lo hacen de manera temporal y tienen facultades limitadas por la ley, cuyo incumplimiento les acarrea responsabilidades jurídicas a las que deben responder.
- Las instituciones y los funcionarios del Estado actúan con plena transparencia y rinden cuentas ante la ciudadanía sobre sus actuaciones.

Desde la perspectiva de las responsabilidades básicas que tienen los funcionarios públicos en Honduras, en cuanto al respeto y preservación del Estado de Derecho, la Constitución de la República ordena lo siguiente:

- *“Los servidores del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley.”*<sup>3</sup>
- *“Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo e implica responsabilidad.”*<sup>4</sup>
- *“Los funcionarios son sujetos a la ley y jamás superiores a ella.”*<sup>5</sup>
- *“Ningún funcionario o empleado, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes ilegales o que impliquen la comisión de delito.”*<sup>6</sup>

### **b. Pseudo democracia, poder de la élite y debilidad del Estado de Derecho**

La República de Honduras es, desde sus orígenes, una pseudo democracia<sup>7</sup>. Tal condición sobrevive con tenacidad y plasticidad

---

<sup>3</sup> República de Honduras. 1982. Artículo 321.

<sup>4</sup> Ídem.

<sup>5</sup> Ídem. Artículo 323.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Entendemos por pseudo democracia un sistema de gobierno y una estructura política que se proclaman democráticos sin serlo, o siéndolo en un grado muy limitado. En una pseudo democracia se aparenta ejercer el poder en representación y beneficio de toda la ciudadanía y en pleno respeto a la Constitución de la República, las leyes que de ella

los muy diferentes y complejos escenarios político-económicos. En ciertos gobiernos la pseudo democracia aumenta de intensidad y en otros disminuye, pero nunca ha desaparecido.

La condición pseudo democrática no existe por naturaleza o al azar. Ha sido impulsada por la élite de poder económico a través de sus aliados políticos. Por esta vía la élite económica retiene y manipula el poder para conservar y aumentar privilegios de distinta naturaleza, especialmente económicos, políticos y de prestigio social.

La presencia decisiva e invisibilizada de la élite económica en la conducción de la república, propiciando condiciones pseudo democráticas, es un fenómeno que sucede en distintos países de América Latina. En estos países, desde antes que fueran repúblicas, imperan élites hegemónicas con procesos de formación, propósitos y características similares, que están en permanente mutación.

Las élites económicas son estructuras pequeñísimas y complejas. No abarcan a todas las clases dominantes en una sociedad, sino a una minúscula pero poderosa fracción de estas, que acumula las mayores cantidades de poder económico e influencia política. Los segmentos de las clases dominantes, que no forman parte de la élite económica, son considerados aliados de esta y permanecen bajo su influencia.

En la élite económica, los procesos de transformación y suplantación interna están influidos por factores diversos como: la inestabilidad política, que puede elevar a algunos y desplazar a otros; la capacidad de inversión, modernización e incorporación de nuevas tecnologías en sus procesos de producción, distribución e intercambio, que tiende a favorecer a los más innovadores y a abrir espacios para nuevos actores; el acceso al mercado internacional y luego global, que fortalece a quienes logran su inserción y desplaza a quienes no se insertaron.

---

se derivan y el marco institucional existente; pero en la realidad, más allá de declaraciones y formalismos vacíos, el poder del Estado se ejerce de manera autoritaria y discrecional, en beneficio casi exclusivo del propio gobernante, la élite económica y la cofradía política que lo sustenta.

Otro factor decisivo para lograr la hegemonía al interior de la élite económica es su capacidad de vincularse a los grupos políticos y obtener, por medios lícitos e ilícitos, su subordinación, y con ello mayores beneficios y privilegios de parte del Estado. El grupo económico que logre mayor influencia política tiene mejores condiciones para ejercer la hegemonía dentro de la élite económica y en el Estado, y eso lo vuelve mucho más poderoso.

La relación entre la élite económica y la cofradía política nacional<sup>8</sup> es siempre gelatinosa y cambiante, nunca rígida y permanente. El peso relativo que en determinadas coyunturas alcanza la élite económica respecto a la cofradía política puede invertirse. En la relación entre el poder económico y el político no siempre se sucede la subordinación de los políticos respecto al poder económico. Hay circunstancias en que la cofradía política logra mayor capacidad de determinación, mientras en otras, es la élite económica quien domina y ejerce el poder.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En el lenguaje cotidiano, los periodistas y otros sectores se refieren a los políticos como “clase política”, término que parece agradar a los que se consideran incluidos dentro de este grupo. Sin embargo el término no coincide con el concepto de ‘clase’ formulado de manera rigurosa por las ciencias sociales. En respeto a la rigurosidad conceptual, la mayoría de los políticos actuales de Honduras se parecen más a una cofradía que a una clase social, en tanto operan como una unión de gentes con distintas procedencias económicas, sociales y partidarias, unidos por intereses e ideología. Los intereses generalmente asumidos por la cofradía política tienden a ser los de la élite económica, combinados con los incentivos propios de los políticos. Dentro de la cofradía política existe una conducción vertical, que tiene a la cabeza un pequeñísimo grupo, especie de sumos sacerdotes, que se mantienen invisibilizados y que ejercen más poder que los políticos visibles. Debajo de ellos hay actores jerarquizados: una especie de obispos, sacerdotes, diáconos y acólitos. Los sumos sacerdotes, con gran habilidad para la manipulación, controlan sus organizaciones y ejercen poder sobre muchas otras. A ellos acude la élite económica y los presidentes u otros altos funcionarios de los gobiernos, para negociar y lograr apoyos. En lo ideológico, bajo la conducción del grupo que mueve las teclas, la cofradía hacen suyas las ideas pro sistema, orientadas a la sobrevivencia y justificación del statu quo. Los políticos anti sistema suelen estar excluidos de la cofradía política, pero si llegan a ser hegemónicos, podrían constituirse en una cofradía política diferente, que desplace a la actual. Hay además políticos que, dada su independencia y su moral autónoma, no forman parte de la cofradía.

<sup>9</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos, 2017, estudia las élites actuales en América Latina y su papel decisivo en la generación de condiciones de desigualdad, privilegios y su poder de determinación sobre los derrotados de la democracia.

La élite hondureña<sup>10</sup> ha mutado de manera acelerada en los años que lleva el proceso de transición democrática iniciado en 1982<sup>11</sup>. El latifundismo agropecuario tradicional y el sector industrial que siempre ha sido débil, han sufrido una mayor caída relativa. Los agroexportadores de un limitado número de productos han sido desplazados por sectores que ampliaron y diversificaron las agroexportaciones y los mercados. El sector servicios ha cobrado relevancia en áreas como el comercio, servicios financieros, energía, turismo, telecomunicaciones y otros. También es hoy relevante la industria de ensamblaje o maquila.<sup>12</sup>

En estrecha relación con la mutación de la élite, la política económica del Estado ha ido cambiando desde finales de la década de 1970, orientándose por el neoliberalismo<sup>13</sup>. Los nuevos grupos hegemónicos al interior de la élite son resultado del neoliberalismo y operan en el marco de esta política económica, que les beneficia grandemente, condimentada con ingredientes de corrupción e impunidad.

---

<sup>10</sup> El economista Hugo Noé Pino conceptúa la élite hondureña como “los sectores de la empresa privada cuyo nivel de acumulación de capital y participación en actividades políticas les ha permitido ejercer diversos grados de influencia en las políticas públicas del país.” Ver: Hugo Noé Pino: “Honduras: el abuso de las exoneraciones tributarias como dogma de política fiscal”, en: ICEFI. 2015. P. 212.

<sup>11</sup> Un estudio pionero sobre la élite hondureña en su relación con el poder político es: Meza, Víctor, Leticia Salomón, Ramón Romero y otros. 2008. Honduras: poderes fácticos y sistema político. Tegucigalpa: CEDOH.

<sup>12</sup> Ver: Hugo Noé Pino, Óp.. cit. Pp. 223-239.

<sup>13</sup> Las principales tesis teóricas del neoliberalismo, que poco han funcionado en la práctica y que por sus fracasos están dando lugar a propuestas post neoliberales en muchos países, son: a) La compra-venta en condiciones de libre competencia en el mercado permite la más eficiente distribución de los bienes y servicios; b) el mercado y no el Estado es quien mejor ejerce la función reguladora de la economía, siendo la libre oferta y demanda de bienes y servicios el mecanismo adecuado para regular la producción, distribución e intercambio de los mismos; c) el Estado no tiene funciones en la economía, y su intervención es distorsionadora del libre mercado, por lo que debe abstenerse de intervenir, siendo su papel el de arbitrar los conflictos entre agentes económicos; d) la provisión de servicios para la población debe hacerse en condiciones de mercado y no mediante la entrega de los mismos por el Estado; e) el Estado debe ser una estructura mínima y de potestades muy limitadas, más referidas al control social.

En la economía hondureña las bases actuales del crecimiento económico son limitadas y vulnerables. Se reducen a las remesas enviadas por los migrantes pobres radicados en el extranjero, las exportaciones de bienes y servicios, la inversión extranjera directa, y los préstamos y donaciones para el desarrollo.

Las remesas que envían los migrantes pobres son además la mayor fuente de divisas que el país tiene. De ellas subsiste un porcentaje elevado de la población pobre y son además un factor dinamizador del comercio interno. Su peso en la economía y en la vida social es de tal magnitud que sin las remesas Honduras estaría en condiciones económico-sociales considerablemente peores.

Dada la importancia de las remesas, cabe afirmar que Honduras es un país cuya economía se sostiene por el dinero de los pobres, y no por las inversiones y beneficios sociales que genera la élite económica y las empresas propietarias del gran capital. En tales condiciones, los migrantes y las remesas que generosamente envían son de importancia estratégica para la economía. De ello resulta que actuar contra la migración y concertar acciones internacionales para frenarla es causar considerables perjuicios a la nación y a la economía hondureña. Estos perjuicios contra la sociedad son mayores que los que se causarían si se actuara contra el gran capital.

Estas nuevas realidades muestran un contexto de alta debilidad y vulnerabilidad económica. La vulnerabilidad de la economía hondureña la ata a condiciones de dependencia externa, para lograr subsistir.

Con una economía débil y vulnerable se propicia un Estado también vulnerable y débil. Sin recursos económicos suficientes, más un modelo neoliberal excluyente y con la generalización de prácticas de corrupción e impunidad, el Estado se incapacita para atender las necesidades económico-sociales de las mayorías. Este es un buen caldo de cultivo para la propagación de la miseria, la inseguridad y la migración, que asume la caracterís-

tica de expulsión forzada de grandes contingentes poblacionales. En este caldo también se cultivan y se fortalecen la corrupción y la impunidad.

La élite económica es gananciosa en esta situación. El comercio de importación y los servicios, que son giros económicos suyos, se mantienen siendo lucrativos aún en las actuales circunstancias.

Además de mantenerse gananciosa, por su estructura de negocios la élite económica tiene un papel determinante en la debilidad de la economía nacional y del Estado de Derecho. Después de haber mutado, los distintos grupos empresariales que hoy integran la élite hondureña conservan las características determinantes que por muchos años han mantenido al Estado en condición de ineficacia por debilidad. Algunas de esas características se identifican a continuación.

- El aporte de la élite a la economía nacional y al bienestar de la sociedad es muy limitado. Contrario a lo que se le hace creer a la población, la élite económica no es el motor que produce inmensos beneficios económicos y sociales. Sus actividades económicas predominantes, comercio, actividad financiera y otros servicios escasamente contribuyen al crecimiento de la economía, y no se orientan, siquiera de manera mínima, a la redistribución de la riqueza y a asentar el bienestar social. Su baja inserción en la industria y otros sectores productivos los lleva a ser de escasa utilidad económica para las grandes mayorías de la población nacional. La mayor evidencia de ello es que la élite genera una cantidad muy limitada de empleos y cada vez los reduce más. Los grandes empleadores de Honduras son las empresas fuera de la élite, sean estas grandes, medianas, pequeñas y microempresas, así como las empresas de economía social. Y, aun así, los empleos creados por todo el sector privado dejan sin oportunidades laborales a más de la mitad de la población económicamente activa.
- La élite económica mantiene posiciones y actitudes exclusivistas. Es excluyente en grado sumo en materia de concentración de la riqueza, sin ningún interés en que esta baje,

siquiera por goteo, a otras clases sociales más amplias. Son extremistas en su actuación como clase para sí<sup>14</sup>.

- La procura de reducción de puestos de trabajo y la contratación laboral en condiciones precarias para los trabajadores es una constante. La maximización de beneficios económicos tiene como un componente la reducción de puestos de trabajo y de condiciones laborales, sin consideración a los impactos sociales y económicos que esto genera en la población trabajadora y en la sociedad entera. Su argumento de siempre es que, de no hacerlo así, van directo a la ruina, lo cual no es cierto.
- Drenan la economía nacional de manera permanente, enviando al extranjero el dinero que obtienen en Honduras. El capital que succionan lo depositan en bancos extranjeros, en donde mantienen riquezas fabulosas. Al mismo tiempo, sus empresas operan en Honduras con capital mínimo, sin reinversión significativa y contrayendo deudas con el propio estado o con aval de este, en condiciones que siempre les son muy favorables. Al mantener la riqueza fuera de Honduras, la élite se convierte en beneficiaria de la economía de otros países, a costa de desangrar la economía hondureña, que es la productora de la riqueza por ellos apropiada y drenada.
- Son incapaces de desarrollarse y aún de subsistir en condiciones de libre mercado y competencia económica. Aunque están siempre refiriéndose de palabra al mercado libre, existen y se desempeñan en condiciones oligopólicas, monopólicas y de mercados cautivos, puesto que nacieron y han crecido bajo el proteccionismo y amparo del Estado hondureño, que suele ser su principal cliente, socio o aliado, orientándose por ello, de manera preferente, a hacer negocios con el Estado.
- Uno de sus propósitos centrales ha sido y es obtener del Estado exoneraciones tributarias, amnistías, condonaciones

---

<sup>14</sup> Una clase para sí es la que, teniendo consciencia de existir en un contexto de permanente conflicto con otras, actúa únicamente en su propio beneficio e interés, considerando el interés de otras clases como subordinado o aún como opuesto al suyo, y por tanto construyendo su hegemonía mediante el dominio y la explotación de las otras clases.

de deudas y cualquier otro beneficio tributario en los mayores montos posibles, al tiempo que operan de múltiples maneras para la evasión de impuestos, siendo el contrabando su actividad inveterada. Los mecanismos para obtener las más amplias exoneraciones tributarias y evadir impuestos van desde artificios legales, hasta presiones indebidas y actos de corrupción.

- Su hegemonía política se basa en controlar y manipular en su favor enormes cantidades de poder político, que compran cual mercancía, por distintas vías y modalidades.
- Para imponer al Estado sus propósitos particulares, la élite económica ejerce influencia decisiva sobre este a través de los partidos políticos, especialmente los dos tradicionales, liberal y nacional, sin excluir de tal influencia a otros partidos y organizaciones diversas que se dedican directa o indirectamente a la política y que en su conjunto constituyen la cofradía política nacional. Otra fuente de influencia política han sido los militares. El alto mando de las Fuerzas Armadas son sus firmes aliados, con quienes comparten ideología, intereses y acciones políticas.
- La relación entre la élite económica y la cofradía política puede expresarse en una metáfora usada por Stiglitz, según la cual los primeros originaron los productos tóxicos con los que se benefician económicamente, y los segundos *“son las legiones que, dentro de la ley..., empaquetaron, reempaquetaron y vendieron productos tóxicos y cometieron tales imprudencias que a punto estuvieron de llevarse por delante todo el sistema...”*<sup>15</sup>
- Optan en cada coyuntura, de acuerdo con su propia conveniencia, por la democracia de fachada o por la abierta ruptura democrática, privilegiando en ambas opciones el ejercicio fáctico del poder político autoritario<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Stiglitz, J.E. 2012. P. 455.

<sup>16</sup> El autoritarismo es una modalidad de ejercer el poder político y conducir el Estado cuyas características centrales son: a) desentenderse de la representación de la mayoría de los gobernados, sin responder al interés ni a la aprobación de estos, y con ello oponerse a la democracia; b) actuar de manera arbitraria, esto es, por vías diferentes a las establecidas en las leyes e incluso violando la Constitución y demás legislación cada vez que convenga al poder autoritario, separándose así del Estado de Derecho; c) desconocer en la práctica garantías y derechos ciudadanos; d) ejercer la represión

- Consideran que la función preeminente del Estado es asegurar la exclusividad de beneficios para la élite.
- Están vinculados en condiciones de subordinación, con la política del gobierno de los Estados Unidos y con intereses económicos de sectores empresariales de aquel país.
- Su afán de mantener el exclusivismo extremo en la apropiación de capital los lleva a una visión timorata, sin mayor perspectiva y preferencialmente atada al corto plazo. Temen intensamente cualquier iniciativa de cambio o reforma económico-social que pueda gestarse en el Estado, los partidos políticos o la sociedad, por muy limitada que tal propuesta sea. Ese temor paranoico a todo cambio los hace presa fácil de los vendedores internacionales de ideologías extremistas en la derecha, y los arrastra a conspirar para detener procesos reformistas, sin reparar en los medios políticos que aplicarán a tales propósitos, ni en los perjuicios que causarán a la nación. Con tales concepciones, siempre están temiendo a los movimientos sociales, considerándolos peligrosos porque en determinado momento se pueden volver incontrolables; por ello lo mejor es reprimirlos o abortarlos.
- No coinciden en que el mejoramiento de la condición económico social de las mayorías, aunque pueda significar en el corto plazo una relativa disminución de los privilegios económicos de la élite, es su mejor negocio en el medio y largo plazo. Si la mayoría de la población aumenta su poder adquisitivo, los empresarios pueden producir y vender más y en mejores condiciones; además todos, incluyendo la propia élite, podrían vivir con mayor confianza, estabilidad y seguridad, pues las amenazas disminuirían.
- Asumen, junto con la cofradía política, que el Estado es su botín y se ocupan de saquearlo por múltiples vías. Por ello son proclives al fraude y la corrupción de todo tipo.

---

desproporcionada y al margen de las leyes, contra la oposición, cada vez que lo considere necesario; e) justificar su acción en nociones amplias como 'el orden' y 'la patria'; f) afianzarse en el apoyo de la élite económica, los militares y la burocracia del Estado; g) permitir ciertas libertades civiles y un pluralismo limitado, que no se constituya en amenaza suya, consintiendo la existencia de grupos de sociedad civil y religiosos que no actúen en su oposición, y sobre esta base proclamar una supuesta condición democrática.

- No hay una clara conciencia de los límites del fraude y la corrupción, sino una convicción de que mientras se controle el poder político, la acción ilícita no tiene barreras ni límites. Por esta vía construyen, de manera permanente sus muros de impunidad.
- Con la irrupción de grupos delincuenciales internacionales de narcotráfico, crimen organizado y pandillerismo en los mayores escenarios nacionales, y con la construcción de vínculos entre estos, la cofradía política y un amplio número de estructuras estatales, funcionarios y empleados públicos, hay miembros de la élite económica que también se han ligado a estos grupos delincuentes internacionales. Facilitar por distintas vías la acción de tales grupos, y prestarse al lavado de dinero, son muy lucrativos negocios, de los que no han podido sustraerse algunos grandes y poderosos empresarios.
- Una condición necesaria, aunque no suficiente, para que la élite económica pueda operar sin obstáculos es mantenerse invisibilizada y pasar desapercibida por la sociedad nacional. Para ello el hermetismo es necesario. No se expresan, huyen de la visibilidad, pero actúan de manera decisiva.
- La élite económica, por su dinámica interna, está reduciéndose en número, expulsando de su seno a quienes no logran aumentar su poder, al tiempo que aumenta su concentración de capital e influencia política. Son menos, pero cada vez más ricos y poderosos.

La élite económica y la cofradía política, artífices de la pseudo democracia, apelan a convenientes ropajes para disfrazar la realidad autoritaria. La fachada democrática incluye: a) una Constitución de la República violada a conveniencia del poder; b) una estructura estatal de separación formal de los poderes del Estado, que en los hechos funciona con un ejecutivo que controla y manipula a su conveniencia al legislativo y judicial; c) partidos políticos distantes del interés ciudadano y obedientes a la élite económica y al poder político hegemónico; d) procesos electorales irrespetados cuando así conviene al poder; e) un conjunto de organismos burocráticos con apariencia institucio-

nal, que no desarrollan la institucionalidad del Estado; e) una inmensa cantidad de leyes que se violan cada vez que conviene al poder hegemónico.

Bajo esta fachada democrática se produce una relación inversamente proporcional entre el poder concentrado por las élites, y la democracia. En tal relación, a mayor concentración del poder político y económico, menos democracia, y viceversa.

La élite económica en Honduras ejerce su poder practicando sistemáticamente la exclusión de amplios sectores económicos y sociales en un grado bastante mayor que en otros países. Ello causa las agudas y permanentes desigualdades en que se encuentra la sociedad hondureña, una de las más desiguales en el planeta<sup>17</sup>.

Resulta entonces claro que el mayor obstáculo para que Honduras tenga una democracia consolidada y un Estado de Derecho sólido y eficaz es la presencia todopoderosa de la élite económica y su servidor, la cofradía política. Mientras esta condición se prolongue, el Estado seguirá siendo débil, vulnerable e ineficaz para la ciudadanía

### **c. El Estado de derecho en la transición democrática**

El año 1982 marcó el inicio del proceso de transición a la democracia en Honduras, el cual, aunque considerablemente debilitado y en reversa, aún no se cierra. Este proceso se inició con la emisión de una nueva Constitución de la República por la

---

<sup>17</sup> Diversos estudios del Banco Mundial, la CEPAL y otros organismos internacionales señalan las características decisivas de la desigualdad en la vida de las naciones: a) es resultado de los modelos económicos imperantes en los países y en la economía internacional; de manera particular el neoliberalismo ha acelerado y profundizado la desigualdad; b) provoca que el crecimiento de la economía, por elevado que sea, beneficie solo a la élite económica y sus aliados, generando mayor pobreza y exclusión entre las grandes mayorías; c) debilita a los estados y los hace vulnerables a la corrupción; d) produce un desarrollo escaso y distorsionado; e) es ambientalmente destructiva.

Asamblea Nacional Constituyente, la aprobación de la legislación electoral y la convocatoria y práctica de elecciones generales, en las que resultaron electos un presidente de la república, tres designados presidenciales, ciento veintiocho diputados del Congreso Nacional y doscientos setenta y tres corporaciones municipales.

Los dos partidos políticos tradicionales entendieron este proceso como el “*retorno a la democracia*” después de varios años de gobiernos de facto encabezados por las Fuerzas Armadas. En esta perspectiva, con la nueva constitución y las elecciones, Honduras pasó de una condición no democrática a otra democrática. En consecuencia, después de las elecciones iniciales, el país es tenido como democrático por la política tradicional.

Tal idea sigue siendo vigente dentro de los partidos tradicionales y en general dentro de la cofradía política. Sus miembros no conciben que haya un proceso de transición a la democracia sino una llegada automática a ella. Su fundamento es una perspectiva estrecha de la democracia, según la cual la condición democrática de un país está determinada por la presencia de procesos electorales ejecutados con regularidad.

Desde esta misma perspectiva estrecha se piensa erróneamente que la democracia ya establecida da lugar a su vez, con similar automatismo, al Estado de Derecho. Se argumenta que el Estado de derecho tiene vigencia cuando existen dos tipos de normas: una Constitución de la República, y un conjunto de leyes que están jerárquicamente por debajo de la Constitución, recurriendo a la ficción jurídica de que las normas se fundamentan en la Constitución, aunque estas precedan a aquellas. Se asume además que, al existir la Constitución y las leyes, estas van a ser respetadas por el Estado y por la ciudadanía.

Este simplismo sobre el Estado de Derecho se refuerza en la práctica cuando se da como hecho consumado el siguiente mandato constitucional: “*Honduras es un Estado de Derecho, sobe-*

rano, constituido como República libre, soberana e independiente...”<sup>18</sup> Al asumir esta disposición constitucional en condición de hecho consumado, se cree que el Estado de Derecho existe desde el momento en que fue decretado por la Asamblea Constituyente. No se entiende dicha norma constitucional como un mandato por ejecutar, según el cual, el Estado de Derecho es una institución pública que debe irse construyendo, desarrollando y fortaleciendo en forma permanente.

En síntesis, la cofradía política asume como verdad una concepción ideológica simplista y falaz, que se enuncia así: sí hay elecciones hay democracia y sí hay constitución de la república y leyes secundarias, hay Estado de Derecho. En el fondo, el meollo de esta concepción es el imperio de la forma por sobre el contenido. Aquí la forma termina reduciendo, sometiendo, tergiversando y contradiciendo al contenido de la normativa. Esta manera de entender la relación entre forma y contenido en el sistema normativo es fuente de múltiples y muy graves distorsiones y manipulaciones jurídicas, judiciales y políticas, que han abierto grandes avenidas a la arbitrariedad, corrupción e impunidad.

Esta concepción ideológica formalista es contradictoria con la realidad. Sin embargo, dada su utilidad para la persuasión política, el poder autoritario acude a ella de manera reiterada para imponer intereses particulares y arbitrarios, violando de la manera más flagrante la Constitución y desnaturalizando las instituciones.

Su uso resulta cómodo y muy apto para manipular a la población, pues fácilmente con ella se le engaña, adulterando la realidad y presentándola como no es. A lo largo de la transición a la democracia, dicha concepción ha sido utilizada para hacer creer a amplios segmentos de la población que el país vive en democracia, que tenemos un Estado de Derecho y que quienes critican tal condición son antidemócratas, y, por tanto, enemigos. Más aún, este camino de preeminencia formalista en la interpre-

---

<sup>18</sup> República de Honduras. 1982. Artículo 1. P. 1.

tación y aplicación de la ley permitió a la Corte Suprema de Justicia fallar a favor de la reelección presidencial, aún y cuando la Constitución de la República la prohíbe taxativamente y ordena sanciones contra quienes la promuevan<sup>19</sup>, al tiempo que el Ombudsman o Comisionado Nacional de los Derechos Humanos estableciera que impedir la reelección era violar el derecho del presidente-candidato a ser electo. Luego del fallo de la Corte Suprema, el Congreso Nacional se negó a desacatar dicho fallo, argumentando, que el respeto a la legalidad y a la institucionalidad jurídica le impedía desobedecer este mandato judicial.<sup>20</sup>

Desde una perspectiva diferente, fundada en el estudio y análisis racional y objetivo de los procesos políticos, lograr una condición democrática y un Estado de Derecho es un proceso largo y complejo. En el mismo hay avances con distinto ritmo, estancamientos y aún retrocesos. Además, la construcción de la democracia y el Estado de Derecho es un proceso no solo político, sino económico, social y cultural. Desde esta perspectiva, a partir de 1982 Honduras se encuentra en un proceso de transición democrática, que como todas las transiciones tiene su propias características, inconvenientes y complejidades.

A lo largo de la historia republicana se identifican breves esfuerzos democratizadores, que se han planteado en contra sentido respecto al curso general de la vida política de la sociedad y el Estado, y que han sucumbido ante la fuerza avasalladora del autoritarismo. El más prolongado es el actual proceso de transición democrática, iniciado a principios de la década de 1980, y que a partir del golpe de Estado de 2009 experimenta una etapa regresiva, sin haber sido aún sepultado.

---

<sup>19</sup> Ídem. Artículo 239.

<sup>20</sup> Las “soluciones” de este tipo, con predominio de las formas e irrespeto o quebrantamiento del fondo o espíritu de la ley, conocidas como “*eguleyadas*”, son de uso frecuente en Honduras para saltar las prohibiciones y obstáculos que la ley impone al interés político particular y arbitrario.

En la transición pueden identificarse cuatro etapas, sin que el arribar a una signifique que la etapa anterior ha sido completamente superada<sup>21</sup>. De una etapa a otra ha habido cambios políticos y económico-sociales; sin embargo, hay una constante que se extiende desde 1982 hasta el actual 2019: la prolongación del ejercicio patrimonial y autoritario del poder, bajo la apariencia pseudo democrática, conducido por quienes mantienen un pseudo Estado de Derecho<sup>22</sup>. En cada una de las cuatro etapas identificadas se han asentado y profundizado los factores de debilidad del Estado de Derecho.

Primera etapa: Democracia y Estado de Derecho en el conflicto centroamericano. La transición se inició contagiada por la tradición de autoritarismo, arbitrariedad y saqueo. Además, desde su principio se dieron condiciones antidemocráticas de represión y graves violaciones a los derechos humanos. El Congreso Nacional y la Presidencia de la República continuaron la estrategia de contención de las izquierdas centroamericanas, que había sido impuesta desde los gobiernos militares por el gobierno de los Estados Unidos. Internamente se reprimió a la población disidente. Esta terrible herencia tuvo como característica determinante, que los militares siguieron siendo el poder detrás del trono y el Estado continuó operando en su beneficio. Se prolongaron desde el Estado los negocios oscuros y corruptos. Durante el conflicto centroamericano la élite económica hondureña y muchos otros empresarios que no son de la élite, junto con los militares y los nuevos políticos procedentes de los partidos tradicionales hicieron grandes negocios fraudulentos y elevadas fortunas, especialmente en su relación con la contra revolución

---

<sup>21</sup> Romero, Ramón. 2014. Pp. 16-17.

<sup>22</sup> El pseudo Estado de Derecho se caracteriza por mantener la apariencia del Estado de Derecho, sin que su esencia coincida con tal apariencia. En el pseudo Estado de Derecho predominan las siguientes prácticas: a) no hay pleno respeto, acatamiento ni sometimiento del aparato de Estado a los mandatos sustantivos de la Constitución y las leyes, aunque se adopta una actitud de respeto a las formas; b) existen organismos que tienen mandato y presupuesto público para cumplir funciones institucionales, pero no las cumplen o lo hacen de una manera en extremo limitada; c) el Estado está desentendido de su responsabilidad fundamental: *“asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura, y el bienestar económico y social”* conforme lo ordena la Constitución de la República en su Artículo 1.

nicaragüense asentada en el territorio nacional y financiada por el gobierno de Estados Unidos.

Segunda etapa: Democracia y Estado de Derecho tras la implementación del neoliberalismo. En esta etapa el Estado es reducido en sus funciones y en su tamaño, resultando con ello debilitado por tres vías: a) Se clausuró la institucionalidad reformista, se desmontó la reforma agraria y se abandonaron las funciones de previsión social en áreas como la vivienda, el trabajo y la seguridad social. Esto debilitó al Estado, al abandonar funciones esenciales. B) Se privatizaron diversas empresas del Estado, dando lugar con ello a la recomposición de la élite económica que adquirió dichas empresas en condiciones muy favorables para ellos, dándose el caso que los nuevos propietarios de muchas de estas empresas pagaron al Estado su precio de venta, con servicios. En adelante el Estado al comprar servicios a dichas empresas, entra en una nueva relación con ellas que lo debilita y lo torna altamente vulnerable. c) A ello se suma que el Estado al comprarles servicios es objeto de diversas prácticas de corrupción, siendo este el tercer factor de debilitamiento del Estado. Un avance democrático en esta etapa fue que disminuyó el irrespeto a los derechos humanos en el área de persecución política y desaparición de personas, y con ello se negoció y ejecutó la repatriación de los ciudadanos que habían salido al exilio por persecución política en la década de 1980.

Tercera etapa: Democracia y Estado de Derecho en la reconstrucción nacional post huracán Mitch. Este huracán, a fines de 1998, expuso las condiciones de miseria y vulnerabilidad de la población hondureña, la debilidad del Estado y la relación entre una y otra. Las instituciones del Estado se evidenciaron incapaces de cumplir las funciones básicas de protección de la población durante y después de la catástrofe. La cooperación internacional asumió las mayores responsabilidades, se creó un plan de reconstrucción y transformación nacional que el Estado descuidó en su ejecución. La estrategia de reducción de la pobreza creada en el contexto de la reconstrucción nacional no logró las metas propuestas. A pesar de la necesidad de un Estado de Derecho con mayores fortalezas institucionales para enfrentar las

consecuencias socioeconómicas del huracán, y a pesar del requerimiento internacional en demanda de mayor respuesta del Estado, junto con el financiamiento que la cooperación externa brindó para la reconstrucción del país, y la condonación de gran parte de la deuda externa, el Estado no solo no se fortaleció en su institucionalidad, sino resultó más debilitado. En el mismo período se denunció reiteradamente que un alto porcentaje de los fondos de cooperación fueron objeto de apropiación indebida por funcionarios y empleados públicos, como por sectores no gubernamentales. A consecuencia de la debilidad institucional del Estado, el autoritarismo gobernante y la corrupción, Honduras perdió la valiosa oportunidad de reconstruirse.

Cuarta etapa: Democracia y Estado de Derecho a partir del golpe de Estado. En el año 2009, después del golpe de Estado, la transición democrática sufrió una parálisis que ha venido profundizándose, hasta convertirse en reversión de los avances democráticos. La reversión se intensificó a partir de la reelección presidencial violatoria de la Constitución de la República. Tales afirmaciones se formulan teniendo en cuenta los siguientes procesos: a) a partir del golpe de Estado la conflictividad social y política asumió las características de polarización y fractura, y las acciones gubernamentales se orientan en el sentido de profundizar la polarización; b) el protagonismo de los militares en la vida pública ha crecido hasta convertirlos de nuevo en un actor político con alto poder de determinación; c) el gobierno electo después del golpe no asumió las tareas de transición a la democracia;<sup>23</sup> d) la mayoría de las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación fueron desatendidas; e) la corrupción se generalizó desde los más altos niveles del Estado, convirtiéndose en el principal incentivo de los funcionarios y empleados públicos; f) las fuerzas del narcotráfico y el crimen organizado cooptaron a un amplio número de funcionarios y empleados de todas las jerarquías, en la casi totalidad del aparato de Estado incluyendo funcionarios del más alto nivel; g) la élite económica ha entrado en un proceso de confrontación con la cofradía política, en el cual ésta se muestra hegemónica

---

<sup>23</sup> Meza, Víctor. 2012. P. 23.

respecto a aquella;<sup>24</sup> h) ha ido en aumento progresivo la salida de hondureños que huyen del país en condición de migrantes.

En la relación actual entre la élite económica y la cofradía política, el gobierno iniciado en 2013, que de manera anticonstitucional ha prolongado su mandato por un segundo período, ha logrado invertir la relación de dominación relativa entre la élite económica y la cofradía política, volviendo a esta relativamente hegemónica respecto a aquella. Este desplazamiento de la condición hegemónica ha influido para que la élite económica se pronuncie contra el gobierno y procure la salida del presidente.

La flagrante violación de la Constitución de la República para reelegir al presidente fue precedida y ha sido continuada por acciones ilegales e indebidas, que han llevado al Estado de Derecho a la condición de una figura agonizante, casi un muerto insepulto. Hoy el Estado de Derecho parece no existir en la realidad hondureña, en la que solo se percibe un Estado autoritario, conducido por un autócrata, que está destruyendo el país.

#### **d. Factores que han conducido al debilitamiento del Estado de Derecho**

El mayor factor que provoca la debilidad del Estado es su captura por la cofradía política y la élite económica. En estas condiciones de concentración casi completa del poder se bloquean de manera sistemática las posibilidades de que la sociedad sea menos desigual, la ciudadanía más participativa y el Estado con más alto grado de institucionalidad y eficacia. El Estado así capturado provoca que sus ejecutorias beneficien solo de manera

---

<sup>24</sup> El presidente reelecto se ha impuesto frente a la élite económica en asuntos sensibles para esta, especialmente en: a) aumento de tributos, b) construcción de relaciones con carteles del narcotráfico, paralelas a las que mantiene con la élite económica; c) imposición de posiciones políticas de su propia conveniencia, al margen de lo que la élite económica pueda preferir. Esta es una de las escasas coyunturas en que la hegemonía se ha trasladado de la élite económica al poder político. Coyunturas como esta suelen ser de corta duración, y terminan con el retorno al sometimiento del poder político a la élite económica.

marginal a otros sectores o clases sociales. Su acción es insuficiente para que las mayorías logren satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus capacidades y potenciales.

El aparato de Estado se constituye en un organismo abusivo en cuanto a la contención social, que cumple tal función a través de dos estructuras decisivas y complementarias: la fuerza represiva militar/policial, y las leyes con sus órganos de aplicación, procedimientos y mecanismos de administración, aplicadas ambas a conveniencia del poder. En la medida en que el actuar de las fuerzas represivas y de la administración de justicia responde al mandato político autoritario y al interés de la élite económica, contra la ciudadanía, ambas estructuras estatales se desnaturalizan y crean barreras para el creciente distanciamiento con la democracia, la institucionalidad y la ciudadanía. Por esta vía el propio Estado se constituye en factor decisivo para el debilitamiento del Estado de Derecho.

La carencia de espacios democráticos y su substitución por la pseudo democracia es también un factor para el debilitamiento del Estado de Derecho. Se carece de espacios democráticos porque la élite económica y la cofradía política no han sentido real necesidad de la democracia. A conveniencia guardan la apariencia democrática del Estado o la rompen conforme a sus intereses.

Mantener un Estado débil y un jerca fuerte ha sido lo más frecuente en la historia de la República. Pasada la dictadura del General Tiburcio Carías Andino, en 1949, el control del Estado se ha alternado entre gobiernos que resultan de elecciones populares, y otros que desplazan a estos mediante golpes de Estado ejecutados por las Fuerzas Armadas, en contubernio con la élite económica y la cofradía política -o al menos una parte de esta. Cada vez que en Honduras se restablece el orden constitucional, se declara la tarea de reconstruir el Estado de Derecho. Pero en tal reconstrucción siempre hay un caballo de Troya, que se encarga de frustrar el proyecto de Estado de Derecho, reduciéndolo más a una apariencia que a una realidad. Nunca se ha logrado sobrepasar la condición de un pseudo Estado de Derecho.

Hay otros factores determinantes de la debilidad del Estado de Derecho en la transición democrática iniciada en 1982. Entre ellos, destacan los que a continuación se refieren.

- Una economía débil y vulnerable, sostenida por las remesas que envían los migrantes, el comercio de importación, la agroexportación y los servicios financieros, de telecomunicaciones, energía, turismo y otros.
- El autoritarismo en el ejercicio del poder político, que impone de manera creciente su voluntad arbitraria por encima del marco normativo del Estado y sus instituciones. El mecanismo por antonomasia al que acude el autoritarismo es la represión arbitraria a través de la fuerza militar/policial y las instancias judiciales, ambas cooptadas y sometidas al control abusivo y arbitrario del poder.
- La influencia de la élite económica sobre las decisiones del Estado y muchas de sus instituciones, de manera especial sobre la institucionalidad financiera, económica y de administración de justicia.
- La privatización de las empresas públicas, en el marco neoliberal, en condiciones desfavorables para el propio Estado. Estas privatizaciones privaron al Estado de funciones estratégicas de conducción económica, así como de negocios lucrativos, para los cuales había contraído elevadas deudas con fuentes externas. Por las tres vías –pérdida de la conducción estratégica de la economía, la venta desfavorable de empresas públicas y endeudamiento externo sin empresas públicas que generen riqueza y lo puedan pagar- se redujeron las capacidades y los recursos disponibles para la inversión social, perjudicando con ello tanto a la ciudadanía como a la institucionalidad. Además, se incrementó la concentración de capital en la élite económica y se consolidaron diversas modalidades de corrupción.
- El control político y manipulación de uno de los poderes del Estado sobre los otros poderes y órganos estatales. Tradicionalmente este control ha sido ejercido por el Poder Ejecutivo, que se impone sobre el resto del aparato de Estado. Sin embargo, desde el inicio de la transición democrática, cuando se restablecieron los tres poderes, arranca la práctica perversa de que la élite económica, los grupos fácticos

y los partidos se hicieran con el control político del Poder Judicial, y consecuentemente manipularan actuaciones y sentencias de este Poder en los asuntos que son de su interés económico o político. Esta práctica se logra ejecutar llevando a militantes de los partidos y profesionales que asumen la defensa de los intereses de la élite económica, con independencia de sus competencias profesionales, a cargos como las magistraturas de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes de apelaciones, miembros del Consejo de la Judicatura, jueces, funcionarios y empleados judiciales en todo el país.<sup>25</sup> El hecho de que los partidos políticos y la élite económica controlen poderes y organismos del Estado, genera la “necesidad” del gobernante de contar con una cuota de tal control. El caso que mejor ilustra esta “necesidad” es el proceso preparatorio del golpe de Estado contra el presidente Manuel Zelaya, que tuvo como un factor clave a favor de los golpistas el hecho de que los opositores controlaban la Corte Suprema de Justicia, pues el presidente Zelaya carecía de control sobre esta y sobre el Congreso Nacional. Esta debilidad no se remedia supliendo la “necesidad del control arbitrario”, sino institucionalizando al Estado.

- La incapacidad de las instituciones para cumplir sus atribuciones, dadas las limitaciones provenientes de atender órdenes superiores, lealtades y compromisos partidarios o empresariales.

---

<sup>25</sup> La selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia está normada jurídicamente, en base a la libre postulación. Una comisión realiza audiencias públicas y hace una preselección, para que luego el Congreso Nacional seleccione y nombre a los magistrados. Pero el mecanismo se convierte en una fachada, dados hechos como los siguientes: a) los profesionales independientes son eliminados en alguna de las etapas del proceso, aún y cuando haya sido evidenciada su alta capacidad profesional y actitud imparcial en la aplicación de la ley; b) siempre se nombra a ocho magistrados del partido de gobierno y siete del otro partido tradicional o de los pequeños partidos subordinados; c) algunos de los nombrados tienen bajo perfil profesional, siendo la militancia y activismo partidario o la vinculación estrecha con la élite, su más importante fortaleza. Los criterios inconstitucionales y antijurídicos con que la Corte Suprema toma decisiones, como en el caso de la reelección presidencial del año 2017, son los hechos que constituyen evidencia de que tales nombramientos se ejecutan con criterios indebidos, orientados por la lealtad superior de los nombrados al interés de la élite económica, de la cofradía política o de ambos.

- La falta de enjuiciamiento por actos de corrupción, contra altos funcionarios del Estado, miembros de la élite económica y de la cofradía política, seguida de la interesada falta de voluntad profesional para juzgar de manera imparcial a tales actores.

Es claro que el Estado no se debilita. Está siendo debilitado. El nivel de debilitamiento al que ha sido llevado es de tal magnitud que actualmente del Estado de Derecho solo se dibuja una tenue sombra.

#### **e. Perspectivas del Estado de Derecho**

Dadas las condiciones políticas, económicas y sociales actualmente imperantes, cuando el presidente reelecto ha logrado invertir a su favor la relación de dominación relativa entre la élite económica y la cofradía política, volviendo a esta relativamente dominante respecto a aquella, se pueden identificar en perspectiva tres posibilidades diferentes que condicionarían el futuro del Estado de derecho: a) Que se prolongue la condición actual del pseudo Estado de Derecho; b) Que se produzca un quiebre del statu quo político para avanzar en la construcción democrática y del Estado de Derecho; c) Que se produzca una reforma parcial del carácter actual del Estado.

Prolongar la condición actual del pseudo Estado de Derecho, cuando esta condición es ya insostenible, sería solo posible si el presidente reelecto se mantiene en el poder y reafirma su decisión de continuar con las prácticas de autoritarismo, corrupción y edificación de blindajes para mantenerse impune. Sería una decisión que solo podría mantenerse a sangre y fuego, con altos niveles de represión y violación de derechos humanos. Y ello solo lo torna más insostenible, por lo que es previsible que una opción de este tipo solo funcionaría de manera temporal. El país, su economía y su situación social no permiten mantener de forma permanente este statu quo político.

El quiebre del statu quo político para avanzar en la construcción democrática y del Estado de Derecho implica la salida del actual presidente, bien antes de terminar el período presidencial, o bien

llevándolo a término. La salida del presidente es condición necesaria pero no suficiente. Se requiere, además, de una decisión política firme y sostenida de diversos actores clave: la ciudadanía, la cofradía política incluyendo a los militares, la oposición política, y la élite económica. Juntos deberán reasumir la transición democrática e introducir reformas para fortalecer el Estado de Derecho, controlar la corrupción y desarticular los mecanismos de la impunidad. En la sociedad hondureña actual esta es la vía correcta pero también la más difícil de lograr. Requiere grandes consensos y acciones políticas sostenidos en el tiempo, que implicarían una cultura política diferente de parte de los sectores involucrados. Algunos de estos solo podrían ser persuadidos por actores externos, como el gobierno de los Estados Unidos. Pese a su dificultad, es la única opción que puede beneficiar a toda la nación.

La tercera posibilidad condicionante del futuro del Estado de Derecho es que se produzca una reforma parcial del carácter actual del Estado. Sería cambiar algunas cosas para que en el fondo casi nada cambie. Este tipo de soluciones han sido frecuentes en Honduras, y solo han servido para apuntalar y prolongar el desorden imperante.

## 2. CORRUPCIÓN

### a. Caracterización de la corrupción

Transparencia Internacional conceptúa la corrupción afirmando que es *“el abuso del poder público para obtener un beneficio particular. Supone un comportamiento ilegal o impropio de un funcionario público que se favorece a sí mismo o a terceros mediante el abuso del poder a él o a ella delegado.”*<sup>26</sup> Leticia Salomón conceptúa la corrupción afirmando que *“es la realización de actos ilegítimos que afectan los bienes y recursos públicos o colectivos con la finalidad de obtener un beneficio privado (individual, familiar o grupal) de índole político, social y pecuniario, con la participación de ciudadanos revestidos de poder*

---

<sup>26</sup> Ver: Transparencia Internacional. 2007.

o autoridad (funcionarios o empleados públicos) y eventualmente, de otros ciudadanos del ámbito privado.<sup>27</sup> Ambas ideas posibilitan la amplitud y claridad suficiente para su estudio.

Desde el inicio de la transición democrática ha sido posible identificar al menos nueve tipos diferentes de acciones de corrupción: malversación de fondos, abuso de autoridad, defraudación fiscal, transacciones dolosas, estafa, enriquecimiento ilícito, soborno, negligencia y prevaricato. También desde el inicio de la transición se han identificado tres grados de corrupción y sus actores: a) la gran corrupción, que involucra a las cúpulas del poder político y económico interno, junto a grupos del capital transnacional; b) la corrupción intermedia, ejecutada por grupos de poder político y económico nacionales y locales; c) la de menor cuantía, practicada por empleados públicos sobre los ciudadanos que gestionan sus asuntos en una institución pública.<sup>28</sup> Esta última se ejerce provocando deliberadamente retrasos en la gestión, pérdida de expedientes, comisión de errores y otras prácticas similares, por parte de la burocracia pública, para recibir coimas de los ciudadanos y empresas, a cambio de la encomienda.

Estudios recientes sobre la corrupción tienden a resumir los tipos de actos corruptos. El proyecto Justicia Mundial, en su índice de Estado de Derecho considera tres formas de corrupción: soborno, influencia indebida por parte de intereses públicos o privados, y apropiación indebida de caudales públicos.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Concepto formulado por Leticia Salomón, en: Salomón Leticia, Julieta Castellanos y Dora Castillo. 1996. P. 18.

<sup>28</sup> Ver: Julieta Castellanos: “La institucionalidad democrática y la corrupción” en: Meza, Víctor, Julieta Castellanos, Oscar Ávila y otros. 2002. P. 25.

<sup>29</sup> Miroslava Meza: “Corrupción e impunidad: contexto internacional, tendencias, percepción e indicadores”. En: Meza, Víctor, Miroslava Meza, Ramón Romero y otros. 2016. P. 21.

## b. La corrupción en la transición democrática

Durante la transición democrática iniciada a principios de la década de 1980, la corrupción ha ido asumiendo nuevas características, que se pueden identificar de la siguiente manera:<sup>30</sup>

- Se diversifica.
- Se institucionaliza y se hace más sistemática.
- Abarca nuevos espacios de la administración pública.
- Afina sus procedimientos.
- Aumentan sus efectos nocivos sobre la economía y la sociedad.
- El país va avanzando a una condición de hipercorrupción.<sup>31</sup>
- Se debilita la función contralora del Estado.
- Se crean nuevos espacios para la discrecionalidad de los funcionarios.
- Los tres poderes del Estado están, a partir de sus cúpulas, saturados por la corrupción, que se ha generalizado.
- El narcotráfico y el crimen organizado profundizan la corrupción de todos los órganos del Estado.
- Los espacios de impunidad son aumentados y fortalecidos deliberadamente, y se tornan más evidentes para todos.
- El Estado de Derecho llega a muy graves niveles de debilitamiento.
- La ciudadanía ha logrado la intervención internacional para el control de la corrupción, y el Estado en su conjunto se colude para bloquear e impedir el trabajo de las instituciones internacionales que contribuyen con el control de la corrupción nacional.

---

<sup>30</sup> Una análisis del proceso de la corrupción en la transición democrática hasta el año 2002 ha sido formulado en el trabajo de Víctor Meza “*Corrupción y sociedad en Honduras*”, contenido en: Meza, Víctor, Julieta Castellanos, Oscar Ávila y otros. 2002.

<sup>31</sup> Según Luis Moreno Ocampo, hay hipercorrupción cuando “*la cultura general es permisiva ante las violaciones de las reglas; los organismos de control no cumplen con su función; los sobornos son una forma generalizada de resolver conflictos; y no existen esfuerzos serios por controlar el problema.*” Citado en Meza, Víctor, óp. cit. P.

La actividad delictiva que potencia cuantitativa y cualitativamente la corrupción es el narcotráfico. Este dejó de ser la práctica eventual que involucraba a unos cuantos delincuentes coludidos con militares-policías. Hoy es una estructura transnacional, permanente, bien organizada, articulada y coordinada, con vínculos, socios, colaboradores y cómplices en los más altos niveles del Estado. El objetivo del narcotráfico al involucrarse con políticos, funcionarios del más alto nivel en el Estado, diputados, militares, policías, jueces, fiscales y alcaldes, es tejer una red que les permita actuar con total libertad e impunidad.

La corrupción y el narcotráfico están en la actualidad entre los mayores problemas nacionales. Existe un vínculo estrecho entre ambos, conservando sus diferencias. Puede afirmarse que para el narcotráfico la corrupción es oxígeno vital. A su vez, el narcotráfico ha contribuido significativamente a la generalización de la corrupción dentro del Estado, desde la cúpula hasta los empleados menores. El crecimiento del narcotráfico en Honduras y el involucramiento de los más altos jerarcas del Estado ocasionó que, en el juicio por narcotráfico ejecutado contra el hermano del presidente, la fiscalía de los Estados Unidos afirmara que en Honduras opera un narco estado, que más propiamente es un narco gobierno.

### **c. Factores que han conducido al aumento de la corrupción**

El crecimiento y la expansión de la corrupción a todas las áreas del Estado, a todos los sectores de la economía y a la mayoría de los estratos y clases sociales del país, hasta adquirir la condición de hipercorrupción, ha sido un proceso relativamente acelerado. Entre los factores que han contribuido a su rápida expansión pueden identificarse los siguientes:

- La inoculación de las prácticas corruptas en el Estado, desde la élite económica y la cofradía política.
- El acantonamiento del narcotráfico y la proliferación de carteles de la droga en distintos puntos de la geografía nacional.

- El debilitamiento del Estado, con ausencia casi completa del Estado de Derecho, que ha sido sustituido por meros gobiernos de leyes. Los hechos evidencian que, a mayor debilidad del Estado, más corrupción, y que, a mayor corrupción, más debilidad del Estado. Este círculo vicioso está siendo inconcebible; sus productos son: el Estado cada vez más debilitado y la corrupción cada vez mayor, más poderosa y de presencia generalizada.
- El aumento de la impunidad o falta de castigo a los delitos, especialmente la impunidad dirigida a las cúpulas involucradas en la corrupción, que se han dedicado a fortalecer y ampliar más y más los espacios de impunidad, llegando a sofisticar diversas prácticas de blindaje de la corrupción.
- La falta de voluntad política de los gobernantes y de la cofradía política para enfrentar la corrupción.
- La ausencia de un equipo incorruptible de funcionarios en las instituciones, especialmente en los órganos contralores del Estado, el Ministerio Público y el Poder Judicial, que asuman con lealtad la tarea de control de la corrupción.
- La carencia de una política anticorrupción en el Estado.
- La inexistencia de una sociedad civil fuerte.
- La falta de un sistema judicial eficaz.
- La debilidad de la cultura anticorrupción.
- La escasa presencia de una conciencia moral anticorrupción en la ciudadanía.

#### **d. La moral y la corrupción**

Por último, pero no menos importante, el enfoque desde la ética.<sup>32</sup> En los estudios sobre corrupción suelen estar presentes dos problemas de naturaleza ética: como se forman las actitudes morales sobre la corrupción y como fortalecer la moral anticorrupción.

---

<sup>32</sup> Las reflexiones desde la ética que a continuación se presentan están basadas en la teoría de la acción comunicativa, la ética del discurso y la moral dialógica, formuladas entre otros, por Jürgen Habermas, Karl-Otto Apel y Adela Cortina, filósofos representativos de la Escuela de Frankfurt en la actualidad.

¿Cómo se forman las actitudes morales sobre la corrupción? Algunos explican las causas de la corrupción apelando a un argumento propio del fundamentalismo moral, según el cual, a la base de las actitudes y prácticas corruptas hay un deterioro moral generalizado; en otras palabras, el deterioro moral es la causa principal de la corrupción. Desde este argumento se piensa que antes de generalizarse las prácticas de corrupción hubo un proceso de degradación moral, que fue extendiéndose a toda la sociedad, hasta generalizarse, y que, por esta vía, la inmoralidad condujo hasta la corrupción. En este argumento se incurre en una falacia conocida como “*causa falsa*”,<sup>33</sup> que lo invalida. Tal argumento, basado en una falacia, conduce al error de asumir que siendo la inmoralidad generalizada la causa determinante de la corrupción, el problema se resuelve solamente moralizando la sociedad.

Ahora bien, puesto que la moral es importante en la lucha contra la corrupción, hay que aclarar como esta se forma y qué función cumple. Destacados filósofos, desde Aristóteles en la antigua Grecia hasta Martha Nussbaum en el siglo XXI, afirman que la realidad es la fuente de nuestras ideas y valoraciones sobre los fenómenos y procesos sociales, y que tales valoraciones sobre la realidad son el fundamento del cual se derivan nuestras actitudes y conductas morales. La conciencia moral necesita del conocimiento real. Así, la correcta interpretación de la realidad de la corrupción posibilita la valoración moral anticorrupción.

En sentido contrario, la falta de rechazo moral o tolerancia a la corrupción es consecuencia de una percepción falsa o adulterada de la corrupción misma, que la enfoca como natural y útil, por ser de beneficio personal. Esta falsa percepción lleva a muchos a sentir que el participar de la corrupción no les impide vivir en el mejor de los mundos posibles. La moral de tolerancia a la corrupción, tipificada como inmoralidad, es justificadora de todo lo que sucede, incluyendo la corrupción misma, creándose el círculo vicioso de lo inmoral, en el cual las prácticas de corrupción erosionan las actitudes y conductas morales, y estas, ya

---

<sup>33</sup> La falacia de causa falsa consiste en atribuir la condición de causa a algo por el hecho de haber acontecido antes, confundiendo anticipación con causalidad.

erosionadas, reproducen de manera ampliada las prácticas corruptas. El resultado es seres humanos sin conciencia de lo indebido de la corrupción, y por ello carentes de límites morales para practicarla.

Corresponde ahora pensar sobre cómo hacer surgir y fortalecer la conciencia moral anticorrupción. Desde la antigua Grecia hay una pregunta clásica sobre la educación en la moral: ¿Puede enseñarse la virtud? Siempre se han enseñado la ciencia, la técnica, las humanidades, pero ¿Se puede enseñar a una persona a ser justo, honrado, bueno? ¿Se puede enseñar la actitud moral anticorrupción? La respuesta, también clásica, es que sí se puede, a condición de que quien aprende quiera llegar a ser lo que está aprendiendo. La educación en la virtud, como se decía en la antigüedad, o el desarrollo de la conciencia moral, como decimos hoy, es la forja del carácter, y este es voluntario.

El carácter moral anticorrupción se fundamenta en el respeto a la autonomía moral de cada uno, y se forja a partir de la interpretación y la reflexión crítica y dialógica sobre las realidades de la corrupción, más allá de las máscaras y maquillajes interesados con que algunos pretenden disfrazarla.

La formación de la conciencia moral anticorrupción pasa por una valoración crítica, sobre las realidades de la corrupción, incluyendo los efectos económicos, sociales, políticos y culturales que ésta provoca sobre las personas, la sociedad y el Estado. Tales valoraciones críticas posibilitan discriminar entre las prácticas adecuadas o buenas y las que están llevando a la destrucción de la sociedad.

Habiendo separado en términos analíticos tales prácticas, la elección moral en condiciones racionales corresponde a cada persona. Aquí es donde se muestra el temple logrado en la forja del carácter. Es el momento en que se opta en forma autónoma entre lo que construye, en términos sociales, y lo que destruye a la sociedad. De este proceso resulta una conciencia moral anticorrupción sólida, asentada en la razón, la convicción personal y la disposición a actuar para el bien de todos, sabiendo que en este se subsume el bien propio.

Otras opciones de educación moral, como el aprendizaje catecismal de valores, es de escasa utilidad para desarrollar la conciencia moral anticorrupción. Su principal debilidad radica en que se pretende enseñar una moral heterónoma, es decir impuesta desde fuera, a diferencia de la moral autónoma, a la cual se llega por convicción propia. Por su ausencia de racionalidad crítica y de formación dialógica, este tipo de aprendizaje tiende más bien a fortalecer la pseudo moral y el discurso de la hipocresía con que actúan los gobernantes corruptos, sus acólitos religiosos y políticos, y las diferentes cúpulas de la corrupción.

Por lo expuesto se infiere que la conciencia moral anticorrupción puede desarrollarse en las personas y la sociedad. Corresponde entonces el cubrir esta dimensión de la lucha ciudadana anticorrupción junto a las otras dimensiones ya tratadas.

#### **e. Perspectivas de la corrupción**

Las perspectivas que la corrupción pueda tener en el futuro inmediato y en el largo plazo dependen en alto grado del devenir político. La continuidad o discontinuidad del poder corrupto que se ha ejercido de gobierno en gobierno durante varios períodos será el mayor determinante de un rumbo u otro en el país.

A su vez, el devenir político estará determinado en alto grado por la disposición mayoritaria de la ciudadanía para asumir una posición anticorrupción beligerante, ser cómplice de la corrupción o permanecer sumida en la indiferencia.<sup>34</sup>

Es previsible el desgaste de los gobiernos corruptos, ahogados por las consecuencias políticas y jurídicas, nacionales e internacionales de sus propias acciones autoritarias y de corrupción. La situación de tales gobiernos no es sostenible, y por ello su per-

---

<sup>34</sup> Leticia Salomón, en *“La corrupción en Honduras: tendencias, conclusiones y perspectivas”* caracteriza la actitud ciudadana respecto a la corrupción indicando que hay complicidad ciudadana *“cuando pasa a formar parte del circuito corrupto-corruptor, cuando aprende a vivir con la corrupción, cuando adopta una actitud de resignación y trata de ver como resuelve su vida y su trabajo de la mejor manera posible.”* En: Meza, Víctor, Miroslava Meza, Ramón Romero y otros. 2016. P. 222.

manencia tampoco puede prolongarse mucho más. Sin embargo, no es posible para el análisis racional y sereno señalar cuando acontecerá la caída. Esto último es tarea para la atrevida bola de cristal con poderes mágicos que muchos alardean poseer.

Es también previsible, que en una especie de retorno después de tocar fondo, se inicie un proceso nacional de rectificación, y se abran espacios para el surgimiento de gobiernos con apertura democrática y voluntad política para combatir la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho.

Mientras tanto, desde la perspectiva ciudadana no corresponde sentarse a esperar que los gobiernos corruptos caigan. Hay tareas estratégicas que los ciudadanos puede asumir, pues a medida que el poder autoritario se debilita, se abren espacios para que desde la ciudadanía comprometida en la lucha anticorrupción se formulen propuestas. A continuación, se mencionan algunas propuestas ciudadanas factibles en la actual coyuntura, que bien podrían ser asumidas por los diputados, jueces y fiscales que se oponen a la corrupción:

- Fortalecer el sector público que lleva la lucha judicial y administrativa contra la corrupción, como la MACCIH-UFECIC y los tribunales anticorrupción.
- Demandar a la judicatura anticorrupción, la condena severa, conforme a derecho, para todas las personas del más alto nivel político, gubernamental y empresarial involucrados en actos de corrupción. Robert Klitgaard, profesor estadounidense que ha estudiado el tema de la corrupción en el mundo llama a esto *“freír los peces gordos”*, indicando que esta práctica tiene un efecto preventivo-disuasivo sobre todo el funcionariado intermedio y menor involucrado en actos de corrupción.
- Proteger en su seguridad personal a los investigadores que trabajan para las instituciones anticorrupción, a fin de evitar que con sobornos, chantajes, amenazas u atentados de distinto tipo, los corruptos logren detener las investigaciones o tergiversar sus resultados.

- Fortalecer y expandir, dentro de la ciudadanía misma, la cultura anticorrupción. En esta perspectiva se debe trabajar con los ciudadanos y ciudadanas de todo el país para desarrollar la conciencia moral anticorrupción, los hábitos y prácticas no corruptas, la denuncia ciudadana sobre actos corruptos y otras dimensiones directamente ligadas a la lucha anticorrupción, como la emisión del voto reflexivo en todos los procesos electorales, que castigue en las urnas a los corruptos y les impida llegar a posiciones de poder.

### 3. IMPUNIDAD

#### a. Caracterización de la impunidad

La impunidad es la no aplicación del castigo que la ley manda cuando se comete un delito, o la reducción indebida del castigo que corresponde. En condiciones de recta aplicación de la justicia, la impunidad no existe, lo cual implica que ahí donde hay impunidad, la administración de justicia no es confiable.

Un reciente estudio sobre la impunidad en Honduras<sup>35</sup> señala cuatro factores que provocan impunidad. Estos son:

- La ineficiencia de las instituciones que administran justicia.
- La incapacidad institucional provocada por escasos conocimientos o desactualización de estos, que impide gestionar casos complejos.
- La influencia político-partidaria dentro de las instancias de administración de justicia, para lograr la evasión del castigo o su disminución para los copartidarios, familiares amigos o socios. Este es el factor más frecuente de la impunidad, e implica corrupción.
- El involucramiento de personal de las instituciones operadoras de justicia con organizaciones delictivas. Los funcionarios o empleados de dichas instituciones, que a la vez están

---

<sup>35</sup> "Conceptualización y contextualización de la impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras", de Leticia Salomón. Ver: Meza, Victor, Leticia Salomón, Eugenio Sosa y otros. 2018 A. P. 4.

relacionados con el narcotráfico, el crimen organizado u otras organizaciones similares intervienen de múltiples formas para que a los miembros de tales organizaciones que son investigados, capturados o enjuiciados, no los alcance la justicia. Este factor implica corrupción, como el anterior.

Para reducir la impunidad, especialmente en los casos de corrupción, se ha creado un conjunto de nuevas instituciones anticorrupción. Estas han sido propuestas por la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), con la finalidad de hacer más eficaz el control de la corrupción, reduciendo la impunidad.<sup>36</sup> La nueva institucionalidad jurídica anticorrupción comprende:

- Los juzgados contra la corrupción, con competencia nacional.
- La adopción por la Procuraduría General de la República, de la política de no conciliación de casos de corrupción, que implica proceder a su enjuiciamiento penal.
- La creación dentro del Ministerio Público, de la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción (UFECIC), que trabaja con la MACCIH los grandes casos de corrupción.
- La Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos.

Una ley necesaria pero pendiente, propuesta también por la MACCIH es la Ley de Colaboración Eficaz. Esta normativa se dirige a desarticular las redes de corrupción y crimen organizado, y muy probablemente por ello ha permanecido pendiente de discusión y aprobación en el Congreso Nacional durante varios años.

---

<sup>36</sup> Ver: “La MACCIH en Honduras: conformación, temas centrales, fortalezas y debilidades” de Thelma Mejía, en: Meza, Victor, Thelma Mejía, Edmundo Orellana y otros. 2017.

## **b. La expansión de la impunidad en la transición democrática**

Durante todo el período de transición democrática se ha continuado la práctica ancestral de cooptación de las instituciones. El Ministerio Público, responsable de la investigación criminal y de promover las acusaciones judiciales que corresponda, junto con las instancias judiciales, han permanecido cooptados por la cofradía política y la élite económica, que los manipula con el fin de evadir los castigos por delitos cometidos por ellos, sus allegados y protegidos. En procura de impunidad para las cúpulas corruptas o sus allegados, el Ministerio Público y las instancias judiciales han sido llevados a faltar a su deber de recta aplicación de la ley.

Pero la impunidad no solo se ha extendido para las cúpulas y sus allegados. Dada la amplia corrupción en el Poder Judicial, la impunidad puede extenderse a casi cualquier caso, a condición de que los encausados tengan capacidad económica de sobornar funcionarios para lograr sentencias favorables. Mientras tanto, los ciudadanos de a pie que no pueden pagar sobornos tienden a ser sancionados con rigor excesivo.

En los últimos años la impunidad se ha constituido de manera cada vez más abierta, en una mercancía disponible a quien pueda pagar su precio. Esto determina que la propia existencia de impunidad constituye un acto de corrupción.

El crecimiento y diversificación de la corrupción, especialmente después del golpe de Estado de 2009, condujo a la expansión de la impunidad. Actualmente se dispone de procedimientos y mecanismos novedosos para que los corruptos y otro tipo de delincuentes se mantengan impunes.

El año 2016, como resultado de amplias presiones ciudadanas, se creó la MACCIH, para apoyar la lucha judicial contra la corrupción. Con ella se iniciaron nuevas batallas anticorrupción, con nuevos escenarios, nuevos actores y nuevos contextos. En el fragor de los enfrentamientos judiciales el pueblo hondureño

ha ido recreando sus esperanzas casi perdidas, en la posibilidad de lograr avances en el control de la corrupción.

Desde su inicio, la MACCIH concitó contra sí la oposición férrea y tenaz de los funcionarios y empleados corruptos, como de la élite económica y la cofradía política. Parte de la lucha que se da en el campo de batalla de la impunidad, tiene que ver con la misma existencia de la MACCIH y sus órganos de apoyo. Estas batallas signan el escenario actual.

### **c. Factores que han conducido a la expansión de la impunidad**

Son diversos los factores que han operado a favor de la expansión de la impunidad. Entre los de mayor peso pueden identificarse los siguientes:

- El mayor involucramiento de altos funcionarios del gobierno en acciones de corrupción ha sido decisivo para que esta adquiera mayores proporciones y se vuelva más diversa y compleja, constituyéndose en hipercorrupción. A su vez, la hipercorrupción demanda de nuevas formas y mecanismos para lograr y mantener condiciones de impunidad de los más altos funcionarios involucrados.
- La adopción por los poderes Legislativo y Ejecutivo, de prácticas indebidas que amplían las condiciones de impunidad, como: aprobar leyes en el Congreso Nacional sin que sus contenidos hayan sido siquiera leídos en el pleno de este Poder del Estado; alterar el contenido de leyes aprobadas en el Congreso Nacional antes de su publicación, mediante fe de erratas; abstenerse de introducir a la discusión dentro del Congreso Nacional los proyectos de ley que potencien la acción anti corrupción del Estado; sustituir de manera abusiva la función legislativa del Congreso Nacional, mediante decretos emitidos por el Presidente en Consejo de Ministros, y usar esta forma para decretar acciones que provocan mayor corrupción, aumento de la impunidad y blindaje de la corrupción; etc.

- Una iniciativa clave, no consumada, para extender la impunidad ha sido la emisión del nuevo Código Penal. Este amplía la impunidad por las siguientes vías: omite algunos tipos penales en materia de corrupción; reduce el rigor de las penas en los delitos de corrupción; pone al alcance de los enjuiciados algunos beneficios como la conmuta, la conciliación y la suspensión de la ejecución de la pena.<sup>37</sup>
- La cooptación del Poder judicial, que impide el florecimiento de una judicatura independiente es uno de los factores más decisivos en la expansión de la impunidad.

#### **d. Perspectivas de la impunidad**

Es previsible el afianzamiento de la impunidad durante varios años más. Tal afirmación se funda en las siguientes consideraciones:

La corrupción está avanzando de manera inexorable, y en su avance necesita expandir la impunidad. Las nuevas formas de corrupción requieren de más eficientes mecanismos para la impunidad.

Las prácticas que posibilitan la impunidad tienen por epicentro al Poder Judicial, de manera que la corrupción en el Poder Judicial promueve la impunidad.

Expandir la impunidad implica minar las bases de la administración de justicia. El resultado más negativo de ello es que impide a los ciudadanos el ejercicio del derecho fundamental a un juicio imparcial y justo. Transparencia Internacional en su Informe Global de la Corrupción del año 2007, dedicado a la corrupción en sistemas judiciales afirma que *“El trato equitativo frente a la ley es un pilar de las sociedades democráticas. ...La corrupción judicial implica que la voz del inocente no es escuchada, mientras los culpables son libres de actuar con impunidad. .... Una judicatura corrupta erosiona la capacidad de la comunidad internacional para enjuiciar el delito transnacional e inhibe el acceso a*

---

<sup>37</sup> Torres Calderón, Manuel. 2019. Pp. 23-24.

*la justicia y el resarcimiento por violaciones a derechos humanos. Además, mina el crecimiento económico, dañando la confianza de la comunidad de inversionistas y dificulta las iniciativas de reducción de la pobreza. .... La corrupción judicial suele dividirse en dos categorías: interferencia política en el proceso judicial por parte del poder legislativo o el ejecutivo, y el soborno.”*

Aun así, expandir la impunidad es factible porque las cúpulas del poder corrupto así lo han decidido, sin importar los daños que esto cause a la sociedad, y disponen de las condiciones para lograrlo.

En otro sentido, es también previsible la desarticulación de los mecanismos de impunidad por la suplantación de los gobiernos corruptos. Esto es un proceso complejo, cuyas probabilidades de concreción en el corto plazo son limitadas.

## 4. CONCLUSIONES

- a. La élite económica -modernizada respecto a los sectores económicos tradicionales- no ha influido en la modernización de la cofradía política. Esta se mantiene sin mayor alteración en su ideología, actitudes y prácticas tradicionales. En tales condiciones, la modernización de la élite económica se ha dado a costa de la falta de transformación de la cofradía política. Esto ha sucedido porque a la élite económica hasta ahora le ha convenido una cofradía política tradicional, y así la ha mantenido.
- b. El prolongado y excluyente poder de la élite económica, el sometimiento de la cofradía política a esta y el control que ambas ejercen sobre el Estado han sido el principal obstáculo a la democracia y al Estado de Derecho. Superar la pseudo democracia es condición necesaria para el Estado de Derecho. Ambos, democracia y Estado de Derecho se refuerzan de manera recíproca: la democracia impulsa al Estado de Derecho, y este a su vez fortalece la democracia.

- c. La pseudo democracia y el pseudo estado de derecho generados por el poder de la élite económica y la cofradía política han sido el terreno propicio para generalizar la corrupción y la impunidad en el Estado y la sociedad. Corrupción e impunidad son a su vez condiciones ideales para la implantación y fortalecimiento del narcotráfico y el crimen organizado. Todos se potencian recíprocamente y forman parte de la cadena de obstáculos que enfrenta la nación.
- d. Este conjunto de obstáculos a la nación son determinantes para el deterioro de las condiciones de la vida social. La calidad de vida de toda la ciudadanía ha desmejorado de manera acelerada a medida que los impactos de las referidas prácticas indebidas han ido siendo mayores. Casi todas las clases sociales resultan afectadas, pero en mayor medida las clases medias, en franco deslizamiento hacia la pobreza, y las grandes mayorías que se encuentran en condición de pobreza y extrema pobreza. En sus nichos se vive la miseria y el desempleo, la más grande violencia e inseguridad ciudadana, las carencias mayores en salud, educación, vivienda digna y sana convivencia.
- e. La Corrupción ha crecido en cantidad y evolucionado en sus áreas y mecanismos, potenciándose hasta llegar a la actual condición de hiper corrupción, sobre todo después del golpe de Estado de 2009. La base inicial de la hiper corrupción es la alianza para delinquir forjada mucho tiempo atrás entre la élite económica y la cofradía política. A la luz de esta alianza corrupta se han ido sumando en forma constante nuevos sectores y prácticas de corrupción, hasta volverla omni presente y omni poderosa en la vida nacional.
- f. El aumento de la corrupción ha generado la creación de mecanismos de impunidad, para que quienes ejercen prácticas corruptas no sean castigados conforme a las leyes. La actual hiper corrupción ha hecho crecer diferentes mecanismos de blindaje de los corruptos. La inmunidad pasó a ser hiper inmunidad, al ampliar muy diversos mecanismos de protección indebida para quienes participan de la corrupción. En su forma más actual, el blindaje de la corrupción es

promovida por los gobiernos en el nivel ejecutivo, junto con el Poder Legislativo y el Judicial. Los tres poderes se constituyen en un engranaje complejo que crea de manera constante escudos nuevos para las viejas y las nuevas modalidades de la corrupción. Los blindajes consisten en leyes indebidas y diversos mecanismos ilegítimos e ilegales, que el poder político impone, para que quienes participan de actos corruptos sean intocables por la ley.

- g.** La corrupción generalizada, junto con la relación de mutuo apoyo entre el narco tráfico y la casi totalidad de las estructuras y niveles del gobierno, más el ejercicio autoritario del poder del Estado, son causa de deslegitimación de los gobiernos, rechazo ciudadano a su gestión y grave desencanto de la ciudadanía. También lo son la violencia e inseguridad, institucionalizada, junto al constante reforzamiento de la impunidad ante todas estas prácticas delictivas.
- h.** El desencanto ciudadano provoca desesperanza, decepción con el país, frustración y sentido de fracaso personal en los ciudadanos. Estos factores subjetivos están presentes en la conciencia de la gran mayoría de hondureños, con independencia de su procedencia de clase y otros factores de diferenciación social. Los elementos subjetivos derivados de realidades sociales y económicas terribles están conduciendo a amplios contingentes de la ciudadanía a buscar nuevas opciones para sobrevivir.
- i.** La ciudadanía está optando entre dos alternativas: emigrar del país, aún en condiciones ilegales, hacia países más seguros y en los que perciben oportunidades para ellos, o quedarse, resistir la situación y en muchos casos, entrar en la oposición al gobierno de manera pasiva o activa, bien en forma espontánea u organizada. Los éxodos poblacionales con nuevas modalidades, como las caravanas de migrantes, enfrentan cada vez más obstáculos para llegar al destino propuesto, pero los migrantes no desisten, su número va en aumento y si fracasan una vez, la mayoría lo vuelve a intentar. Las personas que migran, más lo hacen huyendo de si-

tuaciones terribles, esperando escapar de realidades angustiosas, en lugar de migrar con el optimismo propio de quien no huye ni escapa.

- j. El sujeto colectivo con mayor potencial para revertir la pseudo democracia y el pseudo Estado de Derecho, y a partir de ello desarticular la hiper corrupción y la hiper impunidad es la Ciudadanía. Una ciudadanía crítica, informada, consciente y comprometida con la transformación de la nación, que asuma con responsabilidad su participación en lo público es el sujeto colectivo que puede orientar y materializar un proceso de transformación de las condiciones actuales de Honduras. Por tanto, es de primera prioridad el trabajar en la construcción de ciudadanía.

## **5. DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES**

La pérdida casi total del Estado de Derecho, el imperio de la corrupción y la imposición deliberada y descarada de mecanismos de impunidad son procesos destructivos de la nación. Los tres se ubican entre los mayores determinantes de muchos otros graves problemas políticos, económicos y sociales que Honduras enfrenta.

Esta condición no puede prolongarse ad infinitum, pues entre más larga, más aguda se vuelve y puede llegar a condiciones de descomposición irreversible del Estado y la sociedad. Hoy aún es posible revertir los procesos destructivos de la nación. Enfrentar estos tres grandes factores de destrucción nacional implica que la nación asuma los desafíos para revertir la realidad actual, y que esta tarea sea orientada por un sentido ampliamente inclusivo, que involucre a distintos actores económicos, sociales, culturales y políticos.

Identificar desafíos debe conducir a formular propuestas para revertir la condición actual. Para hacerlo se requiere una visión amplia, desprejuiciada y atrevida, cuyo objetivo se centre en el interés general de la sociedad. En esta tarea es necesario superar la perspectiva de corto plazo, a la cual inveteradamente se

ha encontrado atada la visión de los hondureños. Hay que elevar la perspectiva al largo plazo, al panorama amplio y general, viendo todo el bosque y no solo los árboles del frente. Desde el largo plazo hay que enfocar las metas del mediano y corto plazo. Es además necesaria una perspectiva estructural y no solo ca-suística y coyuntural de la realidad. Esto implica planificar. El Estado y la sociedad hondureña necesitan abandonar la tendencia de raigambre neoliberal, que años atrás se impuso, de abandonar la planificación y con ello andar a la deriva, resolviendo lo inmediato sin objetivos ni rutas para el viaje largo en que el país se encuentra. Hay además que considerar el contexto internacional del cual Honduras es parte y que determina en alto grado su situación interna. La contextualización se vuelve hoy prioritaria, en condiciones de conducción de la política internacional hacia un neofascismo, por *“la organización más peligrosa de la historia del mundo”*.<sup>38</sup>

Tres grandes desafíos para Honduras son: construir un Estado de derecho sostenible, controlar la corrupción y desarticular los mecanismos de la impunidad. Cada uno de ellos implica acciones que se proyectan al largo, medio y corto plazo.

A continuación, se enuncian algunas de las acciones necesarias en cada uno de los desafíos referidos.

**a. Primer desafío:  
Construir un Estado de Derecho sostenible**

- Generar en la ciudadanía la cultura política democrática, que conduzca a las mayorías a asumir responsabilidades con el desmontaje del poder autoritario y con la transformación social.
- Forjar una alianza sólida entre la ciudadanía y los sectores empresariales que perciben la elevación de los ingresos de las mayorías, como beneficiosa para sus empresas, y que

---

<sup>38</sup> Así califica Chomsky al Partido Republicano de los Estados Unidos. Ver: Chomsky, Noam. 2016. P. 320.

en consecuencia estén dispuestos a hacer sacrificios económicos para redistribuir el ingreso y elevar la calidad de vida de las mayorías.

- Construir de manera inclusiva un legítimo proyecto de país, orientado a la democracia y la equidad, que sea sostenible y que sustituya las políticas neoliberales. Este debe ser un proyecto de país con el cual la ciudadanía pueda sentirse identificada y representada. Alrededor de dicho proyecto de país se cohesionarán con sentido de nación, el Estado, el mercado (empresarios y trabajadores) y la ciudadanía o sociedad civil.
- Institucionalizar el ejercicio del poder estatal. Se entiende que el Institucionalizar es mucho más que crear organismos públicos y asignarles presupuesto, Es lo contrario de cooptar dichos organismos y nombrarles personal en forma clientelar. Institucionalizar el Estado es gobernar mediante políticas públicas y planes nacionales, ejecutadas por instituciones que funcionan de manera imparcial, en el marco de la ley, con eficacia, transparencia y eficiencia, y que están dedicadas a la construcción del bienestar económico-social general y la democracia.<sup>39</sup>
- Terminar con la intromisión, control y manipulación que la Presidencia de la República ejerce sobre el Poder Judicial y sobre la mayoría de los diputados del Congreso Nacional, estableciendo de manera efectiva la independencia de cada poder del Estado respecto a los demás y el equilibrio entre poderes, fundado en un mecanismo de pesos y contrapesos en las competencias y atribuciones de cada uno.
- Someter al imperio pleno de la ley al gobierno y a sus funcionarios de todos los niveles, a partir del presidente de la República.
- Poner en práctica procedimientos eficaces que proscriban la reelección presidencial, los fraudes electorales y cualquier otra acción orientada a perpetuarse en el poder más allá de un período presidencial o a asumir el poder de manera indebida.

---

<sup>39</sup> Uno de los estudios más completos sobre el tema de las instituciones, la institucionalidad y la institucionalización es Acemoğlu y Robinson. 2013.

- Reemplazar a la cofradía política por partidos representativos de la ciudadanía y cercanos a esta, que renuncien a los privilegios indebidos y ejerzan su autonomía política relativa para distanciarse de los intereses económicos hegemónicos.

**b. Segundo desafío:  
Controlar la corrupción**

- Mejorar las condiciones económicas lícitas de la población, para elevar la calidad de vida de todos y su auto estima, evitar la migración forzosa y lograr un mayor número de aliados en la lucha anticorrupción.
- Crear una cultura anticorrupción en toda la sociedad hondureña, que le suprima todo grado de legitimidad a las prácticas y actores corruptos.
- Romper la alianza para la corrupción existente entre la élite económica y la cofradía política.
- Proscribir cada uno de los mecanismos de cooptación de instituciones y funcionarios públicos por intereses particulares de dentro y fuera del Estado.
- Rendir cuentas claras, transparentes y confiables del uso que dan al dinero público, especialmente a los fondos que hasta ahora se han manejado con mayor discrecionalidad y obscuridad.
- Derogar leyes, reglamentos, decretos presidenciales en consejo de ministros y todo tipo de resolución oficial tendente a posibilitar o blindar la corrupción, cerrando las vías por las cuales muchos diputados, funcionarios, militares, policías, políticos y otros empleados públicos tienen vía expedita para apropiarse indebidamente de fondos públicos.
- Perseguir de manera implacable a todos los involucrados en los mayores actos de corrupción, sobre todo a las cúpulas, y sancionarlos con todo el peso de la ley. Esto, que Klitgaard llama "*Freír a los peces gordos*"<sup>40</sup> tiene un efecto ejemplarizante sobre un amplio número del funcionariado del Estado.
- Hacer funcionar un mecanismo de servicio civil efectivo, fundado en los méritos profesionales y morales para ingresar y

---

<sup>40</sup>Ver: Klitgaard, Robert. 1992.

mantenerse en la administración pública, que ponga un paro definitivo y proscriba los nombramientos en cargos públicos, de clientes políticos, recomendados por la élite económica, familiares y amigos de los funcionarios.

- Introducir mecanismos que garanticen la plena legalidad y transparencia en los procesos de compras del Estado.

### **c. Tercer desafío:**

#### **Desarticular los mecanismos de la impunidad**

- Hacer respetar la independencia del Poder Judicial, que permita a los jueces el enjuiciamiento imparcial de los encausados por delitos de corrupción y de cualquier otro tipo -por muy poderosos que los acusados sean o por muchas influencias que se muevan en su favor. Que además los jueces procedan siempre de manera imparcial a la aplicación objetiva de la pena que corresponde y a hacerla cumplir sin atender a interferencias que pudieran provenir del sector público, de la cofradía política o de grupos privados.
- Crear independencia plena, imparcialidad, eficacia y eficiencia en el Ministerio Público, para que cumpla con pleno profesionalismo sus funciones de investigación criminal y encausamiento de presuntos delincuentes. El Ministerio Público debe estar bajo supervisión ciudadana.
- Crear independencia plena, imparcialidad, eficacia y eficiencia en los órganos contralores del Estado. Que haya control y supervisión ciudadana efectiva sobre los mismos y se elimine la disposición legal según la cual los órganos contralores intervienen únicamente a posteriori. Además de ello, deben intervenir de manera preventiva, antes y durante la ejecución de todas las acciones, proyectos e inversiones públicas.
- Renovar el convenio de la MACCIH, para que siga cumpliendo las funciones asignadas a la misma. Además, aprobar las leyes que esta Comisión ha recomendado, así como las reformas institucionales y la derogación de otras disposiciones jurídicas también recomendadas por la MACCIH, y mantener inalterable su relación con la UFECIC.
- Proscribir la intervención de la política partidista en la selección y nombramiento de los operadores de justicia, fiscales,

magistrados y jueces de todas las jerarquías, quienes deben llegar a tales cargos mediante procesos transparentes y plenamente apegados a la ley, en los cuales los criterios decisivos sean los méritos de idoneidad profesional, entereza moral y plena independencia en el ejercicio de sus funciones.

- Rechazar y denunciar los actos de corrupción como abuso de autoridad, tráfico de influencias, contrataciones ilícitas, apropiación indebida de fondos públicos y cualquier otra práctica de corrupción, sin importar que haya funcionarios de cualquier jerarquía involucrados en tales actos. Para hacer efectiva la denuncia debe establecerse mecanismos de protección contra las represalias que pudieran tomar los denunciados contra quienes les denuncian.
- Sancionar las prácticas de blindaje de la corrupción y derogar cualquier ley, norma o disposición administrativa que contribuya a tal blindaje.
- Evidenciar ante la ciudadanía las actuaciones transparentes e imparciales y firmes de los operadores de justicia en la sanción de la corrupción a los más altos niveles, que permita a los ciudadanos recuperar la confianza en la democracia e incorporarse más intensamente a la lucha anticorrupción.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson. 2013. Por qué fracasan los países. México: Crítica.
- Achard, Diego y Luís Eduardo González (editores). 2006. Política y desarrollo en Honduras, 2006-2009: los escenarios posibles. Tegucigalpa: PNUD.
- Bauman, Zygmunt. 2011. En busca de la política. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castellanos, Julieta y Salvador Romero Ballivián (directores). 2019. Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central. Tegucigalpa: National Democratic Institute (NDI) e Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS).
- Chomsky, Noam. 2016. ¿Quién domina el mundo? Bogotá: B.

- Comisión de la Verdad y la Reconciliación. 2011. Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan. Hallazgos y recomendaciones. San José: Editorama.
- Consejo Nacional Anticorrupción. 2017. Cien años de corrupción e impunidad en Honduras desde una percepción ciudadana. Tegucigalpa.
- Cortina, Adela. 1994. La ética de la sociedad civil. Madrid: Anaya.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. 2017. Los de adelante corren mucho: desigualdad, privilegios y democracia. México: Debate.
- ERIC-SJ. 2018. Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2017. El Progreso, Yoro: ERIC-SJ.
- ICEFI. 2015. Política fiscal: expresión del poder de las elites centroamericanas. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales / Center for Latin American & Latino Studies, American University / F&G editores.
- Klitgaard, Robert. 1992. Controlando la corrupción. La Paz, Bolivia: Quipus.
- Lechner, Norbert. 2013. OBRAS Tomo II, ¿Que significa hacer política? México: FLACSO –México/Fondo de Cultura Económica.
- Meza, Victor, Julieta Castellanos, Oscar Ávila y otros. 2002. Corrupción y transparencia en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH.
- Meza, Victor, Leticia Salomón, Mirna Flores y otros. 2004. Democracia y partidos políticos en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH.
- Meza, Victor. 2012. Honduras: crisis política y solución democrática. Documento de análisis No. 97, Edición especial, mayo. Tegucigalpa: CEDOH.
- Meza, Victor. 2015. Diario de La conflictividad en Honduras: 2009-20015. Tegucigalpa: CEDOH.
- Meza, Victor, Miroslava Meza, Ramón Romero y otros. 2016. El manejo político y social de la corrupción en Honduras. Tegucigalpa, CEDOH.
- Meza, Victor, Thelma Mejía, Edmundo Orellana y otros. 2017. El control de la corrupción y la impunidad en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH.

- Meza, Victor, Leticia Salomón, Eugenio Sosa y otros. 2018A. Impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras: desafíos democráticos para el nuevo gobierno (2018-2022). Tegucigalpa: CEDOH.
- Meza, Victor, Leticia Salomón, Thelma Mejía. 2018B. El blindaje de la corrupción en Honduras: contexto, dimensiones, formas y mecanismos. Tegucigalpa: CEDOH.
- Murga Frassinetti, Antonio y Julieta Castellanos (coordinadores). 2012. Tres décadas de transición política en Honduras. Tegucigalpa: IUDPAS/Editorial Universitaria/UNAH.
- Orellana Mercado, Edmundo. 1998. La experiencia del Ministerio Público em el combate contra La corrupción: triunfos y fracasos. Boletín Especial, No. 81. Septiembre. Tegucigalpa: CEDOH.
- PNUD. 2003. Informe sobre desarrollo humano Honduras 2003. La cultura: medio y fin del desarrollo. San José: Editorama.
- PNUD. 2004. La democracia em América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- República de Honduras. 1982. Constitución de La República de Honduras. Decreto No. 131, del 11 de enero de 1982. Diversas ediciones.
- Romero, Ramón y Leticia Salomón. 2000. La reforma judicial: un reto para la democracia. Tegucigalpa: CEDOH - ASDI.
- Romero, Ramón. 2010. *Estado de Derecho, Impunidad y Sistema de Justicia*. En: Democracia y gobernabilidad: evaluación y perspectivas. Tegucigalpa: UNAH, ASDI, CEDOH. ISBN: 978-9926-41-03-3.
- Romero, Ramón. 2014. Honduras: la difícil opción democrática. Documento de trabajo. Buenos Aires: CLACSO. Consultado 2 de octubre 2019. URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140905114750/1234.pdf>
- Salomón, Leticia. 1994. Democratización y sociedad civil en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH.
- Salomón, Leticia, Julieta Castellanos y Dora Castillo. 1996. Corrupción y democracia en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH-PRODECA.

- Salomón, Leticia, Manuel Torres, Omar Palacios y Eugenio Sosa. 2011. Honduras: Retos y desafíos de la reconstrucción democrática. Tegucigalpa: CEDOH.
- Salomón, Leticia, Eugenio Sosa, Lizbeth Guerrero y otros. 2019. A un año de gobierno: Manejo, percepción e impacto de la impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH.
- Sartori, Giovanni. 1992. Elementos de teoría política. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Geovanni. 2007. ¿Qué es la democracia? México: Taurus.
- Sosa, Eugenio, Mirna Flores, Thelma Mejía y otros. 2015. Honduras hoy: criminalidad, acción estatal e impacto político y social. Tegucigalpa: CEDOH.
- Stiglitz, Joseph E. 2012. Caída libre. Bogotá: Punto de lectura.
- Torres Calderón, Manuel. 2012. Observaciones y advertencias. Honduras: La transición inconclusa hacia una democracia. Tegucigalpa: Ediciones Subirana/Pastoral Social Cáritas de Honduras/Comunica.
- Torres Calderón, Manuel. 2019. El nuevo Código Penal y la situación actual de Honduras. Tegucigalpa: CEDOH y NDI.
- Transparencia Internacional. 2007. Informe global de La corrupción. En: <https://transparency.org/informeglobaldelacorrupcion2007/pdf> Consultado el 21 de octubre de 2019.

## **B. INSATISFACCIÓN CIUDADANA CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS DERECHOS SOCIALES**

---

*Mirna Flores<sup>1</sup>*

**E**l país atraviesa una grave crisis de confianza e insatisfacción ciudadana con el sistema político y la institucionalidad del Estado, esto debido a los altos niveles de corrupción, impunidad, violencia, criminalidad, a lo que se suma el debilitamiento de las políticas públicas que se traduce en el deterioro de las condiciones de bienestar de la población y en la migración masiva de la población hacia Estados Unidos ante la ausencia de expectativas de cambio de la situación socioeconómica y política del país.

El fenómeno de la insatisfacción ciudadana tiene varias aristas, una de ellas se relaciona con la multiplicación de las demandas políticas y sociales, que crecen al calor de la movilización ciudadana que ha puesto en cuestión la legitimidad del gobierno y la respuesta represiva a la protesta social por el uso desmedido de la fuerza de parte de la policía, el ejército y policía militar de orden público.

---

<sup>1</sup> Investigadora asociada al Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Especialista en temas de Violencia, Inseguridad, construcción democrática. Docente del Departamento de Sociología de la UNAH.

La crisis política y social que se expresa en el fenómeno de la insatisfacción ciudadana con el desempeño de la institucionalidad del Estado, tiene como detonante el golpe de Estado del 28 de junio de 2009, se profundiza con las irregularidades en las que se sumió el reciente proceso electoral luego que en 2016 se hicieran cambios a la Constitución Política para legalizar la figura de la reelección presidencial, así como por las denuncias de fraude electoral en las elecciones del 26 de noviembre de 2017.

Estos hechos más la incertidumbre que provocan los juicios que se producen en Estados Unidos, el más destacado el del hermano del actual presidente de la República condenado por narcotráfico y las severas acusaciones de narcotraficantes de haber financiado las tres últimas campañas políticas del Partido Nacional, más la poca transparencia en la gestión gubernamental que se cobija en la Ley de Secretos, así como iniciativas legislativas con las que se busca blindar la corrupción, han provocado procesos de profundo descontento y desconfianza social de la ciudadanía, sin precedentes en el país.

En el ámbito económico, el impacto de medidas neoliberales que fortalecen el extractivismo, la concesión de los recursos y territorios para la explotación de las grandes empresas extranjeras, así como la privatización, ha impactado de manera severa en la reducción de los recursos en áreas clave: salud, educación, servicios básicos, reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, en el contexto de una institucionalidad estatal colapsada por la corrupción, la impunidad, los privilegios de los grupos económicos y empresariales pudientes.

Ante esta situación de crisis de confianza y legitimidad del gobierno y de la institucionalidad del Estado es importante analizar la insatisfacción asociada a la incapacidad del Estado de responder a las demandas sociales y a las debilidades de las políticas públicas que provocan una mayor agitación social dadas las falencias en salud, educación, elevados niveles de pobreza, así como las debilidades de las políticas de seguridad ciudadana.

A partir de lo planteado, nos parece importante indagar: ¿cómo los ciudadanos y ciudadanas perciben la capacidad estatal y gubernamental para responder a las necesidades sociales de la población y garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía?, ¿cuáles son las inconformidades más notables con las políticas públicas?, ¿Qué hacer para responder a la insatisfacción ciudadana con las políticas públicas?

## 1. DEMOCRACIA, DERECHOS SOCIALES Y GOBERNABILIDAD

Buena parte del debate académico sobre la Democracia en las dos últimas décadas ha estado marcado la compleja relación entre democracia y desigualdad social. Las teorías de las transiciones a las democracias sostenían que con la democratización de los regímenes políticos se produciría condiciones de prosperidad económica y de bienestar de los ciudadanos y esto permitiría consolidar las instituciones democráticas (Burchardt, 2008). Sin embargo, después de cuatro décadas de construcción democrática en la región latinoamericana, las desigualdades sociales siguen siendo el punto crítico de las democracias, los altos niveles de pobreza prevalecen, el temor debido a los altos niveles de inseguridad sigue instalado en la vida cotidiana de los ciudadanos, las desigualdades educativas siguen excluyendo a la población más pobre, el ingreso y el empleo no generan condiciones de bienestar.

Las relaciones tensas entre democracia y desigualdad han llevado a repensar y replantear la teoría de la democracia, incorporando la idea de ciudadanía social. De una u otra manera, esto implicó dar menos énfasis a idea de libertades y creación de oportunidades individuales y poner más énfasis en la reducción de las desigualdades sociales y la inclusión de los sectores excluidos y de los grupos subalternos, como condiciones para el avance y fortalecimiento democrático.

En el contexto de este debate de principios de siglo XXI, dos de los estudios más relevantes que se producen en América Latina son: *“La Democracia en América Latina: hacia una democracia*

de ciudadanos y ciudadanas (PNUD, 2004); El "Informe sobre la gobernabilidad en América Latina" de FLACSO, Chile (2004). Ambos destacan la importancia de fortalecer la democracia y subrayaron su fragilidad, haciendo hincapié en que la desigualdad y la pobreza son sus principales deficiencias, así como la débil institucionalidad que no es capaz de hacer efectivos los derechos ciudadanos. La desigualdad y la pobreza aparecen como las principales deficiencias para avanzar en el camino democrático, así como las debilidades de las estructuras institucionales capaces de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos y ciudadanas de América Latina. Los desafíos que enfrenta la región son de tal nivel que debieron ser afrontados en el momento inicial de las transiciones. (Aravena, 2004).

Entre los aportes del estudio del PNUD (2004) que consideramos relevantes para comprender el fenómeno del descontento e insatisfacción ciudadana con la democracia asociado al ejercicio de los derechos sociales, en el presente estudio, están:

- a. La concepción de la Democracia, ya que no se limita a la realización de elecciones dado que su condición de forma de organización política no puede excluir los derechos sociales, por lo que debe garantizar los derechos civiles, sociales y políticos de los ciudadanos. De esta manera queda planteada la paradoja: ¿qué tanta desigualdad aguantan las democracias?

Si bien, a lo largo del tiempo las democracias se han mantenido a través procesos electorales continuos, las profundas desigualdades sociales y los altos niveles de pobreza imperantes en la región deslegitiman a los regímenes políticos democráticos. Con relación a otras regiones democráticas del mundo, América Latina tiene la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de la mayoría de la población. Democracia y riqueza, democracia y pobreza son combinaciones que generan enormes dificultades y enormes riesgos.

- b. Es importante poner atención sobre los riesgos de la persistencia de las desigualdades para la gobernabilidad demo-

crática. La democracia enfrenta el desafío de su propia estabilidad cuando coexiste con altos niveles de pobreza y desigualdad. Los riesgos son distintos e inclusive más complejos en comparación con las tradicionales amenazas de los golpes militares de Estado. Por lo que no se puede ignorar la necesidad de construir bases sólidas de una economía que permita atacar la pobreza y la desigualdad para darle viabilidad al desarrollo democrático, así como ampliar los derechos ciudadanos como tarea ineludible en sociedades profundamente desiguales como las nuestras. En otras palabras, los debates sobre la estabilidad democrática no deben ignorar la pobreza y la desigualdad; tampoco las políticas de crecimiento deben soslayar, que pobres y desiguales, los ciudadanos ejercen la libertad de aceptar o rechazar las políticas.

- c. La superación de las deficiencias en el campo de la ciudadanía social es uno de los desafíos más importantes para las democracias. El desarrollo de la democracia en nuestros países requiere abordar decididamente los problemas que traban la vigencia y la expansión de la ciudadanía social. El ataque a la pobreza, la generación de empleo, reducir las desigualdades sociales. En ningún otro plano de la ciudadanía, la democracia está más comprometida que en ésta. Ante la dificultad de medir los derechos sociales, se proponen dos dimensiones de la ciudadanía social: a) la primera dimensión se refiere a lo que puede llamarse "necesidades básicas" que incluyen la salud y la educación; b) la segunda dimensión se denomina de integración social, donde se examina la situación de empleo, pobreza y la desigualdad social.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El alcance de la ciudadanía social es un tema polémico. Mientras existe consenso respecto de cuáles son los derechos políticos y civiles, no ocurre lo mismo en cuanto a los derechos sociales, donde si bien pueden ser reconocidos por los Estados, la vigencia formal frecuentemente no se traduce en su implementación práctica. El informe distingue dos dimensiones de la ciudadanía social: una, que puede llamarse "necesidades básicas" que incluyen la salud y la educación; y la otra denominada "integración social" donde se examina la situación de empleo, pobreza y la desigualdad. (PNUD, 2004).

Con relación al estudio: “*Democracia y Gobernabilidad Democrática*” (FLACSO, Chile, 2004) destaca los siguientes elementos:

- a. Un concepto amplio de gobernabilidad, entendida como “el conjunto de mecanismos, procesos y relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias” (PNUD, 1997, citado por Aravena, *et al*, 2004). La gobernabilidad requiere una serie de condiciones necesarias (Tomassini, 1992 y 1998; Aravena, *et al*, 2004): i) eficiencia del Estado para atender demandas sociales; ii) condiciones políticas para articular intereses y mediar diferencias; iii) condiciones sociales que permitan la expresión de los intereses sociales. La ingobernabilidad se produce cuando las instituciones encargadas de articular intereses y mediar las diferencias entre actores, fallan. Esto sucede cuando el Estado no atiende las demandas, o cuando las instituciones no son capaces de expresar intereses diversos o bien porque existen sectores postergados con sus demandas. Las condiciones para la gobernabilidad democrática dependen de la ecuación entre desarrollo político institucional; desarrollo económico y social y la integración social.
  
- b. Es su dimensión económica y social, la gobernabilidad democrática debe generar un mínimo grado de desarrollo económico y social que asegure la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la integración social. Las vulnerabilidades económicas se expresan en la dependencia económica a las turbulencias de la economía internacional, el fuerte incremento de la deuda externa, altos niveles de desempleo; las vulnerabilidades sociales en la persistencia de sectores excluidos y altos niveles de discriminación; marginalidad, discriminación de inmigrantes desplazados, escasas políticas gubernamentales para incluir a los sectores excluidos dentro de la sociedad, en el desarrollo tecnológico como fuente de desigualdad; las vulnerabilidades de integración social se manifiestan en el marginal incremento de los índices de desarrollo humano, incremento de los niveles

de pobreza, estancamiento de la marginalidad social, aumento de la brecha entre ricos y pobres, bajos niveles de gasto en materia social.

En suma, para garantizar los procesos democráticos en sociedades tan desiguales como la nuestra, no es solo necesario que los ciudadanos accedan en igualdad de condiciones a los derechos político-jurídicos, sino que también es necesario la provisión material e intelectual de recursos a las comunidades y a los grupos relegados y a sectores subalternos para poder construir una democracia de ciudadanos.

El avance en los procesos democráticos de la región con relación al desafío que representa la superación de las desigualdades sociales y la escasa atención a los derechos sociales sigue siendo un desafío, hoy más que nunca se mantiene la preocupación en torno a la frágil institucionalidad, sobre todo por las insuficiencias e innumerables problemas que las democracias experimentan.

La falta de respuestas a las necesidades de la población y la falta de construcción de ciudadanos como sujetos de derechos sociales ha debilitado las experiencias democráticas en nuestros países. La privación de derechos sociales vulnera la esencia misma de la ciudadanía y la idea misma de democracia. La insatisfacción ciudadana con la democracia se relaciona con la falta de capacidad de atender las demandas sociales en el marco del Estado de derecho; así como con la falta de políticas públicas que satisfagan las necesidades básicas del conjunto de la población y que posibiliten el ejercicio de los derechos sociales en todo el territorio, a todos los grupos sociales, sin exclusión, así como la provisión de los servicios públicos.

La elevada desigualdad económica y social desfavorece la democracia, sobre todo cuando las élites políticas y económicas en sociedades tan desiguales como la nuestra, son reacias a las medidas democratizadoras que limiten sus privilegios a las élites económicas y políticas.

## 2. INSATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA Y LA SITUACIÓN ECONÓMICA, DE LOS HOGARES Y LAS PERSONAS EN HONDURAS

**D**e acuerdo con los resultados preliminares de la encuesta LAPOP, Barómetro de las Américas, 2019, en los últimos 5 años en nuestro país se han producido los niveles más bajos de satisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia y con la situación económica del país, de los hogares y las personas. Cuando se consulta a los ciudadanos: ¿en su opinión, Honduras es una democracia?, 52.3% de los ciudadanos consultados respondieron que sí y el 47.7% no. Esto significa que aproximadamente un poco menos de 5 de cada 10 hondureños considera que Honduras no es una democracia.

La insatisfacción con la democracia ha tenido un crecimiento notable entre 2010 y 2018. En 2010, 35.4% de la población expresaba estar muy insatisfecho con la democracia, ese desencanto e insatisfacción se elevó significativamente en 2018, al 64.1%. El desencanto democrático y la insatisfacción con la democracia se ha duplicado, 3.5 de cada 10 ciudadanos estaban muy insatisfechos con la democracia en 2010, en 2018, la insatisfacción alcanzaba al 6.4 de ciudadanos. (*Ver cuadro 1*).

En una proporción menor decrece el apoyo político a la democracia, ya que buena parte de los ciudadanos, a pesar de los problemas que se puedan tener en democracia, está es preferible al autoritarismo. En el Cuadro 2, se aprecia como en 2010 el 62.6% de los ciudadanos apoya la democracia; en 2018 esa cifra se ha reducido representando el 53.4%. Esto significa una disminución de 9.2 % en los años comparados. (*Ver cuadro 2*).

Una de las ideas fundamentales que guían este trabajo se relaciona con la insatisfacción que los ciudadanos tienen con la situación económica del país, de los hogares y de las personas impacta negativamente en el fortalecimiento democrático. Por lo que hemos retomado los datos de percepción más recientes elaborados por LAPOP, Barómetro de las Américas relativos a la percepción de la situación económica y social en esos tres niveles.

**Cuadro 1**  
**Honduras: Satisfacción con la democracia 2010-2018**

<b>Año</b>	<b>Muy satisfecho con la democracia</b>	<b>Muy insatisfecho con la democracia</b>	<b>Incremento porcentual</b>
2010	65.60%	35.40%	-
2012	52.60%	47.60%	12.20%
2014	46.30%	53.70%	6.10%
2016	38.40%	61.60%	7.90%
2018	35.90%	64.10%	2.50%
Incremento acumulado			28.70%

**Fuente:** Resultados preliminares, 2019: LAPOP, Barómetro de las Américas en Honduras.

**Cuadro 2**  
**Honduras: Apoyo a la democracia 2010-2018**

<b>Año</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
De acuerdo en que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno	62.6	52.6	65.8	57.3	53.4

**Fuente:** Resultados preliminares, LAPOP, Barómetro de las Américas. 2019.

La percepción que predomina es que la situación económica del país ha empeorado año con año en la última década. En 2010 el 48.1% de los consultados opinaba que la situación económica del país había empeorado, esta cifra en 2018 representa el 74.8%. Esto significa que 7.5 de cada 10 ciudadanos percibe

hoy que la situación económica del país ha empeorado. (Ver cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Porcentaje de ciudadanos que percibe que**  
**la situación económica ha empeorado 2006-2018**

<b>Categorías</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>
La situación económica del país ha empeorado	48.1	58.4	56.4	63.3	74.8
No alcanza su ingreso familiar y tiene dificultades	58	53.1	71.8	68.4	75
La situación económica personal ha empeorado	62.6	52.6	65.8	57.3	53.4

**Fuente:** Resultados preliminares, LAPOP, Barómetro de las Américas. 2019.

Es importante tener presente que la consulta de LAPOP, Barómetro de las Américas fue realizada en 2018, y algunos nuevos hechos que han profundizado la crisis económica, política y social no se habían desarrollado plenamente, entre esto tenemos el juicio de Tony Hernández, hermano del presidente Juan Orlando Hernández, donde por las revelaciones de la Fiscalía de New York, quedo planteado que mediante el dinero de las drogas se había financiado las campaña electoral del presidente Hernández en 2013 (InSighth Crime, 17/09/2019).

Con relación a la situación de los hogares, hay una clara tendencia al crecimiento de la percepción del deterioro de los ingresos de las familias. En 2010, el 58% de los consultados decía que en sus hogares no alcanzaba el ingreso familiar y tenían dificultades familiares; en 2018, esa cifra se elevó al 75% de los consultados, quienes expresan que en sus hogares no alcanzaba el ingreso y pasaban dificultades. (Ver Cuadro 3).

Sobre la percepción sobre la situación económica personal, se observa que, en 2010, el 48.1% percibía que la situación económica personal había empeorado, en 2018 esa percepción alcanzó al 74.8% de los consultados. Esto significa que cerca de 8 de cada 10 hondureños percibe que su situación económica

personal ha empeorado en este último año (2018). (Ver Cuadro 3).

La situación económica familiar y personal de los hondureños afecta gravemente la seguridad alimentaria de buena parte de la población hondureña. Resultado de la consulta LAPOP, sabemos que en 2018 los ciudadanos consultados en un 44% respondieron que en los últimos 3 meses habían vivido situaciones de falta de alimentos en el hogar por falta de dinero u otros recursos y también en los 3 últimos meses desde la consulta, el 40.1% de los hogares se quedaron sin alimentos y en el 70.6% de los hogares algún adulto en el hogar dejó de comer o solo comió una vez al día a falta de alimentos e ingresos.

Siempre desde el ámbito de las percepciones de la democracia y la situación económica y social de los hondureños, observamos los resultados del Sondeo de Opinión Pública, denominado "*Percepciones de la Situación Hondureña en el 2019*", del equipo de Reflexión y de Investigación de la Compañía de Jesús (ERIC). Los resultados del sondeo muestran que la población hondureña calificó con 3.6 el desempeño de Juan Orlando Hernández sobre una escala de 0 a 10, en el año 2018. Es la nota más baja que históricamente se ha asignado a un mandatario a lo largo de los 9 años del sondeo que realiza el ERIC. La baja calificación del desempeño del gobierno de Juan Orlando Hernández se produce en un contexto donde buena parte de la ciudadanía calificó de ilegal su reelección, aunado a las denuncias del fraude electoral que conllevaron a que buena parte de la ciudadanía organizada en la oposición catalogara su "gobierno como ilegal e ilegítimo. De acuerdo con el sondeo de opinión, la baja calificación del desempeño de la gestión del presidente probablemente esté relacionada con la falta de reconocimiento entre amplios sectores sociales y con el nefasto desempeño del gobierno en el mejoramiento de la situación económica, en el combate a la pobreza, la escasa transparencia de su gestión y la participación del gobierno en graves violaciones a los derechos humanos. Esta percepción de deterioro de la situación económica y social queda claramente establecida en la afirmación hecha por el 78.7% de los consultados: "*hoy estamos más pobres que hace 10 años*". (Ver cuadro 4). Por lo anterior, se puede

establecer, los problemas económicos, sociales y políticos en el país, si bien son de larga data, se han agudizado en los últimos 10 años, a partir de las consecuencias negativas que tiene el golpe de Estado y las decisiones de política pública que han tomado los gobiernos.

Sobre la situación económica que vive el país, de manera coincidente con la encuesta LAPOP, el Sondeo de Opinión del ERIC de 2018, expresa que 70.1% de la población percibe que la pobreza aumentó y 80.3% de la población afirma que la situación económica del país es mala o muy mala. (Ver Cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**Honduras: percepciones sobre la situación económica y de pobreza del país**

<b>70.10%</b> de la población percibe que la pobreza aumentó	<b>80.30%</b> de la población afirma que la situación económica en el país es mala o muy mala
---	--

**Fuente:** Sondeo de Opinión, ERIC, 2018.

De acuerdo con la encuesta LAPOP, Barómetro de las Américas (2019), entre 2010 y 2018, la insatisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos ha ido en ascenso. La mayoría de los encuestados se manifiestan inconformes con los servicios que ofrece el gobierno central y los gobiernos locales. En 2018, un poco menos de 5 ciudadanos de cada 10 ciudadanos estaba satisfecho con la calidad de los servicios públicos, 6 de cada 10 ciudadanos estaba inconforme con los servicios médicos/salud y un poco menos de 5 ciudadanos estaba inconforme con la calidad de las carreteras. El mayor crecimiento de la inconformidad entre 2014 y 2018 se produce con los servicios de salud, esto estaría indicando que la crisis de la salud que tiene entre sus detonantes los altos niveles de corrupción impacta en la percepción negativa del funcionamiento del sistema. (Ver Cuadro 5).

**Cuadro No 5**  
**Honduras: satisfacción con los servicios básicos 2014-2018**

Nivel de Satisfacción	2012	2014	2016	2018
Con la calidad de los servicios públicos	63.1	61.4	63.3	58.7
Con los servicios médicos/salud	62	41.3	48	42.3
Con las carreteras	53.6	37.1	45.1	45.6

Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP, 2019

### 3. DEBILIDADES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS SOCIALES

Existe la percepción generalizada en la población hondureña de que las políticas públicas dirigidas al reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales han ido en detrimento de la calidad de vida de la población e impactan negativamente en la percepción del desarrollo democrático del país y de las condiciones de bienestar de la población. A continuación, analizamos las políticas públicas en el ámbito del desarrollo económico y social, desde la perspectiva amplia del desarrollo y la seguridad humana.

#### a. Políticas de seguridad

La inseguridad se ha convertido en uno de los problemas más importantes que preocupan a los ciudadanos hondureños desde hacer más de dos décadas. También ha ocupado un lugar privilegiado en el discurso de los últimos gobiernos, quienes ceñidos al marco tradicional de políticas reactivas, represivas y de mano dura, han destinado cuantiosos recursos tanto a la Seguridad como a la Defensa, mediante el aumento de la asignación presupuestaria a ambos ministerios, con la captación de recursos a través de la Tasa de Seguridad, destinando presupuesto a la depuración policial, con la compra e importación de armas y municiones, y delegando más funciones a las Fuerzas Armadas, que van más allá de la misión fundamental de la defensa de la

soberanía y la integridad territorial que les otorga la Constitución de la República.

El ejemplo más claro de la ampliación de funciones y recursos a los militares es la reciente aprobación del Decreto Ejecutivo PCM 052-2019, que asigna cuatro mil millones a las FFAA para impulsar un proyecto agrícola y manda a crear el Programa de Desarrollo Agrícola de Honduras (PDAH), en cual quedará adscrito a la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) a través de la creación de una Dirección de Desarrollo Agrícola (C-10) en la jefatura del Estado Mayor Conjunto para la ejecución del programa.<sup>3</sup> Iniciativa con la que el actual mandatario del gobierno busca fortalecer su control y garantizar el respaldo de las FFAA, en un contexto de creciente deslegitimación de su gestión gubernamental.

Este enfoque gubernamental que da primacía de la seguridad y la defensa en un sentido convencional otorga prioridad a los presupuestos de la Defensa y la Seguridad reafirmando la mayor importancia que tienen sobre otros rubros como la salud, educación, pobreza y empleo. El Informe de Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en Seguridad y Defensa elaborado por FOS-DEH (2018) pone de relieve que la Secretaría de Defensa y la Secretaría de Seguridad son las dos secretarías prioritarias den-

---

<sup>3</sup> El titular del ejecutivo, Juan Hernández en Consejo de Ministros aprobó el 05 de septiembre de 2019 el decreto ejecutivo PCM-052-2019 que contempla el «Programa de Desarrollo Agrícola de Honduras» (PDAH), el cual tendrá como objetivo incrementar la productividad y rentabilidad agrícola y será administrado por la Secretaría de Defensa. La ejecución del PADH se hará bajo la creación de una Dirección de Desarrollo Agrícola (C-10) en la jefatura del Estado Mayor Conjunto y tendrá una asignación de 3,843 millones de lempiras, iniciando con 66 millones de lempiras para lo que resta del presente año. El decreto contiene 17 considerandos y 8 artículos y fue publicado en La Gaceta número 35,076 con fecha 18 de octubre de 2019. El decreto instruye a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), al Instituto Nacional Agrario (INA), al Instituto de la Propiedad (IP) y al Instituto de Conservación Forestal (ICF) a ponerse a las órdenes de SEDENA (Secretaría de Defensa Nacional), para fortalecer el programa. Por medio de las mismas Fuerzas Armadas se dará financiamiento a los productores y deberán capacitar a militares y ciudadanos civiles en las diferentes técnicas agrícolas, forestales, ecológicas (Criterio hn.04/11/2019).

tro del gasto público. El presupuesto asignado a ambas secretarías alcanza los 14,000 millones de lempiras, de los cuales L 6,583.5 millones son para Seguridad y L 7,958.6 millones son para Defensa. Estas cifras fueron alcanzadas durante el año 2018 y en su mayoría destinadas al pago de sueldos y salarios. La Secretaria de Seguridad cuenta con 15,820 empleados permanentes y la Secretaria de Defensa tiene 25,619 permanentes. El gasto en armas supera y sobrepasa el presupuesto que se destina al sector agropecuario y forestal en el país, y a otros sectores que son vitales para el desarrollo. (FOSDEH, 2018).

Siempre en el marco de las políticas de seguridad, el mandatario, destaca como logros de su gestión gubernamental: “detener la tendencia al crecimiento de los homicidios”... En 2014, advirtió a los delincuentes “se les acabó la fiesta”... y expresa: *“fui claro al decir que todo pasaba por hacer una lucha frontal contra el tráfico de la droga, porque 7 de cada 10 homicidios tenía que ver con ese flagelo y dijimos cero tolerancia, días después los cabecillas de grupos se entregaban a las autoridades”*. (LP/11/01/2019).

El discurso gubernamental contrasta con los hechos y la percepción de inseguridad que prevalece en la ciudadanía. Los hechos de violencia en el país muestran que ésta no cesa e impacta negativamente en las condiciones de bienestar de la población hondureña. Si bien el descenso en la tasa de homicidios que alcanzó su punto culminante en 2011 con 86.5 muertes por 100,000 habitantes ha mantenido una tendencia a la baja, alcanzando 40 muertes por 100,000 habitantes en 2018, el panorama de la inseguridad y la violencia no mejora y se hace aun sumamente más complejo.

Según los datos más recientes enunciados por el Observatorio de la Violencia de la UNAH, el número de muertes diarias ha ido en aumento en este año, se ha pasado de 11 a 12 personas que mueren diariamente; las masacres han experimentado un incremento del 40% en relación al año anterior, 59 masacres se han producido y han provocado más de 200 muertes, la mayoría atribuidas a vendettas del crimen organizado, a las maras o pandillas y a las pugnas por el control de territorios (VTV,

18/10/2019). A esto se suman las muertes de mujeres que se han incrementado, registrándose de enero a octubre más de 300 femicidios (Tiempo Digital, 9/10/2019), por otra parte, se mantienen las altas tasas de muertes de jóvenes, 46% de los homicidios corresponden a población joven y dentro de este grupo están los menores de edad (18 años) que representan el 6.7% de las víctimas (EH/20/01/2019). Otro tema complejo está en la problemática de las cárceles, más de mil millones se han gastado en la construcción de cárceles de máxima seguridad (el Pozo I, la Tolva, el Pozo III, reestructuración del Centro Penitenciario de Támara), que se vienen realizando desde el año 2017, estos centros no ofrecen las mínimas posibilidades de rehabilitación y a pesar de los grandes recursos invertidos, reproducen los mismos problemas y prácticas que históricamente han caracterizado a las cárceles en el país: riñas y enfrentamientos que han producido decenas de muertes con la complicidad de las autoridades, tráfico de drogas y armas en el interior de las mismas, corrupción de los cuerpos de seguridad.

A pesar de los enormes recursos destinados a las políticas de seguridad prevalecientes, los ciudadanos hondureños siguen percibiendo que el país es muy inseguro. En el último sondeo de opinión realizado por el Equipo de Reflexión, Investigación, Comunicación (ERIC), del año 2018, los consultados opinaron que el problema más grave del país era el desempleo (35.7%); luego la delincuencia e inseguridad (25.4%); en tercer lugar, la pobreza (11.2%) (ERIC, 2018).

El estudio sobre Percepción de la Inseguridad y Victimización en Honduras, realizado por el IUDPAS en 2018, coloca la inseguridad como el problema más importante del país. Resultado de la encuesta ciudadana, se establece que la inseguridad sigue siendo una de las principales preocupaciones de la ciudadanía, por encima de los problemas económicos y la corrupción imperante. De acuerdo con el estudio en referencia, *“las estrategias planteadas por el gobierno en materia de seguridad y justicia no han logrado proveer y coproducir un marco de protección de la vida y del patrimonio de los individuos, que les permita a los ciudadanos convivir pacíficamente, sin miedo y alcanzar una mejor*

calidad de vida". (Chinchilla & Vorndran, 2018, citado por el IUDPAS, 2018). El estudio en referencia enfatiza que, en las tres encuestas desarrolladas por el IUDPAS en los años 2014, 2016 y 2018 el tema de la inseguridad está a la cabeza como problema más importante percibido por los ciudadanos.

Planteada la situación de inseguridad ciudadana el país, consideramos que algunos elementos clave que deben abrir el debate de las políticas públicas en este ámbito de la seguridad son:

1) **La militarización de la seguridad pública** ha sido la principal iniciativa de política con la que se ha pretendido enfrentar la violencia y la inseguridad. El fenómeno ha sido estimulado directamente por la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Amaya, 2012) y en estos últimos años está siendo utilizada para contener la protesta social y la migración hacia Estados Unidos. Las justificaciones para centrar las acciones gubernamentales en la remilitarización van desde la necesidad de enfrentar el crimen organizado, en particular al narcotráfico y las pandillas, enfrentar la criminalidad y la delincuencia común, adoctrinar a niños y niñas a través de programas como Guardianes de la Patria, hasta fomentar el desarrollo en el agro y/o poner orden en el país mediante el control de la protesta ciudadana.

La militarización es una medida que da una imagen de mayor dureza contra el delito y es coherente con los discursos del populismo penal del actual gobernante desde que estaba a la cabeza en el Congreso Nacional y en estos dos periodos de gobierno en los que ha buscado ganar electores y/o restablecer su imagen y legitimidad perdida. La militarización es un riesgo en sociedades como la nuestra agobiada por la criminalidad y el débil Estado de Derecho y sobre todo en la institucionalidad permeada por el narcotráfico.

2) **¿Lucha en contra del narcotráfico ò Estado capturado por el narcotráfico?** Las organizaciones criminales de la droga han consolidado su presencia en el país, controlando vastos territorios, cooptando políticos y funcionarios del más

alto nivel, y, sobre todo, poniéndolos al servicio de sus intereses. El poder de las organizaciones criminales es tan grande que han colocado en riesgo a los estados, los gobiernos del Triángulo Norte Centroamericano han perdido el control de territorios completos porque el vacío de poder es llenado por las organizaciones criminales, también han perdido el monopolio del uso de la fuerza y están perdiendo con mucha rapidez la capacidad de enfrentar los problemas de seguridad debilitando el Estado de derecho y los procesos democráticos. Por lo que el tema de si los países de la subregión y especialmente Honduras se ha convertido o no en un narco Estado, pasa por un hecho innegable que se ha constituido en una verdadera situación en Honduras. (In-Sigth Crime, 2013). Siguiendo esta línea de análisis, las características de lo que se tipifica como narco Estado se han intensificado en el país: pérdida de la presencia del Estado en los territorios, pérdida del monopolio del uso de la fuerza, incapacidad del Estado de hacer frente a los problemas de inseguridad, por lo que se debilita el imperio de la ley y el proceso de democratización, alto nivel de corrupción de sus policías, bajo nivel de confianza en los sistemas judiciales, estrechos vínculos de las fuerzas de seguridad policial militar con el crimen organizado.

En el marco de la lucha contra el narcotráfico y respondiendo y a las presiones de los Estados Unidos, en el año 2012, El Congreso Nacional sancionó una reforma constitucional que autoriza la extradición, cuando era presidente de la Republica Porfirio Lobo Sosa y el actual mandatario Juan Antonio Hernández era diputado del Congreso Nacional. En base a la aprobación de la extradición empieza la extradición de varias personas señaladas como narcotraficantes. (Asmann y Robines, InSigth Crime, 2019). Paradójicamente, el 18 de octubre de 2019, Juan Antonio Hernández, exdiputado hondureño y hermano del presidente Juan Antonio Hernández fue condenado por cuatro cargos en su contra, entre los que se cuentan el narcotráfico y el falso testimonio ante las autoridades.

### **3) *Corrupción de las fuerzas de seguridad.***

En el contexto centroamericano, Honduras es uno de los países que a lo largo de estos últimos 8 años ha mostrado altos niveles de desconfianza en su institución policial, eso ha contribuido a su desplazamiento por las fuerzas militares, aún y cuando éstas son igualmente susceptibles a la corrupción (Bayley y Taylor, 2009; Amaya 2012). El sondeo de opinión del ERIC (2018) muestra un importante incremento en el rechazo de los ciudadanos hacia los cuerpos de seguridad del Estado: tres cuartas partes de la población (75%) piensan que los militares y los policías protegen a la gente más rica del país, a los miembros del gobierno y a los narcotraficantes. Solamente el 18% piensa que protegen a la población y la soberanía nacional. Las respuestas del sondeo revelan que las opiniones negativas no solo abarcan a la policía, también tocan a los militares y no como situación de futuro, sino como hecho presente. Qué tan segura se siente la ciudadanía frente a los cuerpos de seguridad, el 38.3% manifiesta tener miedo y el 20% dijo no sentir ni miedo ni seguridad.

### **4) *La depuración y el fortalecimiento institucional de la policía***

De acuerdo con un estudio reciente de la Woodrow Wilson (2019), entre abril de 2016 y el 30 de abril de 2018, salieron de la institución policial 4,627 miembros de la Policía Nacional Hondureña, 2,809 (60.7%) por reestructuración, 1,046 (22.6%) por jubilación voluntaria y 402 (8.7%) por desertión. El CEDOH, basado en las cifras presentadas por la Comisión de Depuración y Transformación de la Policía Nacional de 2016 a octubre de 2018, estimaba que de un total de 5,967 agentes policiales que quedaron fuera de la institución policial, 8.6% fueron por abandono de cargo, 60.4% cancelación por reestructuración, 2.2% despido, 2.1% por incapacidad permanente/pensión, 1.7% por muerte, 0.5% por retiro, 23% por retiro voluntario, 1.2% por sentencia condenatoria firme. Lo que significa que, del total de policías depurados, sólo 3.4% salieron de la institución por despido o por

sentencia condenatoria y el 96.6% salen por reestructuración, retiro/retiro voluntario, incapacidad y otros. (Flores 2018; en CEDOH 2019).

El documento elaborado por la Woodrow Wilson muestra que, en dos años de depuración, la fuerza policial perdió el 35% de sus efectivos y a partir de las consultas realizadas se establece que esto ha tenido impacto negativo porque ha dejado a la institución policial con una gran sobrecarga de trabajo. El déficit creado con la salida de 5,181 efectivos fue enfrentado con la contratación de 8,273 efectivos, según el documento en referencia.

A nuestro criterio, el debilitamiento de la fuerza policial se produce fundamentalmente por el desbalance que se produce entre fuerzas militares policiaizadas y fuerzas policiales producto del enorme apoyo que recibe la institución militar para hacer labores de seguridad pública en detrimento del fortalecimiento de la institución policial.

El estudio también hace referencia a un hecho o situación que ha generado las críticas más fuertes desde las organizaciones de sociedad civil y los especialistas a la depuración policial y se relaciona con el retiro de un segmento importante de personal policial sin poder probar una causa justa, esto significa que se crea un estigma en el cual se deduce que todo elemento policial que sale de la institución lo hace por corrupción, sin que esto sea probado. Por otra parte, y en contrapartida, se deduce que son los buenos policías los que han quedado dentro de la institución policial, situación que crea muchas dudas frente al develamiento en las cortes de Estados Unidos de la penetración del narcotráfico en la institución policial y de los servicios que han prestados algunos elementos policiales y militares a la protección de narcotraficantes y al paso de la droga por el territorio.

## **b. Derecho a la salud**

El derecho social a la salud que debe garantizarse universalmente a todos los ciudadanos con solo el hecho de serlo y se ejercita con el acceso a la asistencia y a la seguridad social como intereses del conjunto por encima de los intereses individuales (OPS, México, 2016) es un derecho social al que amplios

sectores de la población no acceden. En este marco, aunque exista una visión de mediano plazo sobre las políticas de salud, no se ponen en práctica. La Estrategia de Cooperación de País (ECP) de la Organización Panamericana de la Salud 2017-2021, contiene la visión de mediano y largo plazo de las orientaciones de política en materia de salud, estableciendo entre otras, las siguientes prioridades: a) lograr la Salud para todos, fortaleciendo la rectoría del nuevo sistema de salud; b) lograr la gobernanza y el financiamiento en el ámbito de la salud, en las políticas, estrategias y planes nacionales de salud; c) garantizar el acceso a productos médicos y fortalecimiento de la capacidad regulatoria, pilares fundamentales para lograr la cobertura universal de salud; d) lograr la equidad social y sanitaria mediante la actuación sobre los determinantes sociales de la salud y el bienestar, aplicando un enfoque intersectorial integral; e) orientar la organización y gestión de servicios basados en Atención Primaria en Salud (APS), servicios integrados, centrados en la persona y de buena calidad; e) dar respuesta integral a las emergencias sanitarias de importancia nacional e internacional: lograr la gestión de emergencias, riesgos y crisis. Sin duda, la estrategia de cooperación OPS/Honduras, contiene la visión de la salud como derecho social y marca el horizonte de los avances que en esta área debe hacer el país.

La Constitución de la República, por otra parte, también establece y reconoce que la salud es un derecho social que debe estar garantizado por el Estado. En su Artículo 145 expresa que “ se reconoce el derecho a la protección de la salud, el deber de todos a participar en la promoción y preservación de la salud personal y de la comunidad”. La salud como derecho social permite garantizar el respeto a la dignidad humana, promueve la igualdad y evita la discriminación social, ampliar y asegurar el ejercicio de ese derecho es uno de los principales retos de las políticas públicas en el país. Según FOSDEH (2019) determinar el estado de la salud en Honduras es sumamente complejo, una de las razones obedece a la escasez de estadísticas públicas sobre el sector y, por otra parte, no se observa un trabajo integrado entre los componentes del Sistema de Salud.

El Sistema de Salud en el país está conformado por dos subsectores: el sector público conformado por la Secretaría de Salud (SESAL), que tiene el papel rector y presta servicios al 60% de la población y el Instituto de Seguridad Social (IHSS), que asegura al 12% de la población y el sector privado que atiende el 10%. En Honduras casi 9 de cada 10 personas no están cubiertas por ningún tipo de seguro de salud y se estima que el 18% por ciento de la población (más de 1.5 millones de hondureño) no tiene acceso a los servicios de salud. (Carmenate y otros, 2016). La cobertura territorial de los servicios de salud es limitada, los hospitales “*mejor equipados*” se concentran en las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa, lo que repercute en la calidad sanitaria de la población.

Nuestro país es uno de los países que menos invierte en la salud. La inversión por persona es de \$101.00 y representa el cuarto del promedio de América Latina y el Caribe (\$392 por persona) y la séptima parte del promedio mundial (\$628 por persona), es muy inferior a la inversión que hacen las naciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (\$2.880 por persona). (FOSDEH, 2019).

A nivel de sector, el presupuesto para la salud pública ha mantenido una trayectoria decreciente en los últimos 9 años, lo que se evidencia en la distribución del presupuesto nacional, la Secretaría de Salud recibía el 8.22 % del Presupuesto General en 2010, en 2019 este monto se redujo a 5.63 %, 3 puntos porcentuales menos en 9 años. (FOSDEH, 2019). Lo mismo sucede con el crecimiento de los hospitales, crecen a un ritmo mayor los hospitales privados con relación a los hospitales públicos. En 2012 había 107 hospitales a nivel nacional, de estos 79 eran de propiedad privada y 28 oficiales. En 2017 operaban 117 hospitales a nivel nacional, 87 de carácter privado y 30 oficiales; dos hospitales públicos más en 5 años a nivel nacional. Los centros de salud en 2012 eran en total 1, 560 y en 2017 suman 1,626, un aumento de 66 centros en 5 años. (FOSDEH, 2019).

La distribución del presupuesto de la Secretaría de Salud está llena de profundas inequidades. En 2018, el CNA, muestra como

los recursos que se destinan como inversión directa para los pacientes es mínimo. Ese año en referencia, a la Secretaría de Salud se le asignaron CATORCE MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y NUEVE lempiras, (L 14,284,797,399.00), de los cuales el 31% del presupuesto corresponde al pago de sueldos y salarios del personal médico y administrativo. Para medicamentos e insumos, los montos preestablecidos fueron de CUARENTA Y DOS CENTAVOS (L 0.42), siendo el monto anual de CIENTO CINCUENTA Y UN LEMPIRAS CON CINCUENTA Y TRES CENTAVOS (LPS 151.53) (CNA, COMUNICADO, 2019). Los recursos asignados para medicamentos y medicinas son escasos e insuficientes.

La insuficiente dotación de recursos del presupuesto nacional es uno de los elementos que incide para que el sistema de salud este colapsado, fragmentado y operando en condiciones de absoluta inequidad y exclusión social. Los factores estructurales y sistémicos que provocan los escasos y falta de recursos no son nuevos, pero que se han exacerbado en los 10 últimos años. La falta y el uso inadecuado de los recursos financieros se expresa en el progresivo desmejoramiento de la calidad de la atención médica, el desabastecimiento de medicinas, la infraestructura colapsada, reducida ampliación de los servicios, cobertura territorial muy deficiente, que se concentra en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

Según Sosa y Pino (2019), para comprender la crisis y conflictividad del sector salud hay que remontarse a las políticas sociales que se implementan desde el año 2010, desde esa fecha hasta ahora, el presupuesto de salud ha disminuido, el sector salud redujo su participación sobre el total del gasto público en alrededor del 20% y el gasto al interior del sector salud se redujo de 14.3% a 9.7%. Estas reducciones impactan en la falta de insumos tales como medicinas, material quirúrgico, e instalaciones apropiadas, lo que ha sumido al sector en una crisis sin precedentes. La falta de presupuestos adecuados, medicinas, insumos, equipo e instalaciones adecuadas, impacta en la economía familiar y reduce las posibilidades de mejora del bienestar social de las familias.

En este marco de iniciativas de privatización, la aprobación de la Ley Marco de Protección Social en el 2015, que hace referencia a un modelo de salud mixto, y las concesiones de hospitales a fundaciones privadas (Hospital San Lorenzo y Hospital Santa María) ha sido el camino seguido por el gobierno para enfrentar los problemas de la salud. La intención del gobierno en materia de políticas públicas en salud parece ir en dirección de trasladar la prestación de servicios médicos a fundaciones, ONGS y fortalecer la privatización. (Sosa y Pino, 2019).

En aras de promover la privatización, se han intentado aprobar decretos legislativos de manera intempestiva e impositiva, los que fueron anulados por la presión y las protestas realizadas por los gremios de salud, educación y las organizaciones sociales agrupadas o constituidos en la Plataforma para la Defensa de la Salud y la Educación. El 30 de abril de 2019, se derogaron los decretos, no obstante, continuaron los paros y movilizaciones, apuntando ahora a la derogación de la Ley Marco de Protección Social y a diferentes decretos ejecutivos aprobados entre el 2011 y el 2018 en el contexto del posgolpe del 28 de junio de 2009. (Sosa y Pino, 2019).

El gremio médico y las organizaciones sociales con la movilización y la protesta han puesto en cuestión la institucionalidad y las políticas de salud pública que se están asumiendo desde la óptica neoliberal. De acuerdo con el Doctor Efraín Bú Figueroa, exdirector del Instituto de Seguridad Social (IHSS), para brindar una mejor asistencia en salud hay que generar nuevas políticas públicas, mejorar las que ya había y buscar una integración de los sistemas. Esto debe hacerse bajo los principios de solidaridad, equidad, calidad y humanismo, alejando las figuras de la privatización de las tesis neoliberales que se pronuncian por una privatización de los servicios de salud. (Bú, Efraín, entrevista de Criteri-o.hn, 5 de julio de 2019).

La grave crisis que atraviesa el sistema de salud se relaciona con la incapacidad del Estado de generar políticas públicas que contribuyan a reducir las enormes desigualdades sociales de acceso a los servicios y la profunda situación de exclusión social de amplios sectores de la población a la salud. Los problemas

que aquejan al sector son estructurales y sistémicos, y se expresan en las persistentes desigualdades del acceso a los servicios, la poca inversión pública por parte del Estado y en la inexistencia de programas sociales preventivos y educativos adecuados. Las deficiencias institucionales se han convertido en endémicas, las instituciones que integran el sistema tienen enormes problemas presupuestarios y de recursos, y los altos niveles de corrupción han descapitalizado a las instituciones que integran el sistema.

La corrupción ha contribuido a la descapitalización del sector salud y tiene un impacto directo en la vida de los ciudadanos que no tienen recursos para acceder a los servicios de salud privados. Las cifras que presenta el CNA en 2019, sobre la magnitud y el impacto que tiene la corrupción son escalofriantes, entre 2015 y 2018, el CNA presentó en total 10 líneas de investigación en el Ministerio Público (MP); las mismas representan un monto investigado aproximado de QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS NOVENTA LEMPIRAS CON SESENTA CENTAVOS (L 597,593,690.60) identificando un perjuicio en contra de la administración pública por un total de DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO LEMPIRAS CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS (293,557,235.86). Eso quiere decir que de cada L 100.00, los corruptos roban L 49.00 del presupuesto asignado a la Secretaría de Salud (CNA, 2019). Los mecanismos de corrupción más usuales mediante los cuales se desvían los recursos son la fragmentación de los valores de compra para poder realizar procesos de contratación directa; el aumento de los precios de valores de mercado, identificando casos de un incremento hasta del 1000% del costo unitario del medicamento o insumo médico; medicamentos costosos y de mala calidad que provocan daños a la salud; funcionarios y personal nombrado de manera directa por algunos diputados del Congreso Nacional. (CNA, 2019).

En el caso del Instituto Hondureño de Seguridad Social como parte del subsistema de salud pública que asegura en este momento al 14% de la población, la situación ha sido aún más grave. La institución ha vivido una verdadera tragedia provocada

por la mala administración y el defalco de la institución por redes de la corrupción lideradas por sus mismas autoridades, quienes operaron con toda la impunidad e involucraron a unas 320 personas que participaron de alguna forma, desde los grandes cerebros hasta personas que prestaron su nombre o cambiaron un cheque. (Revistazo, 2019).

Se estima que las pérdidas ocasionadas por el IHSS durante la gestión de Mario Zelaya ascienden a L 6,300 millones (unos 300 millones de dólares). Las que fueron ocasionadas tanto por empresas legítimas que firmaron contratos subvalorados (bienes y servicios con precios exagerados) como por empresas de “*maletín*” que solo existían en papel. Se estima que el defalco afectó a 700,000 derecho habientes, así mismo organizaciones sociales consideran que cerca de 3,000 personas fallecieron a causa de la precaria situación del IHSS. (ASJ, 2017).

En síntesis, el sector salud desde el año 2010, ha estado sometido a una situación de profunda precarización de la asistencia y de los servicios que brinda. En este marco, la Plataforma de Lucha para la Defensa de la Salud y Educación Pública conformada por el gremio médico, el gremio de maestros y diversas organizaciones sociales emprenden la lucha para la derogación de los decretos ejecutivos (PCM) que promueven la privatización.

La crisis actual, el descontento y la insatisfacción ciudadana con los servicios que presta deben verse a partir de dos procesos paralelos que se han interconectado a lo largo de estos nueve años: uno de ellos refiere el impacto negativo del neoliberalismo que ha implicado la reducción en el gasto de salud, fenómeno que no es nuevo, pero que, al interconectarse con la corrupción visibilizados por los escandalosos casos, producen enormes inequidades en el acceso a los recursos. El impacto de la corrupción en el sistema de salud es alarmante, la colusión de funcionarios y empresarios para extraer los recursos no tiene precedentes.

### c. Educación, acceso y cobertura

Desde la perspectiva de la democracia de ciudadanos y ciudadanas, cuando se habla de derechos sociales no se hace referencia a un tipo de derecho específico, si no a un conjunto de derechos que responden al ideal democrático de bienestar desde la concepción del desarrollo humano. En el caso de la educación supone más acceso en cantidad y calidad a los servicios de educación, garantizados por el Estado, en condiciones de igualdad y equidad. Los datos más relevantes de acceso a la educación en Honduras evidencian que el país se encuentra dentro del grupo de países con las tasas más altas de analfabetismo, con tasas de 11 a 15%, junto a El Salvador y Guyana; siendo superado sólo por Haití, Guatemala y Nicaragua, que tienen tasas mayores a 16%. (Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional, Boletín Informativo No 2, febrero de 2018).

La tasa de analfabetismo de Honduras es de 11.5%, en la población indígena y afrodescendiente alcanza mayores proporciones: los Tolupanes tienen la tasa más elevada de analfabetismo, abarcando al 32% de su población; le siguen los Mayas Chortí (22%), los Lenca (22%), Pech (20.7%), Garífunas (17.5%), Nahua (17.4%), Misquito (15.%), Tawahka (14.9%), y en los negros de habla inglesa esa tasa es mucho más baja inclusive que la del promedio nacional, con 3.82%. La falta de políticas multiculturales y la marginación son factores que inciden en los altos niveles de analfabetismo de los pueblos indígenas y afrodescendientes. La proporción más alta de analfabetos se observa entre los mayores de 60 años y la más baja entre los menores de 20 años. (Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional, Boletín Informativo No 2, febrero de 2018).

La comparación de las tasas de analfabetismo de otros países de la región deja un claro ejemplo de que con políticas públicas adecuadas y haciendo un uso más adecuado de los recursos del presupuesto nacional, es posible avanzar en la erradicación del analfabetismo. Para el caso, Honduras tiene una tasa 11.5%, mientras que Costa Rica tiene una tasa de apenas 2.2, Panamá

de 4.4, Cuba de 0.15, Chile 2.4 y Uruguay 1.9 (Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional, Boletín Informativo No2, febrero de 2018).

Los avances en la cobertura de la educación en estos últimos 10 años han sido mínimos e insuficientes, sobre todo en el Tercer Ciclo de Básica y en Educación Media. Entre 2008 y 2016, la mayor cobertura de la educación se concentra en los primeros años de la educación formal y se estanca en el Tercer Ciclo de la Educación Básica y en la educación media. Eso lo revelan los datos del Observatorio de la Educación (UPNFM) que muestran como la cobertura neta de Prebásica (5 años) es de 60%, para los Ciclos I y II Básica (6-11 años) es de 93%, siendo el ciclo que logra la mayor cobertura; mientras que el Ciclo III Básica tiene la menor cobertura 52.1% y Educación Media (15-17 años) de 31.7%. (Ver Cuadro 6).

Los motivos o razones principales de por qué no estudian y que aparecen en las Encuestas de Hogares para Propósitos Múltiples son los siguientes: el 42.2% no estudian por razones económicas, 23.3% porque no quieren, 10.6% por problemas familiares o de salud y 5.1% porque no hay centros de estudios accesible. (EHPMFM 2015; en Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional, Boletín 1, 2017).

El segmento de niños, niñas y jóvenes que están fuera del sistema educativo se concentra en el nivel III de educación básica (12 y 14 años), 5 de cada 10 niños en las edades de 12 a 14 años no están en la escuela, y en el nivel de educación media (15-17 años) donde 7 de cada 10 quedan fuera. En comparación con Costa Rica, la mayor brecha se produce en el ciclo III (12-14 años), ya que mientras en Honduras quedan excluidos 5 de cada 10 niños en Costa Rica no entran al ciclo 3 de cada 10 niño/niñas. (Ver cuadro 6)

En síntesis, la cobertura del sistema educativo ha ido mejorando, pero a ritmos muy lentos de manera que estamos distantes de los promedios que logran otros países, sobre todo en los últimos niveles educativos.

**Cuadro 6**  
**Tasas de cobertura neta por**  
**nivel educativo. Honduras 2016**

Nivel educativo y edad para Honduras	Honduras 2015	Costa Rica 2014
Prebásica (5 años)	60.00%	74.90%
Ciclos I y II de Básica (6-11 años)	93.00%	93.30%
Ciclo III de Básica (12-14 años)	52.10%	69.80%
Media (15-17 años)	31.70%	39.60%

**Fuente:** EPHPM, 2016. Para Costa Rica PEN CONARE, 2016. Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional. UPNFM. Boletín Informativo No1.

Las desigualdades educativas son mayores en la población que se encuentra en condiciones de pobreza. (Ver Cuadro 7). El nivel de escolaridad en los hogares pobres es menor que en los hogares no pobres, la diferencia es de tres años entre ambos.

**Cuadro 7**  
**Años de escolaridad según condición**  
**de pobreza del hogar. Honduras, 2016**

Total de hogares	Hogares no pobres	Hogares pobres	Diferencia entre hogares pobres y no pobres
6	7.8	4.8	3

**Fuente:** Observatorio de la Educación Nacional y Regional, Boletín 1, 2017. UPNFM.

El acceso a la educación en cada uno de los niveles educativos está condicionada por el nivel de ingresos de cada uno de los

niveles educativos. No obstante, son más profundas las exclusiones en el nivel de Tercer Ciclo de Básica (12-14 años) y en el nivel de Educación Media (15-17 años). Los jóvenes que se encuentran en el primer quintil tienen una participación del 52% en el nivel de Tercer Ciclo de Básica y los que están en el quinto quintil tienen una participación de 71%; los jóvenes que están en el primer quintil acceden a la educación media en 27.2% y los que están en el quinto quintil acceden en un 64%. (Ver cuadro 8).

### Cuadro 8

#### Proporción de la población con acceso a cada nivel de educación según quintil de ingresos. Honduras, 2016

Nivel educativo	Primer Quintil	Quinto Quintil
Prebásica	26.4	34.2
Básicas ciclos I y II	71.1	74.8
Tercer ciclo de básica	52	71
Nivel medio	27.2	64.2

**Fuente:** INE, Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples. Observatorio de la Educación Nacional y Regional, Boletín Informativo, No1.

El análisis comparativo de las desigualdades en el acceso a la educación según área urbana o rural muestra que hasta el sexto grado las condiciones de acceso son similares tanto en el área urbana como en el área rural. Pero las desigualdades de acceso a la educación por zonas son doblemente mayores para los jóvenes rurales en edades iguales o mayores a los 12 años. En el III ciclo de básica (12-14 años), la cobertura urbana es de 59.4% y en la zona rural para ese nivel es de 36.3%. Para el nivel de educación media, la cobertura para los jóvenes urbanos es de 36.9%, mientras que para los jóvenes rurales es de 15.5%, o sea que las desigualdades de acceso a la educación en este nivel

se duplican para este segmento poblacional de jóvenes rurales. (Ver cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Tasa de cobertura geográfica según nivel educativo. Honduras, 2016**

Nivel educativo	Zona Urbana	Zona Rural
Prebásica	34.3	34.9
Básicas ciclos I y II	92	92.3
Tercer ciclo de básica	59.4	36.3
Nivel medio	36.9	15.5

**Fuente:** INE, Encuesta Permanente de Hogares para Propósitos Múltiples. En Observatorio de la Educación Nacional y Regional. Boletín Informativo No 1.

La valoración que los padres de familia hacen sobre el valor que tiene la educación para la vida y las oportunidades de mejorar las condiciones de bienestar son importantes para garantizar la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en la escuela y/o apoyar los logros educativos de los jóvenes desde la familia. Los padres de familia consultados opinan que los principales problemas de la educación son la falta de apoyo del Estado, la violencia al interior de los centros educativos y el consumo de drogas por parte de los estudiantes.

La percepción que los padres de familia respecto a la educación como es bastante positiva, pues la gran mayoría considera que la misma es “Excelente” o “Muy buena”. No obstante, las opiniones se vuelven bastante críticas cuando aumenta la escolaridad y la zona de residencia de los consultados. Al opinar sobre los factores que más afectan la calidad de la educación en Honduras los padres de familia reconocen a los estudiantes y a ellos

mismos como los factores de mayor peso que pueden apoyar o limitar el desempeño escolar. Tomando de base los datos del Observatorio de la Educación, consideramos importante poner atención sobre la percepción que tienen los padres de familia del valor de la educación para que los jóvenes construyan un mejor futuro en el marco de la sociedad hondureña, para un segmento considerable de padres de familia importan más los títulos y no lo que se aprende. Y de los datos también se deduce que los padres de familia menores de 30 años son menos optimistas que los padres mayores de 30 años, sobre la importancia que tiene el estudio para cambiar el futuro de los jóvenes.

Los padres de familia menores de 30 años opinan en menor proporción (80%), que consideran que estudiar una carrera universitaria asegura un futuro mejor, con relación a los padres de familia mayores de 30 años (87%). Igual sucede a las valoraciones que hacen sobre si vale la pena estudiar y ser buen estudiante, donde los padres de familia menores de 30 años responden en un 60% que sí y los padres mayores de 30 años superan esa proporción, alcanzando el 67%. En Honduras el financiamiento a la educación muestra dos tendencias: la primera abarca los años 2003 a 2009, donde la tendencia es al aumento de la asignación de recursos calculados como porcentaje del PIB, pasando de un 6.4% a un 8%. Desde el 2010, la tendencia es decreciente, alcanzando en 2015 el 5.4% (*Ver cuadro 10*). El decrecimiento obedece a decisiones orientadas a la reducción del gasto público y a la prioridad otorgada al pago de la deuda (interna y externa) por encima de los demás gastos públicos. (Observatorio de la Educación Nacional y Regional. Boletín Informativo 3, UPNFM).

En términos de inversión per cápita (ajustada por PPA) en la educación, la región centroamericana tiene considerables diferencias entre los distintos países. Quienes más inversión anual per cápita tienen son Costa Rica (US\$ 1,053) y Panamá (US\$926). El Salvador y Honduras tienen valores similares e invierten alrededor de US\$300 dólares anuales y Guatemala y Nicaragua invierten alrededor de US\$200,00.

**Cuadro No 10**  
**Presupuesto destinado a educación como parte**  
**del Producto Interno Bruto. Años 2003-2015**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
6.40%	6.70%	6.80%	6.70%	7.20%	7.20%	8.00%
2010	2011	2012	2013	2014	2015	
7.40%	6.60%	6.40%	6.40%	5.90%	5.40%	

**Fuente:** Banco Mundial, 2016. En: Boletín No3, febrero de 2018. Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional. UPNFM.

#### d. Pobreza y subempleo

A partir de las cifras de las Encuestas de Hogares para Propósitos Múltiples (EHPM) se estima que entre 2010 y 2016 la pobreza alcanzó en promedio al 63% de la población, por lo que según FOSDEH, estaríamos ante un “ciclo perverso” sin escapatoria, que sumado a la pérdida de poder adquisitivo del lempira limita el consumo de la población, lo que frecuentemente se presume y se presenta como mejora en las condiciones productivas y económicas desde la postura del gobierno, realmente no representa beneficios para la mayoría de la población, si no para los sectores que concentran la riqueza. (EPH, 2016, FOSDEH, 2017)

La pobreza no solo no se ha reducido en los últimos años, contrariamente, la pobreza extrema se ha profundizado. De 2010 a 2016, alrededor de 1, 207,999 hogares se encontraban en pobreza y alrededor de 8,700.000 personas eran pobres, esto representa el 61% de hogares pobres y el 66% de la población viviendo en pobreza. El 22.5% de los hogares se encontraban en pobreza relativa y 38.5% en pobreza extrema. El 66% de la

población total vivía en condiciones de pobreza, 23 % en pobreza relativa y 43% en pobreza extrema. (FOSDEH, infografías 2017).

En 2017, del total de la población hondureña (8, 829,840) cerca de 6,079.082 personas viven en condición de pobreza, representando el 68.8%, de los cuales el 44.2% tienen condiciones de pobreza extrema y 24% de pobreza relativa. Comparativamente entre 2016 y 2017. La población de nuevos pobres alcanzó a 379,203 (Ver Cuadro 11).

**Cuadro 11**  
**Población y hogares pobres. Años 2016 -2017**

<b>Características</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Aumento</b>
Población pobre	67.50%	68.80%	1.3
Hogares pobres	60.90%	64.30%	3.4
Población urbana pobre	59.40%	60.40%	1
Población rural pobre	62.90%	69.30%	6.7
Población de nuevos pobres	109,682	379,203	269,521

**Fuente:** EPHPM. Elaborado con los datos de las Infografías FOSDEH, 2019

Los elevados problemas de pobreza en el país se relacionan con los graves problemas de empleo e ingresos de la población. El país registra una tasa de desempleo del 7.4%, situación que parece no ser grave si nos remitimos únicamente a esa cifra. Sin embargo, el problema de fondo está en la persistencia de una gran masa laboral que se encuentra en condiciones de subempleo. De 3.9 millones de hondureños económicamente activos, 11% se encuentra en condición de subempleo visible y 44% en

subempleo invisible.<sup>4</sup> Eso significa que el 55 % de los hondureños económicamente activos se encuentran laborando en condiciones subempleo. El problema del subempleo se relaciona con el impacto de políticas públicas que desfavorecen a las y los hondureños: el empleo por hora, empleos en construcción y en las maquilas que han flexibilizado las condiciones y los derechos laborales. Como se observa en el cuadro 12, en 2018, cerca de 1,645,380 hondureños estaba subempleado; entre 2010 y 2018 el número de personas en situación de desempleo se incrementó en 1,645, 380 personas; el número de asalariados recibiendo menos de un salario mínimo era de 1,645,380, y el incremento del número de hondureños recibiendo menos del salario mínimo en los 9 años analizados fue de 579,682 personas.

**Cuadro 12**  
**Honduras subempleo e ingresos**

<b>Personas</b>	<b>2010</b>	<b>2018</b>	<b>Incremento</b>
Personas en situación de subempleo	924,688	2,570,068	1,645,380
Asalariados que reciben menos del salario mínimo	779,675	1,359,357	579,682

**Fuente:** EPHPM. Elaborado con los datos de las Infografías FOSDEH, 2019

Mientras persista el desempleo visible e invisible en las condiciones que hemos observado, no hay posibilidades de eliminar

<sup>4</sup> Subempleo visible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene), que desean trabajar más horas por semana y están disponible para hacerlo. Subempleo invisible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan en un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), y que su ingreso mensual es inferior al mínimo legal establecido en el periodo de referencia. <http://www.ine.gob.hn> y <http://www.bch.hn>. FOSDEH, 2017.

la pobreza y mejorar el bienestar social a través de políticas públicas que favorezcan a la mayoría de la población. Los logros en estos 10 últimos años en la reducción de la pobreza han sido mínimos. Los problemas que generan las políticas económicas neoliberales, junto a la ineficiencia y la corrupción impactan ampliando los niveles de pauperización de la población. El gobierno ha pretendido responder a las demandas sociales mediante programas asistenciales como el denominado Vida Mejor, que según datos del gobierno han beneficiado a más de tres millones de hondureños, también lo hace brindando ayuda con la dotación de ecofogones, pisos de cemento, techos dignos, pilas, letrinas, filtros de agua, huertos familiares y aves de corral. Sin embargo, estas además de ser medidas de asistencia paliativas, se desarrollan frecuentemente favoreciendo a las familias y personas que se identifican con el partido de gobierno y excluyen a quienes no pertenecen al partido en el poder. La reducción de la pobreza como política pública requiere de una auténtica política social que de acceso a los derechos políticos y sociales en condiciones de equidad e igualdad.

#### **4. CONCLUSIONES**

- a. La insatisfacción ciudadana con la institucionalidad democrática y las políticas públicas tienen su raíz en las desigualdades estructurales que impactan negativamente en la población y se traducen en los altos niveles de pobreza, falta de acceso a la salud, educación, ingresos y empleo. Ese sentimiento colectivo de inconformidad se ha desbordado en los últimos años debido a las interconexiones que se producen entre crisis económica y crisis política, esta última que tuvo su punto de inflexión con el golpe de Estado y se profundiza con los cambios a nivel de la Corte Suprema de Justicia para permitir la reelección del actual gobernante, las denuncias de fraude en las elecciones de 2017, el enraizamiento de la corrupción en la institucionalidad del Estado y el blindaje de esta, a lo que se suma la condena del hermano del gobernante Juan Orlando Hernández por una corte estadounidense por tráfico de armas y drogas, con implicacio-

nes para el gobierno por las revelaciones que se hacen sobre las conexiones del narcotráfico con la élite política del país y con miembros o exmiembros corruptos de las instituciones de seguridad y defensa que han protegido las operaciones del narcotráfico.

- b. El acceso y ejercicio profundamente diferenciado de los derechos sociales: seguridad, salud, educación, bienestar, empleo y acceso a servicios básicos es uno de los principales detonantes del crecimiento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, la institucionalidad del Estado y las políticas públicas.
- c. Uno de los parámetros fundamentales de la democracia es el respeto de los derechos humanos y la resolución de la conflictividad en el marco del Estado de Derecho. Estos principios fundamentales se han roto en el caso de Honduras con la criminalización, el control y el desmedido uso de la fuerza para contener la protesta social.
- d. El pilar del modelo neoliberal conservador que ha detentado el gobierno en los dos periodos consecutivos se ha sustentado en el populismo punitivo en busca de réditos para la legitimidad perdida del gobernante, como una manera de eludir la solución de los problemas estructurales que limitan el ejercicio de los derechos sociales a la ciudadanía.
- e. La militarización como respuesta estatal a la inseguridad ha tenido pocos resultados si lo comparamos con los enormes recursos que se han destinado al combate de la criminalidad y la violencia, con magros resultados que no compensan las limitaciones de recursos para atender otras necesidades como la salud, mejora del ingreso, reducción de los niveles de pobreza, apertura de oportunidades de acceso a la educación.

## 5. RETOS Y DESAFÍOS

- a. Uno de los mayores retos y desafíos de la democracia en el país es promover el desarrollo económico y social, dando

prioridad al cumplimiento de los derechos sociales. La privación del derecho al bienestar, salud, educación, empleo y seguridad, vulnera la idea misma de la democracia.

- b.** El mayor reto de la institucionalidad del Estado es el desarrollo de capacidades para implementar políticas públicas con independencia de los intereses de las élites económicas y políticas, así como garantizar la provisión de bienes y servicios públicos con igualdad y equidad para todos los sectores de la población.
- c.** Definir bien qué políticas públicas necesitamos y garantizar su buena ejecución es uno de los mayores retos que tiene el proceso de fortalecimiento democrático en el país, cuyo impacto puede ser importante para la gobernabilidad.
- d.** La desigualdad social es uno de los déficits más graves que tiene el desarrollo democrático en nuestro país por lo que consolidar las instituciones de salud, educación, acceso de servicios básicos que permitan hacer efectivos los derechos de los ciudadanos es una condición central para el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y la satisfacción de las necesidades de la población.
- e.** Uno de los mayores desafíos para responder a la insatisfacción ciudadana es el fortalecimiento de las capacidades estatales para responder y atender las necesidades en el marco de Estado de Derecho.
- f.** La democracia hondureña requiere de liderazgos que canalicen el descontento y la insatisfacción con las políticas públicas gubernamentales. La ciudadanía hondureña ha expresado su malestar con las políticas implementadas por el gobierno a través de marchas, plantones, protestas. No obstante, el descontento ciudadano también se expresa en la desesperanza por los resultados poco visibles de la movilización ciudadana, situación que tiene como consecuencia la desmovilización.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Aravena Rojas. (2004). Democracia y Gobernabilidad en América Latina. Revista Papeles de cuestiones internacionales. España.
- Bouchard Jurgén. (2008). Desigualdad y Democracia. Revista Nueva Sociedad No 215.  
<https://nuso.org/articulo/desigualdad-y-democracia/>
- Barómetro de las Américas. LAPOP. (2019). Resultados preliminares 2019: Barómetro de las Américas en Honduras. Vanderbilt.edu/LAPOP/honduras/AB2018-19
- Cansino Cesar. (2013). Calidad Democrática en América Latina: ¿Proyecto o Utopía? Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, No 217. México.
- Carmenato Lino y otros. Situación del Sistema de Salud en Honduras y el nuevo modelo de salud propuesto. MedPub Journal. Vol. 12:10.
- CEDOH (2019). A un año de gobierno: Manejo, percepción de la impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras. Meza Víctor (coordinador), Salomón Leticia y otros. Editado por el CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- CEDOH (2019). A un año de gobierno: manejo, percepción e impacto de la impunidad, corrupción en inseguridad en Honduras. Meza Víctor (coordinador) Salomón, *et. al.* Editado por el CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- Consejo Nacional Anticorrupción. (CNA). COMUNICADO de prensa. 13 de mayo 2019. Tegucigalpa, Honduras.
- CONADEH. (2019). Informe anual 2018. Estado General de los derechos humanos. De la vigencia formal al cumplimiento efectivo. Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH). Tegucigalpa, Honduras.
- CONADEH (2018). Aspectos básicos del servicio público y goce de derechos
- Criterio hn. (2019). Gobierno hace populismo con el sistema de salud el cual tiene en el olvido. 30 de septiembre, 2017.
- Comisionado de los Derechos Humanos Uruguay. (2018). Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental relativo a su visita al Paraguay.

- Dammert Lucia. (2019). Populismo Punitivo, el humo que nubla la política. [Latercera.com/opinion/noticia/populismo-punitivo-humo-nubla-la-politica/736828/](http://latercera.com/opinion/noticia/populismo-punitivo-humo-nubla-la-politica/736828/)
- Dye, David (2019) la reforma policial: el papel de la Comisión y Transformación de la Policía Nacional. Estudio del Centro Woodrow Wilson. 2009.
- FLACSO, Chile. (2004). Gobernabilidad en América Latina. Coordinador general, Francisco Rojas Aravena y Coordinador del informe, Claudio Fuentes. Santiago de Chile
- FOSDEH (2019). Liquidación del Presupuesto en Honduras. ¿Cuánto se gastó, quién lo gastó y qué resultados se obtuvieron? Editado por el Foro Social de la Deuda Externa (FOSDEH). Tegucigalpa, Honduras.
- FOSDEH. (2018). Alerta; Seguimiento y Evaluación del Gasto Público en Seguridad y Defensa <http://www.fosdeh.com/wp-content/uploads/2018/07/Seguimiento-y-Evaluacion-Gasto-Publico-en-Seguridad-y-Defensa-2002-2018.pdf>
- FOSDEH (2017). La exclusión de la pobreza, desigualdad y desempleo en las perspectivas económicas de Honduras. FOSDEH. Tegucigalpa, Honduras
- FOSDEH (2017). En los últimos cinco años, la reducción de la pobreza no ha sido tan real. <http://www.fosdeh.com/2017/10/los-ultimos-cinco-anos-la-reduccion-la-pobreza-no-ha-tan-real/>
- Herrera y otros (2016). Sistema de Salud en Honduras y el nuevo modelo de salud propuesto. <http://www.archivosde-medicina.com/medicina-de-familia/situacion-acuten-del-sistema-de-salud-en-honduras-y-el-nuevo-modelo-de-salud-propuesto.php?aid=17878>
- Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional. Boletín Informativo No 1. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Tegucigalpa, Honduras.
- Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional. Boletín Informativo No 2. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Tegucigalpa, Honduras.
- Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional. Boletín Informativo No 3. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Tegucigalpa, Honduras.

- Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional. Boletín Informativo No 4. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Tegucigalpa, Honduras.
- Observatorio Universitario de la Educación Nacional e Internacional. Boletín Informativo No 7. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Tegucigalpa, Honduras
- Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (2016). Estrategia de Cooperación de la OPS/OMS. Honduras 2017-2021. Editado por OPS. Tegucigalpa, Honduras.
- OMS. (2007). Las políticas públicas y los sistemas y servicios de la salud.  
<https://www.paho.org/hia2007/archivosvol1/volregionalesp/SEA07%20Regional%20SPA%20Cap%204.pdf>
- Oliva López y Jarillo Edgar. (2017). La reforma neoliberal de un sistema de salud. Cadernos de Saúde Pública. [www.scielo.br › pdf › csp › 1678-4464-csp-33-s2-e00087416](http://www.scielo.br/csp/pdf/csp/1678-4464-csp-33-s2-e00087416)
- PNUD. (2004). La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas. PNUD, New York, Estados Unidos de América.
- Revistazo (2019). El IHSS en cifras.  
[http://saqueoihss.com/ihss\\_cifras.html](http://saqueoihss.com/ihss_cifras.html)
- Vivaldi, Joan. (2019). Prioridades para nuestra salud pública y el sistema sanitario.  
<http://elmedicointeractivo.com/prioridades-para-nuestra-salud-publica-y-el-sistema-sanitario/>



# C. SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL Y DESCONFIANZA CIUDADANA

---

*Manuel Torres Calderón<sup>1</sup>*

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n Honduras, los políticos, los partidos, y la política, en general, son percibidos por la sociedad como uno de los principales problemas que tiene el país debido a la falta de ética pública, la corrupción y el fraude, agravados por la crisis institucional producida por el golpe de Estado de 2009 y la reelección presidencial de 2017.

Un estudio sobre la cultura política en Honduras 2016-2017<sup>2</sup> señaló que el apoyo a la democracia cayó de 64.2% en 2004 a

---

<sup>1</sup> Periodista. Investigador Asociado al CEDOH, autor de numerosas publicaciones sobre la realidad política y social de Honduras. Como periodista se ha desempeñado como jefe de redacción, editorialista y corresponsal de varios medios de prensa, nacionales e internacionales.

<sup>2</sup> Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. Por Orlando Pérez, Ph.D., Millersville University; Mariana Rodríguez, Ph.D., Coordinadora de Programa de LAPOP y editora del informe, Vanderbilt University, y Elizabeth J. Zechmeister, Ph.D. Directora de LAPOP y editora de la serie Vanderbilt University Marzo 2018.

51% en 2016 y cerca de un tercio de los consultados acepta respaldar un golpe militar si mejora sus condiciones de vida. La mayor inconformidad con el sistema político electoral se observa en la población menor de 36 años, es decir, la mayoría del país. A los datos se suma que el número de personas que aceptarían un cambio violento de gobierno aumentó en casi 10 puntos porcentuales en 2016, lo que sorprende tomando en cuenta las repercusiones negativas, aún fresca, del golpe de 2009. Congruente con ello, apenas 22.8% de la población conserva algún grado de confianza en los partidos políticos.

La confianza en el sistema político es mínima. El fracaso sucesivo de los gobiernos para reducir las desigualdades internas ha cobrado su precio, a 40 años de haber iniciado la transición a la democracia. Algunos opinan que para recuperar esta confianza sería necesario *“reformar”* el sistema político electoral, las instituciones del Estado y la democracia misma, dando transparencia y facilitando los canales de participación a la ciudadanía.

El modelo de gobernabilidad mínima, basado en la realización periódica de consultas electorales, no es ya suficiente para reducir las tensiones internas, exacerbadas por una polarización creciente. Para irse convenciendo de ello, la sociedad ha tenido que enfrentar una crisis permanente de seguridad, multiplicación de la violencia, escándalos de corrupción, incremento de la represión, el desplome del agro, el éxodo de centenares de miles de hondureños, la falta de empleos, la crisis en educación y salud, entre otros.

Bajo esas condiciones, la mayoría de los hondureños no tienen confianza en que la situación del país mejorará y aumentará la calidad de su vida cotidiana. En su lugar, prolifera la insatisfacción. Poco a poco surge el convencimiento que sin participación ciudadana en el diseño y gestión de las políticas públicas y sin rendición efectiva de cuentas del Estado no se podrá recobrar la confianza en el sistema político, la institucionalidad y la democracia en Honduras.

El modelo centenario de partidos estables y con niveles altos de institucionalización, representado por los partidos Liberal y Nacional, ha sufrido en los últimos años una transformación evidente. La irrupción de opciones diferentes a las tradicionales ha abierto el abanico ideológico a la ciudadanía, modificando la relevancia de la ideología en el voto y la importancia de los partidos. En los comicios de 2013 y 2017, por ejemplo, el Partido Liberal se redujo a ser la tercera fuerza electoral del país. La entrada de nuevos competidores ha ocasionado, asimismo, un cambio en los tipos de candidatos presidenciales con la presencia de personas ajenas a la política, los llamados “outsiders”, cómo es el caso del presentador de televisión Salvador Nasralla.

El hecho que crezca el número de hondureños a quienes les da lo mismo tener un régimen democrático que uno no democrático habla de que el desafío pasa por la calidad de la democracia, no sólo por el ritual de ejercer el derecho al sufragio cada cuatro años. Sin duda, el país atraviesa una etapa crítica que requiere una revisión profunda y sensata de su transición, o lo que queda de ella, para revertir, sobre todo, las condiciones de desigualdad y elevada concentración de la riqueza que polarizan al país. Si se logra, renacerán la confianza en el sistema político y las posibilidades de recuperación democrática para Honduras.

## 2. ANTECEDENTES

**D**urante 17 años previos al retorno al orden constitucional, el sistema político estuvo supeditado al militarismo golpista. Los gobiernos castrenses, con la complicidad del Partido Nacional en el ejercicio de la administración pública, se sucedieron desde 1963 hasta 1981, con un breve paréntesis en 1971 cuando fue electo presidente de la república el nacionalista Ramón Ernesto Cruz.

El regreso de los partidos políticos al primer plano ocurrió con la integración de la Asamblea Nacional Constituyente en 1980, cuando 71 diputados aprobaron un texto constitucional y una Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que fueron el punto de partida formal del retorno al orden constitucional.

Desde entonces se sucedieron 11 procesos electorales, incluyendo la convocatoria para integrar la Asamblea Nacional Constituyente, en un calendario hasta la fecha ininterrumpido. El recorrido inició con un marcado entusiasmo de la ciudadanía para acudir a las urnas, hasta evolucionar hacia el desencanto, la incredulidad y la indiferencia actual. Una travesía histórica de casi 40 años en la cual el país experimentó una progresiva pérdida de legitimidad del sistema político, con prolongados momentos de inestabilidad y conflicto, y breves de convivencia y gobernabilidad.

En un entorno socioeconómico y cultural precario, cada elección exigió grandes inversiones de fondos públicos para realizarse. A manera de ejemplo, los comicios del año 2013 costaron al erario unos 1,600 millones de lempiras y los de 2017 superaron los 2,300 millones. A las sumas anteriores habrá que añadir los gastos colaterales, igualmente cuantiosos, como el pago a las Fuerzas Armadas para distribuir las urnas por el territorio nacional y garantizar la seguridad en las mesas electorales, el reconocimiento a la deuda política que asume el Estado con los partidos políticos y otros rubros. En total, las últimas dos elecciones significaron unos 5,000 millones de lempiras en gastos. La pregunta que muchos se hacen es ¿valió la pena invertir tanto para tan precarios resultados democráticos?

En la práctica esa inversión es vital para que el sistema político pueda preservarse y sobrevivir en medio de un ambiente que le genera tensiones y críticas de manera constante por su mala administración del Estado. Sin embargo, frente a las dinámicas nuevas de la sociedad, el viejo modelo de gestionar y procesar la política sigue imperturbable ante las demandas de cambio, tanto *“que más parece una singular camisa de fuerza y no un instrumento adecuado para la libre y democrática competencia electoral”*<sup>3</sup>. La inconformidad es tal que priva la impresión de que *“aquí, ya nadie cree en nadie, ni en nada”*. La desconfianza es una respuesta lógica a la mala praxis política y se manifiesta

---

<sup>3</sup> Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia. Informe de monitoreo. Coordinador Víctor Meza y Equipo de investigadores. CEDOH

tanto en una marcha de protesta como en la abstención electoral, no obstante, el problema es que ese malestar no llega a estructurar una ideología, carece de una contrapropuesta precisa ante lo que genera inconformidad y no crea una relación orgánica interna estable entre quienes piensan de forma similar.

Uno de los blancos de esa insatisfacción es el sistema político electoral, pero cada día va más allá y los cuestionamientos se extienden a la institucionalidad, que se considera secuestrada por grupos de poder, y a la misma democracia. *“Para qué sirve la institucionalidad sino atiende las necesidades del pueblo, para qué sirve la democracia si no da de comer”*, se plantea desde la cotidianidad del hondureño. La mayor parte de los electores son, en la actualidad, más hijos del neoliberalismo que de la democracia, y eso marca la orientación de su insatisfacción. El desencanto ciudadano de los 80 se movilizaba frente al militarismo, el de ahora es contra un sistema, más difuso, más complejo, que no le permite insertarse en la sociedad de manera equitativa. A la masa de jóvenes votantes con edades que oscilan entre los 18 y los 35 años, que representan la mayoría<sup>4</sup>, la frustra no poder consumir lo que el mercado tanto ofrece, no tener un empleo estable y dignamente remunerado, no tener una posición reconocida en la sociedad y sentir que es difícil consolidar una familia propia. Son votantes que perciben que la política es sinónimo de robo y privilegios y para quienes el Estado es una entelequia, un costoso aparato que les es ajeno. En resumen:

- a. El modelo de gobernabilidad mínima prevaleciente en Honduras a partir de 1980, basado en la realización periódica de consultas electorales, no es ya suficiente para reducir las tensiones internas, exacerbadas por una polarización cre-

---

<sup>4</sup> De acuerdo con el Registro Nacional de las Personas y el Tribunal Supremo Electoral, la suma de ciudadanos habilitados para ejercer el sufragio en las últimas elecciones de 2017 fue de 6 millones 46 mil 873 personas. En proporción por género, las mujeres representan 51.0% y los hombres, 49.0%. Según el rango de edad, el mayor porcentaje corresponde a los ciudadanos más jóvenes, es decir, aquellos cuyas edades oscilan entre los 18 y 25 años, con 875 mil 438 votantes; le sigue el rango de edad de 26 a 30 años con 799 mil 334 electores y en tercer lugar los comprendidos entre 31 y 35 años, con 741 mil 496 votantes.

ciente. La mayor inconformidad con el sistema político electoral se observa en la población menor de 36 años, es decir, la mayoría del país, y se incrementa año a año el desencanto con la democracia, al grado que un tercio de los electores se muestra dispuesto a tolerar un golpe militar si mejora sus condiciones de vida.

- b. Bajo esas condiciones, la mayoría de los hondureños no tienen confianza en que la situación del país mejorará y aumentará la calidad de su vida cotidiana. En su lugar, prolifera la insatisfacción. Sin duda, el país atraviesa una etapa crítica que requiere una revisión profunda y sensata de su transición, o lo que queda de ella, para revertir, sobre todo, las condiciones de desigualdad y elevada concentración de la riqueza que polarizan al país. Si se logra, renacerán la confianza en el sistema político y las posibilidades de recuperación democrática para Honduras.
- c. La transformación del modelo, su actualización histórica, no puede lograrse sin involucrar al sistema político electoral, pero cobra fuerza el convencimiento que sin participación ciudadana en el diseño y gestión de las políticas públicas y sin rendición efectiva de cuentas del Estado no se podrá recobrar la confianza en el sistema político, la institucionalidad y la democracia en Honduras.

### 3. INSATISFACCIÓN CON EL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL

El sistema político electoral tiene como base imprescindible su credibilidad, lo cual hace posible la creación de órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido debe ser una estructura intermedia, acreditada, a través de la cual una sociedad democrática deposita el ejercicio de la autoridad en sus representantes. La máxima que acompaña toda elección es *“reglas claras e incertidumbre en el resultado”*. Sin embargo, en Honduras ocurre que no se reconocen ni reglas claras, ni incertidumbre en el resultado. Ello provoca que las elecciones

en lugar de contribuir a la integración nacional terminan exacerbando las divisiones y fracturas internas de la sociedad. Como daño adicional, el descrédito electoral arrastra también a la institucionalidad y a la democracia misma.

Un ejemplo de ello fueron las elecciones generales de 2017, a las que concurren partidos y candidatos de todo el espectro político y que transcurrieron en un contexto de fuerte polarización, exacerbada por la candidatura del Presidente saliente Juan Orlando Hernández, tras una sentencia de la Corte Suprema que declaró inaplicable la prohibición de la reelección presidencial y provocó un fuerte rechazo de la oposición. El triunfo de Hernández fue calificado como fraudulento por la oposición y tuvo el efecto de un golpe de Estado encubierto, reduciendo al mínimo la confianza de los votantes en la institucionalidad y la democracia. La prohibición de la reelección había sido retomada, de constituciones anteriores, en 1980 por los constituyentes para evitar que los políticos en el poder utilizarán todos los mecanismos a su disposición para perpetuarse, anulando o pervertiendo el principio democrático de la alternabilidad en el poder. Para ello fue establecida una cláusula pétrea en la Constitución Nacional que tipificaba como *“traición a la patria”* cualquier intento de violentarla, sin embargo, con el respaldo de la Corte Suprema de Justicia y el control del Congreso Nacional, esa prohibición fue ignorada en 2017.

Para consumir su propósito, en los comicios de 2017 la oposición acusó al gobernante Partido Nacional de fraude electrónico, corrupción en los sistemas informáticos que cuentan los votos, compra de votos, trasiego ilícito de credenciales entregadas a los partidos para tener representación en las mesas electorales, coacción al elector, adulteración de las actas en las mesas electorales, caída del sistema y otras más. La consecuencia post electoral es un ciclo de ingobernabilidad sólo comparado al generado por el golpe de 2009. Como lo ha venido estableciendo el CEDOH en múltiples trabajos de investigación, *“la impunidad, la corrupción y la inseguridad forman un ciclo impenetrable con efectos sociales devastadores”*. Esta situación se puede ver reflejada en las últimas encuestas de opinión que muestran el alto nivel de rechazo a la gestión del gobierno nacionalista. Para Cid

Gallup, en un estudio que realizó en septiembre del 2018, las principales preocupaciones de la gente siguen siendo el crimen, la violencia y el alto costo de la vida. Tres de cada cuatro consultados cree que el país va mal enrumado. El 82% dijo que había mucha corrupción. Un 85% de los consultados dijo que la situación económica de los hogares está *"igual o peor de precaria que el año pasado"*.<sup>5</sup>

Experiencia tras experiencias, cada elección se presenta para el conjunto de la ciudadanía como una especie de *"salto al vacío"* o una ruleta, en la que se vota sin mayor convicción de que las promesas serán cumplidas o que los candidatos son los adecuados. Se vota por obligación, por conveniencia, por *"castigo"* para alguien o por *"no haber otra salida"*, pero no se vota con esperanza. Como repercusión adicional, las prácticas fraudulentas generan un creciente rechazo ciudadano a participar en política por el desprestigio que la rodea y la incredulidad de lograr la transformación esperada; una actitud, en esencia, improductiva puesto que las decisiones públicas que afectan o benefician al ciudadano común se toman, con o sin su consentimiento, en los círculos políticos y económicos de poder. El sistema funciona de tal manera que, si el día de los comicios acuden muchos o pocos a votar, los resultados siempre serán válidos para los órganos electorales, con lo cual surgen gobernantes cuestionados y de pobre legitimidad.

Acudir o no a las urnas siempre es una decisión compleja puesto que intervienen diversos factores, entre ellos la selección de candidaturas, las propuestas de los candidatos, las estrategias de campaña, el papel de los órganos electorales y de los medios de información o el grado de antagonismo o polarización existente. Así, cada proceso electoral ofrece un panorama distinto, y en un contexto de dificultades económicas y desigualdades, los ciudadanos suelen entrar en contradicciones a la hora de decidir qué hacer con su voto. En algunas ocasiones es previsible un incremento en la abstención y, en contraste, oficialmente aumenta la participación. Ello ocurrió en 1985 y en 2013. El cuadro

---

<sup>5</sup> A un año de gobierno: la percepción e impacto interno del manejo de la impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras. Autores: Leticia Salomón, Eugenio Sosa, Lizabeth Guerrero, Edmundo Orellana, Thelma Mejía, Mirna Flores. CEDOH. 2019

1 confirma como varía el promedio de participación electoral por décadas en el transcurso de la transición política a la democracia.

**Cuadro 1**  
**Promedio de participación en elecciones**  
**presidenciales por década en Honduras**

País	Década 1980	Década 1990	Década 2000	Década 2010	Promedio
Honduras	80%	68.00%	56.20%	61.10%	65.80%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

¿Cómo se explica ese cuadro? ¿Qué circunstancias incidieron en el ánimo de los votantes? De manera sucinta, la década entre 1980-1990 la marcó el conflicto centroamericano y sus repercusiones internas, la lucha planteada por consolidar el Estado constitucional frente al autoritarismo castrense y la esperanza entre la población que los partidos políticos harían un uso democrático de la soberanía del voto. En opinión de Margarita Oseguera de Ochoa; *“las expectativas nacionales e internacionales que esperaban la consolidación de un modelo democrático van a ser frustradas casi de inmediato. Al llegar al poder, el Partido Liberal se presenta sin un programa coherente y serio, denotando el inicio de un gobierno que estaría plagado de improvisaciones. La administración de Roberto Suazo Córdova (1982-1986) evidenció un progresivo proceso de derechización dirigido por el oficialismo liberal, la fracción más conservadora del partido, abiertamente entreguista al capital externo y a la injerencia norteamericana. Bajo esa dirección se ejecutó una estrategia contrarrevolucionaria avalada por la legalización de una ley antiterrorista que aprueba la represión al movimiento popular. Con los liberales, el ejercicio del voto en lugar de propiciar espacios democráticos, legitima un modelo de democracia autoritaria”*.<sup>6</sup>

Profundizando al respecto, es interesante el aporte del sociólogo Julio Navarro al sostener que *“esta década sirvió también para comprobar el arraigo y la decadencia del Partido Liberal, tradi-*

<sup>6</sup> Honduras Hoy: Sociedad y Crisis Política. Autora: Margarita Oseguera de Ochoa. Año: 1990. CEDOH

*cionalmente considerado mayoritario y expresión política de amplios sectores sociales y económicos que capitalizaban su voluntad electoral a favor del partido Liberal, que era en sí la expresión de las aspiraciones de los campesinos menos tradicionales, de los obreros organizados, de la clase media emergente y de los empresarios progresistas”.<sup>7</sup>*

No obstante, Mario Posas advierte a inicios de los años 90 del siglo pasado que *“si bien es cierto que los partidos políticos tradicionales han perdido legitimidad frente a los reducidos núcleos políticamente conscientes del país, estos partidos políticos están lejos de haber perdido legitimidad frente a las grandes mayorías desposeídas de la nación que, para bien o para mal, siguen viendo en ellos una alternativa para el futuro”<sup>8</sup>.*

De 1990 al 2000 el escenario cambió, la firma de los acuerdos regionales de paz promovió una cierta desmilitarización del Estado, pero coincidió con la implantación del modelo de ajuste neoliberal que privatizó bienes públicos estratégicos y agravó desigualdades y brechas internas. La década se cierra con la coyuntura catastrófica que significó el impacto del huracán Mitch a fines de 1998, que evidenció la debilidad estructural del Estado, la deuda social de los gobiernos, la ineffectividad de las autoridades y la indefensión de la ciudadanía.

La socióloga Leticia Salomón resume el balance de la década de la siguiente forma: *“El Programa de Reordenamiento Estructural de la Economía, más conocido como Plan de Ajuste, puesto en marcha desde principios de los 80 en algunos países de América Latina y desde 1990 en el caso específico de Honduras, produce un impacto social de tal magnitud que provoca en el corto plazo una recomposición de la sociedad civil, expresada en un empobrecimiento de la clase media y en una pauperización creciente de los sectores de bajos recursos... Otro impacto del proceso se refiere al resurgimiento de los viejos sectores oligárquicos que se han ido acomodando en los espacios*

---

<sup>7</sup> Temas políticos. Autores: Mario Posas, Leticia Salomón, Julio Navarro y Ramón Oquelí. Año: 1992. CEDOH

<sup>8</sup> Idem 4.

*dejados por el modelo anterior, produciéndose una diversificación de viejos actores, más que una transformación de las estructuras tradicionales, dando lugar a lo que se ha dado en llamar restauración neo-oligárquica”.*<sup>9</sup>

*“En este sentido, prosigue, la clara tendencia de la década apunta hacia una profundización de la pobreza, cerrando con ello los espacios sociales para los sectores de medios y bajos ingresos, y abriendo las fisuras políticas para la violencia social. Al respecto, nada lograrán los intentos gubernamentales de contención, vía compensación, si no se sientan las bases del diálogo social en una perspectiva de enfoque global del problema”.*

La advertencia no admitía dudas. Para ese momento histórico el proceso de transición democrática requería una transformación general de la política tradicional que se había quedado rezagada en torno a las preocupaciones centrales de los ciudadanos. En su lugar, infortunadamente, la distancia entre el sistema político y la ciudadanía se ahonda. Son muchas las tareas acumuladas sin resolver (derechos humanos, impunidad, corrupción, control civil de policías, subordinación castrense, pandillas juveniles, etc) que demandan la difusión y fortalecimiento de una cultura democrática que sustituya a la cultura autoritaria y de cuenta de los nuevos valores y actitudes necesarias para enfrentar los retos que supone la democracia. Ello no ocurrió y, en consecuencia, la década del 2000 al 2010 tuvo los promedios más bajos de participación electoral de la transición.

El período se inicia con el triunfo del Partido Nacional en las elecciones de noviembre de 2001, un proceso que centró la polémica en la nacionalidad de su candidato, Ricardo Maduro, pese a que en plena campaña todos los aspirantes firman la Declaración sobre Visión de País y el Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo de las organizaciones de sociedad civil.

---

<sup>9</sup> Proceso electoral 2001: Monitoreo desde la sociedad civil. Equipo de análisis: Leticia Salomón, Julieta Castellanos, Mario Posas y Eugenio Sosa; equipo de apoyo: Mirna Flores, Félix Molina y Oscar Ávila. Coordinación General: Victor Meza. Segunda edición, Julio 2002

Maduro asume algunos de los compromisos, pero en esencia reimpulsa el modelo neoliberal como respuesta a la crisis post Mitch y desaprovecha las oportunidades de acción y disponibilidad de recursos de la cooperación internacional para reducir las tensiones internas acumuladas. El escaso respaldo de la población a las elecciones de 2005 fue una de sus consecuencias. De los 3,9 millones de electores habilitados, únicamente depositaron su voto 1,7 millones, de tal manera que la abstención fue de 58%. El candidato ganador de aquellos comicios escasamente concurridos fue el liberal José Manuel Zelaya Rosales, con un porcentaje de 23.6 % del 42% que había depositado sus votos en las urnas.

Para tratar de entender ese desplome, es útil recordar una encuesta de Latinobarómetro, citada por el CEDOH, indicando que entre 1998-2004 los partidos tenían el nivel más bajo de confianza entre la población desde 1980; el 21% en 1998, el 17.8% en el 2000, el 22.4% en 2002 y el 21.5% en 2004.<sup>10</sup> Aquella fue la última señal de alarma para reconocer que se estaba a las puertas de una fractura de país. Si la abstención transmite un mensaje, el de 2005 fue que la convocatoria a elecciones ya no resuelve todos los escenarios del conflicto interno y que la gente podía acudir a las urnas, pero que esa acción no le disipaba su malestar. La clase política debió haberse preocupado por los resultados de ese proceso, no darse por satisfecha, pues la democracia necesita una votación más o menos nutrida tanto para legitimarse a sí misma (como sistema político) como para proveer legitimidad a los gobernantes.

Una abstención de 58% supone un riesgo elevado para una democracia frágil. Una baja participación ciudadana puede desalentar a quienes luchan por consolidarla, lo que podría retrasar gravemente ese proceso, o incluso revertirlo, como se confirmó cuatro años después, cuando se perpetró el Golpe de Estado del 28 de junio de 2009 contra el entonces presidente Zelaya Rosales. En opinión del sociólogo y escritor Eugenio Sosa, una de las consecuencias más significativas de esa fractura de país

---

<sup>10</sup> Golpe de Estado: Partidos, instituciones y cultura política. CEDOH, 2010.

fue la reconfiguración del sistema político y electoral.<sup>11</sup> Nuevas opciones surgieron con capacidad para disputar el control del Estado a los partidos Liberal y Nacional, pero también el sistema se volvió más volátil (electores sin adscripción partidaria dura y electores desafectos con los partidos políticos).

De la necesidad de reformas estuvieron conscientes hasta los propios magistrados del Tribunal Supremo Electoral que en su informe de gestión ante el Congreso Nacional sobre las elecciones generales 2009 advirtieron que *“algunos dirán que las causas de la crisis política a que nos hemos venido refiriendo han sido superadas y que la democracia hondureña se encuentra consolidada. Sin embargo, no mirar hacia atrás, no analizar las circunstancias particulares que provocaron la crisis, no revisar las condiciones bajo las cuales se desarrollaron las elecciones, no hacer una evaluación crítica de las capacidades institucionales para enfrentar los desafíos políticos y sociales que aún persisten, no sería responsable”*.<sup>12</sup>

El golpe de Estado, del que siguen vigentes sus consecuencias institucionales, *“perpetrado por una abigarrada alianza de actores (políticos conservadores, empresarios, líderes religiosos, dueños de medios de comunicación y jefes militares), representó una violenta interrupción en el proceso de transición política que Honduras había iniciado a principios de la década de los años ochenta en el siglo pasado. Al mismo tiempo, abrió una nueva fase en el camino de la construcción democrática y la reformulación del Estado de derecho”*.<sup>13</sup> Pese a lo dicho, la clase política se mostró reacia a las reformas de fondo y, en su lugar, conspiró contra los proyectos que trataban de mejorar las reglas de la competencia electoral. No extraña que, a partir de 2009, Honduras entra en una vorágine de violencia, inseguridad, ilegalidad y fraccionamiento interno sin precedentes. Se consuman fraudes tras fraudes en los comicios de 2009, 2013 y 2017 y los gobiernos promueven el uso sistemático y generalizado de la institución pública para facilitar la corrupción pública y privada, reduciendo la ya precaria cobertura y calidad de los servicios

---

<sup>11</sup> Miembro del equipo de investigadores asociados al CEDOH.

<sup>12</sup> TSE, informe de labores presentado al Congreso Nacional, 2010.

<sup>13</sup> Honduras: Retos y desafíos de la reconstrucción democrática. CEDOH, 2011.

públicos prestados. Las empresas del Estado se desploman por sus malos manejos. Se cuestionan todas las decisiones de alto nivel sobre contratos públicos o grandes proyectos. La corrupción se extiende como norma en el sistema y la impunidad protege a los involucrados, al grado tal que el sistema político depende de la corrupción para su propia supervivencia, como se demostró en el saqueo al Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).<sup>14</sup>

Pese a que se agudiza a partir de 2009, esa ha sido la historia que se proyecta a lo largo de toda la transición, creando la paradoja de que el aumento de la insatisfacción entre la población con respecto a las instituciones, en general, y los partidos políticos, en particular, no alteró que cada cuatro años se abriera un nuevo capítulo electoral. El cuadro 2 muestra la evolución de la demografía electoral hasta la fecha.

Es interesante observar que la regularidad de los procesos electorales no se corresponde con la madurez de la democracia en el país. De hecho, el cuadro 2 encierra muchas interrogantes. Por ejemplo, ¿la periodicidad de las elecciones hace que la voluntad de la sociedad sea la base de la autoridad del poder público?, ¿el aumento notable de la población incide en la calidad del discurso político; se analiza cuántas oportunidades demandarán del Estado y cuántos recursos tendrán disponible cada gobierno para ello?, ¿Es confiable el número de inscritos en el padrón electoral?, ¿Cómo se interpreta la brecha creciente entre inscritos y votantes reales?, ¿es el voto en blanco un parámetro significativo para medir la legitimidad política en Honduras? O ¿es el desencanto con las opciones políticas la principal motivación de la abstención?

El cuadro 2 gráfica períodos de alta expectativa democrática, períodos de una relativa estabilidad y también de declive. En general, al margen de las cifras y de su credibilidad (dada las debilidades que aquejan al censo electoral), la tendencia general de la transición ha sido, hasta ahora, mostrar una alternancia en

---

<sup>14</sup> De acuerdo con las denuncias públicas, parte de los fondos sustraídos financiaron un porcentaje de la campaña reeleccionista de Hernández

el poder entre dos partidos conservadores que favorecen la **oligarquización** de la democracia, es decir, al gobierno de unos pocos para unos pocos. Bajo ese esquema, las élites han tenido el usufructo absoluto de los recursos nacionales, incluyendo, el aprovechamiento de los presupuestos públicos.

Cuadro 2  
Demografía electoral 1980-2017

Año	Población	Inscritos	Votantes	En blanco	Participación	Abstención	Partido Vencedor
1981	3,830,000	1,558,316	1,214,735	17,430	78.00%	22.00%	Liberal
1985	4,300,000	1,901,757	1,597,841	28,230	84.00%	16.00%	Liberal
1989	4,800,000	2,366,448	1,799,146	18,483	76.00%	24.00%	Nacional
1993	5,399,000	2,734,000	1,776,204	21,895	60.00%	40.00%	Liberal
1997	6,338,000	2,883,919	2,096,646	52,554	72.70%	27.30%	Liberal
2001	6,500,000	3,437,454	2,285,067	23,927	66.47%	33.12%	Nacional
2005	7,000,000	3,982,472	1,705,227	55,139	42.89%	67.11%	Liberal
2009	7,800,000	4,611,211	2,300,056	61,440	49.88%	50.12%	Nacional
2013	8,296,693	5,355,112	3,275,346	51,727	61.16%	39.84%	Nacional
2017	9,113,234	6,046,873	3,476,419	56,816	59.52%	40.48%	Nacional

Fuente: Datos del Tribunal Supremo Electoral.

La profundización de ese modelo de **oligarquización** de la democracia hace que en la actualidad la oposición caracterice al gobierno de Hernández como una “*dictadura*”, término que no se empleaba desde hacía décadas. Hernández o JOH, como se le conoce, es el gobernante que concentra el mayor descrédito desde 1980 hasta la fecha, pero no es el único responsable del desencanto.

Viendo en retrospectiva, la responsabilidad histórica de la Asamblea Nacional Constituyente fue determinante para trastocar la transición y crear condiciones para que el sistema político haya fallado en su misión de consolidación de la democracia. Los diputados constituyentes no lograron comprender que tenían en

sus manos la decisión de optar por una apertura del sistema político o, por el contrario, de reforzar autoritariamente el régimen bipartidista conservador.

Infortunadamente, el bipartidismo pactó un sistema ajustado a sus intereses, aprobando una Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) que les aseguraba que los órganos electorales fuesen dirigidos y administrados por políticos a propuesta de sus respectivos partidos en el Congreso Nacional. Se desestimó apoyar una institucionalidad electoral con suficiente autonomía ciudadana y recursos para hacer posible la transparencia de los procesos y sus resultados. Los magistrados electorales responden a sus facciones políticas, no a la ciudadanía votante. Esa condición se mantiene hasta hoy. Los constituyentes liberales y nacionalistas sentaron las bases de algo más y es que reforzaron el modelo político tradicional: conservador, centralizado, vertical, excluyente y presidencialista, con la figura predominante del gobernante por sobre los demás poderes del Estado.

Ese modelo se reprodujo a lo interno de los partidos políticos, agrupados bajo la dirección de *“hombres fuertes”* o *“caudillos”* que, junto a pequeños círculos incondicionales, se encargaron de tomar las principales decisiones. Esa es la historia detrás de Roberto Suazo Córdova, Carlos Flores Facussé, Rafael Leonardo Callejas, Manuel Zelaya Rosales y otros. Bajo esas condiciones, los partidos se amoldan a sus liderazgos y no los liderazgos a las ideas, circunstancias, metas y objetivos de los partidos. Lo arriesgado de la vigencia del *“caudillismo”* o de la neooligarquización, como lo llamó la socióloga Leticia Salomón a inicios de los años 90, es que un autócrata puede llegar al poder o pretender mantenerse en el mismo *“democráticamente”*, es decir, apelando a los mecanismos que la misma democracia le facilita.

A ello contribuye que los partidos se consolidaron como maquinarias proselitistas para actuar en función del cronograma electoral y de los recursos públicos, sobre todo cuando ganan las elecciones puesto que la dirección del partido se traslada automáticamente a las instancias del Estado y los políticos asumen

la conducción del gobierno en su condición de funcionarios, nombrados o electos.

Son partidos-instrumentos que para ganar el control del Estado o mantenerse en el poder crearon tres espacios de acción: uno con las elites económicas, cúpula militar y líderes religiosos; otro con los ciudadanos, reducidos a la condición de electores, y, tercero, entre los propios políticos. Con los primeros, los vínculos son permanentes, de representación y de consulta; con los segundos, el vínculo es indispensable, pero discontinuado, se establece durante la campaña electoral, cuando se le visita y corteja, pero culminado ese proceso, el partido lo desconoce, descalifica y hasta lo niega, y el tercero es un vínculo periódico, al que surge la necesidad de un acuerdo. Como consecuencia, los partidos políticos separaron el electorado, que lo perciben como una masa amorfa, del ciudadano que tiene demandas concretas y visibles en el sistema social económico y político. Al político le interesa el elector, no el ciudadano.

Ese abandono de la representación de los partidos hacia los diversos sectores y grupos ciudadanos ha conducido a que progresivamente hayan dejado de ser la única instancia de mediación entre ciudadanos y Estado, y aparezca, en paralelo, un tejido amplio de organizaciones sociales y gremiales; de productores, de empresarios, de trabajadores, de indígenas, de campesinos, de mujeres, de jóvenes, de ambientalistas y muchas más que proponen al Estado sus propias demandas al margen de los partidos políticos o, incluso, confrontados con ellos. No es casual que esos sectores considerándose excluidos o poco representados por los partidos políticos apoyaran el reconocimiento legal de nuevas organizaciones políticas. Bajo esas circunstancias, con cada proceso electoral la confianza ciudadana en el valor del sufragio se vuelve más volátil e impredecible.

Cada vez que los políticos se han visto confrontados con la insatisfacción ciudadana, su anuencia para pactar reformas electorales ha sido más orientada a sofocar la crisis planteada que para consolidar la democracia. Las reformas se vuelven instrumentales, lo cual en una de las razones que explican su falta de continuidad. En general, el sistema político no ha contribuido a

la creación de una cultura democrática que le diera credibilidad al ejercicio del voto. Cultura que demanda la presencia de mecanismos que garanticen la transparencia, confiabilidad, seguridad, eficiencia y eficacia, en los procesos electorales y en el uso de los recursos públicos. En su lugar, los políticos optaron por incentivar el clientelismo a partir de las necesidades insatisfechas de la población, convirtiéndolo en una práctica arraigada que vincula los gobiernos, los partidos políticos y las organizaciones sociales. El clientelismo se define como un intercambio extraoficial de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral.

Los desafíos que enfrenta constantemente el sistema político electoral, debido a la evolución política del país y las crecientes demandas por un sistema democrático más participativo, requiere crear una relación distinta entre los políticos y los electores, otra cultura y otro liderazgo, que tomen en cuenta las necesidades, exigencias, valoraciones y concepciones de la política que tiene la ciudadanía, en particular la juventud mayoritaria. A la juventud no se le debe ignorar en cualquier proceso de reformas y cambios. En las elecciones de 2017 el Tribunal Supremo Electoral (TNE) informó que, de los habilitados para votar, 691 mil 761 eran jóvenes que lo harían por vez primera. Es importante destacar que la mayoría de los jóvenes son más víctimas que beneficiarios del sistema y que no tienen memoria histórica respecto a las condiciones políticas que vivía el país antes de 1980. La generación que tuvo contacto con el inicio de la transición a la democracia es hoy de la *“tercera edad”*. De los nacidos *“en democracia”*, su primera experiencia electoral fue hasta el 2005; justo en la que se registra la mayor cuota de abstención pese a que en ese año se aplicó la nueva Ley Electoral aprobada en 2004 por el Congreso Nacional, dando cumplimiento a los llamados Acuerdos Cívicos del 04 de septiembre del año 2001, suscritos por los partidos políticos legalmente inscritos. En ese sentido, los resultados de 2005 son paradójicos puesto que el nuevo cuerpo legal electoral implementó el conjunto de reformas más importantes jamás acordadas hasta entonces, entre ellas:

- Creación del Tribunal Supremo Electoral, sustituyendo la figura del Tribunal Nacional de Elecciones.
- El uso de la papeleta separada con fotografía en sus tres niveles electivos con excepción de que los candidatos a regidores
- Incorporación Institucional del cronograma de actividades electorales;
- Introducción de los principios, que constituyen la base doctrinaria del sistema electoral hondureño;
- Incorporación de las disposiciones legales con referencia a la Equidad de Género e Igualdad de Condiciones;
- Renovación de la normativa para la práctica de las Elecciones Internas;
- Programa de Formación Cívica Electoral;
- Regulación de encuestas y sondeos de opinión pública, con sus tiempos definidos para su práctica;
- Establecimiento del período de propaganda, con sus tiempos definidos;

Las reformas no impidieron la baja concurrencia a las urnas y tampoco la fractura interna de 2009, lo cual conduce a preguntar si los cambios al sistema electoral y la apertura al multipartidismo bastan para resolver las expectativas ciudadanas, sobre todo de tipo económico y social, cuando un país entra en una espiral de confrontación y crisis. A la luz de los resultados, es posible considerar que la élite política hondureña sobrevalúa las reformas electorales como mecanismos para corregir las fallas estructurales de su modelo de poder y que lo que ha venido logrando hasta ahora es postergar o reducir la conflictividad, pero no resolverla. Su apuesta más reciente apunta al paso del bipartidismo al multipartidismo como una estrategia para sofocar el hartazgo ciudadano, pero arrastrando sus vicios e ineficacia.

El bipartidismo ha sido el gran protagonista de un sistema político que, hasta ahora, ha reconocido la existencia de otros partidos siempre y cuando no le representan competencia, es el caso del PINU, la Democracia Cristiana y Unificación Democrática, partidos satélites sin peso electoral; sin embargo, a partir del 2009 la fragmentación del sistema se acelera y, como se puede ver en el cuadro 3, surgen partidos de todo tipo y tamaño, en su

mayoría casi coyunturales, algunos de maletín, con una débil significación político-electoral, a excepción del Partido Libertad y Refundación, surgido de la oposición popular al Golpe de Estado y que en las elecciones generales de 2013 y 2017 ocupó el segundo lugar en los resultados, desplazando al Partido Liberal a un tercer puesto. La impresión general es que Libre no ha ganado las elecciones porque los fraudes se lo han impedido.

**Cuadro 3**  
**Multipartidismo en Honduras 2013-2017**

No.	Partidos políticos participantes en elecciones 2013	Partidos políticos participantes en elecciones 2017
1	Partido Nacional	Partido Nacional
2	Libertad y Refundación (Libre)	Alianza de Oposición contra la Dictadura (Libre y Partido Innovación y Unidad)
3	Partido Liberal	Partido Liberal
4	Partido Anticorrupción	Partido Anticorrupción
5	Partido Innovación y Unidad	Partido Innovación y Unidad
6	Unificación Democrática	Unificación Democrática
7	Partido Demócrata Cristiano	Partido Demócrata Cristiano
8	Partido Alianza Patriótica	Alianza Patriótica Hondureña
9	UD-FAPER	Partido Frente Amplio
10		Partido Va Movimiento Solidario (Vamos)

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del TSE

En ambos procesos destaca también la aparición de un candidato “outsider”, el presentador de televisión y narrador de fútbol, Salvador Nasralla. Lo que en 2013 parecía una participación anecdótica, mostró en el proceso siguiente que no había sido circunstancial. Sin experiencia previa en partidos políticos o ins-

tituciones, Nasralla recibe el apoyo de un amplio sector del electorado que capta su discurso como antisistema, al margen de los desacreditados círculos políticos tradicionales. La figuración de Nasralla es un fenómeno ligado a nuevas formas de comunicación política en Honduras, al surgimiento de redes sociales, a la imposición de la imagen sobre el contenido, a la conversión de la política en espectáculo y a la precarización de la vida en el país. En la actualidad, Nasralla se prepara para su tercera incursión electoral, creando un nuevo partido. En ese camino su discurso monotemático, de lucha contra la corrupción, se va combinando con la adquisición de los compromisos inevitables que el acceso al poder plantea en Honduras a los políticos. Agotado el impulso inicial de la transición política hacia la democracia, la sociedad hondureña se debate en una incertidumbre sobre su futuro, marcada por procesos electorales que conviven entre conflictos violentos y situaciones traumáticas de país. En resumen, podemos decir que:

- a. En general, al margen de las cifras y de su credibilidad (dada las debilidades que aquejan al censo electoral), la tendencia general de la transición ha sido, hasta ahora, mostrar una alternancia en el poder entre dos partidos conservadores que favorecen la oligarquización de la democracia, es decir, al gobierno de unos pocos para unos pocos. Bajo ese esquema, las élites han tenido el usufructo absoluto de los recursos nacionales, incluyendo, el aprovechamiento de los presupuestos públicos.
- b. Cada vez que los políticos se han visto confrontados con la insatisfacción ciudadana, su anuencia para pactar reformas electorales ha sido más orientada a sofocar la crisis planteada que para consolidar la democracia. Las reformas se vuelven instrumentales, lo cual en una de las razones que explican su falta de continuidad. En general, el sistema político no ha contribuido a la creación de una cultura democrática que le diera credibilidad al ejercicio del voto. Cultura que demanda la presencia de mecanismos que garanticen la transparencia, confiabilidad, seguridad, eficiencia y eficacia, en los procesos electorales y en el uso de los recursos públicos.

- c. En la coyuntura actual, con los antecedentes descritos, hace surgir la duda razonable de si los cambios al sistema electoral y la apertura al multipartidismo bastan para resolver las expectativas ciudadanas, sobre todo de tipo económico y social, cuando un país entra en una espiral de confrontación y crisis. Es posible considerar que la élite política hondureña sobrevalúa las reformas electorales como mecanismos para corregir las fallas estructurales de su modelo de poder y que lo ha que venido logrando hasta ahora es postergar o reducir la conflictividad, pero no resolverla.

#### 4. DESENCANTO CON LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA

En el sondeo de opinión *“Percepciones sobre la situación hondureña en el año 2018”*, divulgado en abril 2019 por el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ), se consultó a la ciudadanía su evaluación del desempeño de las instituciones del Estado, y seis de cada diez hondureños y hondureñas percibieron que la corrupción está extendida en todas las instituciones consultadas (22). Entre las cinco instituciones que generan mayor desconfianza figuran el Congreso Nacional (86.1%), la Corte Suprema de Justicia (82.2%), el gobierno central (82.1%), los partidos políticos (84.6%) y el Tribunal Supremo Electoral con (83.9%). El sondeo reveló algo más preocupante aún; que 70.3% de la población considera que las instituciones del Estado están controladas por el narcotráfico o por los capos de la droga. Valoraciones de ese tipo son frecuentes en los últimos años, sobre todo desde el golpe de Estado cuando cobró fuerza la tendencia de concentrar el poder político e institucional en la Presidencia del país. Desde ese año la opacidad del Estado se reforzó con la emisión de leyes como la de Clasificación de Documentos Públicos o la creación del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, que le permite al Ejecutivo tener a su disposición todos los servicios de inteligencia y de investigación del Estado.

Asimismo, con el Decreto Legislativo No.286-2009 de fecha 13 de enero de 2010, contentivo de la Ley para el Establecimiento

de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, el presidente de la República reforzó sus atribuciones para tomar las medidas que sean necesarias para lograr que sus planes, políticas, proyectos y programas se cumplan. Ese manejo implicar crear o modificar las instancias de conducción estratégica que estime necesarias. Por si fuera poco, en 2014 se incrementaron las facultades presidenciales con la aprobación de la Ley para Optimizar la Administración Pública que permite al gobernante *"la suprema dirección"* del Estado vía decretos o PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) que pueden ser divulgados o no, si así lo acuerda su titular en Consejo de Secretarios de Estado, lo que le otorga una discrecionalidad extrema en el manejo de los asuntos públicos.

La concentración de poder no se limita al Ejecutivo, sino que también ocurre en el Congreso Nacional, a través de la reforma al reglamento interno, y en el Poder Judicial con la desaparición, en la práctica, del Consejo de la Judicatura. En ambos órganos todo pasa bajo la mirada de su titular, hasta los permisos de vacaciones de los empleados. La reelección del presidente Hernández en 2017 se explica, precisamente por el alineamiento de poder que subordinó las instituciones y órganos del Estado, incluyendo los electorales, a la voluntad autoritaria del Poder Ejecutivo, a un hábil manejo de intereses económico-políticos de las élites, a la complacencia de algunos sectores de la oposición política, al visto bueno del gobierno de Estados Unidos y a la debilidad de la ciudadanía organizada. Centralizar el Estado implica también manejar el presupuesto asignado a la Administración Pública que para el año electoral 2017 fue de 136 mil 585 millones de lempiras, suma que manipulada a discreción permite a la Presidencia de la República premiar o castigar a quienes lo apoyen o adversen, al tiempo que le facilita la ejecución de programas clientelares, como la plataforma *"Vida Mejor"*, que llegan a miles y miles de familias en extrema pobreza.

Violentar la prohibición constitucional a la reelección sin cambiar el texto constitucional requirió un trabajo sistemático de cooptación de la institucionalidad, en la que se incluye las Fuerzas Armadas, que demandó años de ejecución. Todos los gobernantes que lo intentaron en la recta final de sus mandatos terminaron

fracasando. JOH aprendió la lección. El aparato estatal sigue siendo fundamental en la toma de decisiones. Pese a que el neoliberalismo privatizó sectores públicos estratégicos, como en el área de la generación de energía y de telecomunicaciones o que pretendió “*achicarlo*”, el Estado conservó tanto su capacidad de intervención como de represión. Lo mantuvo ser el instrumento de control de las élites sobre el resto de la sociedad. Por eso la ciudadanía percibe que ese Estado no le favorece pese a sostenerlo con sus impuestos y que las políticas públicas agravan sus precarias condiciones sociales.

En los pasados 40 años, Honduras cuadruplicó el número de instituciones públicas (de 30 a un estimado de 122); un crecimiento cuantitativo que no volvió la institucionalidad eficiente, fundamentalmente en sus órganos de justicia y seguridad, de control, y electorales. En opinión de Ramón Romero, la fortaleza de la institucionalidad es un área decisiva en la construcción de la democracia. En esta área, señala, es evidente que el autoritarismo obstaculiza y debilita el desarrollo de las instituciones del Estado, para favorecer intereses particulares.<sup>15</sup> Instituciones que en su momento trataron de responder a las demandas del país, como el Ministerio Público y sus fiscalías especiales, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos o el Tribunal Superior de Cuentas, fueron debilitadas.

La mayor parte de la población hondureña no cree en la institucionalidad porque la percibe ajena. En una línea similar al sondeo de opinión pública realizado por el ERIC, una encuesta realizada en 2018 por el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), sobre la confianza en la institucionalidad del país, mostró que siete de cada diez encuestados dijo no confiar en el desempeño de las principales instituciones, entre ellas el Congreso Nacional (78.1%), la Presidencia de la República (76.7%) y la Corte Suprema de Justicia/Jueces (71.2%).<sup>16</sup> La desconfianza ciudadana se confirma con cada escándalo de co-

---

<sup>15</sup> Comentario en grupos focales del CEDOH.

<sup>16</sup> Tercera Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad y Victimización, Honduras 2018, IUDPAS, UNAH.

rrupción que trasciende públicamente, como el saqueo multimillonario del que fue víctima el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), lo que sumado a la falta de solución a las demandas sociales conlleva, inevitablemente, a un distanciamiento creciente entre el ciudadano y el Estado.

Paradójicamente, el Estado hondureño enfrenta retos decisivos, y la complejidad del momento reclama de la ciudadanía un debate y un empeño diferente, tanto en el ámbito de las finanzas y la producción como en el diseño y ejecución de políticas públicas con impacto positivo en la reducción de las inequidades y desigualdades. El hecho que la ciudadanía tolere cada vez menos los escándalos de corrupción y la ineficacia de los administradores públicos es bueno. La ciudadanía debe ser más exigente con la administración de sus recursos, pero ello no puede conducir a un desencanto que la distancie de la institucionalidad y la haga renunciar a su derecho a participar, exigir transparencia y mayor acceso a la información pública. Precisamente la corrupción es resultado de la impunidad y falta de control. La falta de control es un factor común en los problemas que atraviesa el Estado. Todo lo público tiene que hacerse público. A partir de 1982 el país se ha manejado con un criterio eminentemente político., pero eso es inviable ya desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática. La ciudadanía debe estar presente y no sólo como veeduría, sino como gestora del cambio. Se tiene que lograr que las instituciones cumplan con la misión constitucional para la que han sido creadas y sostenidas. A la institucionalidad se le debe criticar, pero también hacer que funcione.

Analizar y evaluar la capacidad de control sobre los fenómenos de la corrupción y la impunidad en nuestro país, para el caso, supone la existencia de instancias estatales adecuadas para ejercer esa función, empezando por los operadores de justicia (policías, fiscales y jueces), sin excluir el papel fundamental que pueden desempeñar otras instancias más políticas en su conducción, como el Congreso Nacional, el Tribunal Superior de Cuentas y el Tribunal Supremo Electoral. La debilidad institucio-

nal en Honduras es una de las características clave para entender la magnitud y profundidad de los fenómenos analizados.<sup>17</sup> Contar con una visión integral de la gestión pública implica considerar el ciclo completo, que abarca desde precisar qué tipo de Estado es el que tiene Honduras y a qué tipo de Estado se debe aspirar. Llegar a ese nivel de análisis en el debate político actual es difícil, pero debe ser un objetivo permanente. La única posibilidad real de lograrlo es que la ciudadanía lo exija; ya no sólo a partir del reclamo de derechos sociales específicos sino de enfocar las brechas estructurales que impiden el mejor desarrollo. Podemos resumir lo expresado de la siguiente manera:

- a. La reelección del presidente Hernández en 2017 se explica, precisamente por el alineamiento de poder que subordinó las instituciones y órganos del Estado, incluyendo los electorales, a la voluntad autoritaria del Poder Ejecutivo, a un hábil manejo de intereses económico-políticos de las élites, a la complacencia de algunos sectores de la oposición política, al visto bueno del gobierno de Estados Unidos y a la debilidad de la ciudadanía organizada. En los pasados 40 años, Honduras cuadruplicó el número de instituciones públicas (de 30 a un estimado de 122); un crecimiento cuantitativo que no volvió la institucionalidad eficiente, fundamentalmente en sus órganos de justicia y seguridad, de control, y electorales. La fortaleza de la institucionalidad es un área decisiva en la construcción de la democracia. En esta área, es evidente que el autoritarismo obstaculiza y debilita el desarrollo de las instituciones del Estado, para favorecer intereses particulares. Reducir la concentración del poder institucional en el Poder Ejecutivo o en pocas manos debe ser un objetivo político ciudadano.
- b. El hecho que la ciudadanía tolere cada vez menos los escándalos de corrupción y la ineficacia de los administradores públicos es bueno. La ciudadanía debe ser más exigente con la administración de sus recursos, pero ello no puede

---

<sup>17</sup> El control de la corrupción y la impunidad en Honduras: 2014-2018. Autores: Thelma Mejía, Edmundo Orellana, Eugenio Sosa, Mirna Flores, Fernando García y Leticia Salomón. CEDOH. 2017

conducir a un desencanto que la distancia de la institucionalidad y la haga renunciar a su derecho a participar, exigir transparencia y mayor acceso a la información pública.

## 5. DESENCANTO CON LA DEMOCRACIA

**E**n los foros públicos que el CEDOH organiza para debatir sobre la situación del país, es frecuente confirmar en las preguntas y comentarios de los participantes que existen diferentes maneras de entender los conceptos de democracia y ciudadanía, pero que sobre ambos hay desencanto y frustración. El argumento central es que el Estado de derecho ofrecido al inicio de la transición no se concretó y que después de cuatro décadas, *“los ricos son más ricos y los pobres más pobres”*.

La desafección está vinculada a la existencia de una ciudadanía joven muy crítica con la administración pública, como se expuso anteriormente, de la que no siente recibir beneficios, sino obstáculos y agresiones. La ciudadanía en general demanda de la institucionalidad y de sus representantes actuales algo más que la posibilidad de hacerse oír en las urnas y por ello cuestiona cada vez el argumento de que tiene que defender y costear una democracia que en la práctica no le sirve. Año tras año, la conocida encuesta de Latinobarómetro y otros estudios emiten alertas sobre la disminución del apoyo a la democracia en Honduras a partir de 2009, año en el cual el indicador mostraba 53% de respaldo hasta el 2018 que es de 34%. Latinobarómetro sostiene que aumenta el porcentaje de hondureños que prefieren alejarse de la política, la democracia y sus instituciones, al grado que en 2018 un 41% de la población aseguró que le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, lo que ya se venía advirtiendo entre 1998 y 2004. A ese sector le preocupan los problemas de empleo, de transporte, de seguridad y de salud; no la democracia en sí. Si alguien le ofrece mejorar sus condiciones de vida, entonces lo sigue, por antidemocrático que sea su discurso.

Como lo ha advertido el CEDOH en múltiples trabajos, desde el retorno a la constitucionalidad se generaron expectativas democráticas que no se cumplieron. Los logros que pudieron derivarse de la misma se quedaron en una elite económica-empleataria que se asoció con la elite política, carentes de sensibilidad social y que se atrincheraron en su propio feudo, sin moverse de allí en varias décadas. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)<sup>18</sup>, en el año 2016 las personas en condiciones de pobreza representaron 65.7% (5 millones 699 mil 879) de la población total, de las cuales 42.5% estaban en condiciones de extrema pobreza. Del total de asalariados, 71.6% recibía ingresos por debajo de un salario mínimo y de los ocupados 55.7% estaban en la categoría de subempleo. Para el año 2017 esos indicadores empeoraron; las personas en condición de pobreza representan 68.8% y de ellas 44.2% está en condición de pobreza extrema. En ese marco, si un ciudadano es o no partidario de la democracia, depende de dónde está ubicado en la escala social, de quién es y qué es lo que tiene. ¿Qué régimen es realmente el que hay en Honduras o a qué se llama “*democracia*”? Conviene tomar en cuenta cómo se caracteriza a Honduras en el exterior. Según la revista inglesa *The Economist*, el Índice de Democracia para el año 2018 en los países de América Central fue el expresado en el Cuadro No.4.

¿Qué es, cómo se construye ese índice y de que se trata la calificación de “*régimen híbrido*”? El índice de democracia es una clasificación hecha por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, a través de la cual se pretende determinar el rango de democracia en 167 países. Este estudio fue publicado por primera vez en el año 2006 y ha tenido posteriores actualizaciones en 2008, 2010, 2012, 2014, 2015, 2017 y 2018. La calificación se basa en los resultados de sesenta indicadores que se agrupan en cinco diferentes categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación y cultura política. En lo que respecta a la clasificación que se hace a los países de acuerdo con su puntuación, esta se divide de la siguiente manera: países con democracia plena, países con democracia imperfecta, países con regímenes híbridos y países

---

<sup>18</sup> Instituto Nacional de Estadísticas (INE) – IAIP. <https://portalunico.iaip.gob.hn> › portal

con regímenes autoritarios. Los regímenes híbridos, como se califica al hondureño, son aquellos que se caracterizan por una combinación de elementos democráticos y autoritarios. Son regímenes que adoptan la forma de democracia, con instituciones políticas formalmente democráticas que maquillan la realidad de la dominación autoritaria, y al mismo tiempo carecen de un área de competencia lo suficientemente abierta, libre y justa como para garantizar que se respete la voluntad expresada en las urnas de la mayoría del electorado.

**Cuadro 4**  
**Índice de democracia en América Central**  
**Referencia global (rango mundial): 167 países.**

Rango Mundial	País	Índice	Categoría
23	Costa Rica	8,07	Democracia plena
45	Panamá	7,05	Democracia imperfecta
77	El Salvador	6,20	Democracia imperfecta
85	Honduras	5,63	Régimen híbrido
87	Nicaragua	3,63	Régimen autoritario
N/D	Belice	ND	Sin datos

**Fuente:** The Economist. [https://es.wikipedia.org › wiki › Índice\\_de\\_democracia](https://es.wikipedia.org/wiki/Índice_de_democracia)

Esa caracterización coincide con diferentes análisis internos que sostienen que en 1980 Honduras experimentó un inicio de apertura, liberalización y parcial ruptura civil de la tutela militar y vigencia de la Constitución, pero que cuatro décadas después la exclusión social, económica, política, electoral y cultural no muestra los resultados esperados y prometidos. No puede obviarse que existe un parcial y relativo respeto de los derechos civiles, pero con una élite gobernante que los condiciona a un grado mínimo de participación ciudadana real, y que suele circunscribirla al período electoral, no a la toma de decisiones sobre políticas de Estado. En la práctica, las elecciones y el ejercicio gubernamental tienen tanto descrédito que la confianza en sus resultados es mínima.

Bajo esa definición de “*régimen híbrido*”, The Economist sitúa Honduras a la par de países árabes, de Singapur o de Nicaragua, lo cual es preocupante. En efecto, se cuenta con una Constitución, hay multipartidismo, elecciones periódicas, instituciones representativas, un poder judicial, un sistema público de educación y salud, derechos y libertades formales, pero es un modelo de sociedad que convive en un contexto violatorio de los derechos humanos y de persistentes prácticas autoritarias, represivas y de exclusión.

Lo complejo de esa “*convivencia*” es que regímenes como el hondureño no pueden etiquetarse como democracias plenas, pero tampoco como autoritarismos cerrados. El espectro interpretativo es un arco más extenso debido a que hay prácticas políticas y sociales que pueden estar más o menos cercanas al extremo democrático o al extremo autoritario o liderazgos políticos que asumen rasgos de ambos. Si se compara el militarismo previo a 1980, la situación actual ofrece mayores oportunidades para las demandas ciudadanas, pero si se valora con las expectativas que generó la transición a la democracia, entonces queda a deber. Hasta ahora, los políticos no entendieron las nuevas lógicas participativas de la sociedad y fueron incapaces de canalizar las demandas de las personas, por urgentes que fueran. Pero no sólo ellos cargan con toda la responsabilidad. Las organizaciones sociales tampoco encontraron un espacio de conducción ante la pérdida de credibilidad de los políticos. La vida en

democracia se volvió agobiante, con la imposición de más y más impuestos bajo el argumento de una disciplina fiscal que dejaba exentos a quienes más ganaban y más exhaustos a quienes menos ganaban.

Indicadores claros como el empobrecimiento sistemático de las clases medias o el incremento del éxodo migratorio mostraron el deterioro de los derechos de las personas. La violencia alcanzó niveles extremos. Con una dosis de desesperación, la incertidumbre terminó apoderándose del país; la gente se pregunta ¿qué vendrá?, ¿Para dónde va Honduras?, ¿Cuál es la salida?, ¿Es posible aún que haya diálogos efectivos?, ¿Alguien tiene planteamientos concretos para un cambio de rumbo?, ¿Pueden frenarse las condiciones de abuso y desigualdad? Ante esas inquietudes no hay respuestas coherentes de los políticos y la percepción de que Honduras se ha convertido en un país polarizado sin mayores alternativas de solución se impone sobre la confianza ciudadana. Sin respeto a las reglas, llámese leyes o normas morales, se crearon condiciones para que el narcotráfico y el crimen organizado se enseñorearan en el país, agudizando la espiral de violencia y delincuencia que en ningún momento se ha enfrentado diligentemente por parte de las autoridades. Con los años resultó inevitable que ese mundo del crimen, que vive con otros códigos y otras reglas, se asociara con la elite empresarial y política, al grado que de financiar campañas políticas de otros pasaron a convertirse ellos mismos en candidatos políticos y funcionarios. En circunstancias democráticas, de respeto a la ley, eso no podría haber sucedido o no en la magnitud a la que ha llegado, pero si creció a la sombra de una gobernabilidad basada en la corrupción y la impunidad.

Los mega escándalos se han sucedido unos a otros; a un político se le ocurre inventarse un nuevo transporte público para Tegucigalpa y sin que nadie lo investigue desaparecen millones y millones de dólares contratados para tal fin con la banca internacional; otro político repara en que el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) tiene disponibilidad de varios miles de millones de lempiras y orquesta toda una trama para saquearlo; y, por otro lado, los bienes públicos estratégicos comunes, como el agua, los ríos y los recursos forestales, son repartidos para

beneficios de empresas privadas. Todos los mecanismos institucionales para prevenir que esos actos ocurran, fallaron. ¿Ante ellos se plantea, peligrosamente, el dilema de si hay que buscar las respuestas en democracia o fuera de ella? La respuesta es fundamental para el presente inmediato del país y su futuro.

En la actualidad el proceso electoral que culminará con las elecciones previstas para noviembre de 2021 ya inició. Hasta ahora sigue el mismo patrón conservador y excluyente en los modos de relacionamiento entre candidatos, partidos y ciudadanos, en los estilos de campaña, en la naturaleza de las ofertas, etc. Es probable que, ante la brecha abierta entre los políticos y la ciudadanía, persista la tendencia de los partidos de llegar al electorado a través de campañas mediáticas y fraudes que en lugar de fortalecer las prácticas democráticas; las debilitan. El fenómeno de la compra de votos, por ejemplo, como práctica distorsionadora de la voluntad ciudadana para elegir, cada cuatro años, a las autoridades que dirigen el país, es una práctica antigua que ha evidenciado un crecimiento acelerado en los últimos procesos electorales.<sup>19</sup>

El esfuerzo debiera ser en otra dirección, la de reencontrar la democracia con el voto, la soberanía con la ciudadanía. Ello exige cambios sustanciales en los órganos y reglas electorales, estimular la participación e inclusión política de sujetos históricamente marginados del espacio público: jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad física, entre otros. Si el reto es cambiar de rumbo y hacer comprender a los políticos que en la participación política y electoral se juega uno de los temas centrales de la legitimidad de la democracia, entonces será preciso que la ciudadanía también mejore su comprensión de la democracia y las expectativas que tenga de vivir en democracia. La primera responsabilidad del ciudadano será saber elegir y reclamar ser electo, es decir, dotar de contenido y mandato ese derecho democrático. Elegir implica que la decisión tome en cuenta el mínimo de garantías de que el candidato al que apoya tiene una propuesta viable para enfrentar la crisis

---

<sup>19</sup> Honduras Elecciones 2013: Compra de Votos y Democracia. Investigador: Carlos Meléndez. Comentaristas: Víctor Meza y Leticia Salomón. CEDOH, 2014.

y que dispondrá de los mecanismos institucionales necesarios para exigirle que así sea. La responsabilidad de votar no se reduce a depositar la papeleta en la urna, sino que implica saber qué harán los políticos con esos votos. De ello deriva que los elegidos deben responder a ese electorado que acudió a las urnas y decidir en función de los intereses generales y no personales o corporativos.

Si existe la posibilidad de reiniciar un proceso de transición democrática, este requiere una transformación general de la política tradicional que se ha quedado rezagada en torno a las preocupaciones centrales de los ciudadanos de hoy. En esa perspectiva, la construcción de una sociedad civil fuerte, combativa y con autonomía del Estado y del propio sistema de partidos, se convierte en la mejor garantía de avance del proceso de democratización en el país. Debe haber convencimiento de que aún son muchas las tareas por resolver para recobrar la confianza en la democracia, pero sin el fortalecimiento de una cultura democrática que sustituya a la cultura autoritaria no será posible resolver esos desafíos tanto tiempo postergados.

## **6. CONCLUSIONES**

- a. Regímenes como el hondureño no pueden etiquetarse como democracias plenas, pero tampoco como autoritarismos cerrados. El espectro interpretativo es un arco más extenso debido a que hay prácticas políticas y sociales que pueden estar más o menos cercanas al extremo democrático o al extremo autoritario o liderazgos políticos que asumen rasgos de ambos. Si se compara el militarismo previo a 1980, la situación actual ofrece mayores oportunidades para las demandas ciudadanas, pero si se valora con las expectativas que generó la transición a la democracia, entonces queda a deber. No obstante, lo relevantes es que, hasta ahora, los políticos no entendieron las nuevas lógicas participativas de la sociedad y han sido incapaces de canalizar las demandas de las personas, por urgentes que fueran.

- b.** Es probable que, ante la brecha abierta entre los políticos y la ciudadanía, persista la tendencia de los partidos de llegar al electorado a través de campañas mediáticas que en lugar de fortalecer las prácticas democráticas; las debilitan. El esfuerzo debiera ser en otra dirección, la de reencontrar la democracia con el voto, la soberanía con la ciudadanía. Ello exige cambios sustanciales en los órganos y reglas electorales, estimular la participación e inclusión política de sujetos históricamente marginados del espacio público: jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad física, entre otros.
- c.** Si el reto es cambiar de rumbo y hacer comprender a los políticos que en la participación política y electoral se juega uno de los temas centrales de la legitimidad de la democracia, entonces será preciso que la ciudadanía también mejore su comprensión de la democracia y las expectativas que tenga de vivir en democracia.

## **7. DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES**

- a.** Honduras ha cambiado, no sólo el bipartidismo. El país ha sufrido intensos cambios, tanto por sus condiciones a lo interno como al influjo de lo internacional. Tales cambios incluyen desde su extensión territorial, su topografía y su composición demográfica, que variaron notablemente; pasando por el modelo económico y político partidista, los movimientos sociales, la conflictividad ideológica, la seguridad y la institucionalidad pública, entre otros aspectos. Reiniciar la transición política a la democracia no significa pretender retornar al punto de partido en 1980 o al de su ruptura en 2009, sino que tomar en cuenta las condiciones nuevas, para un modelo democrático renovado.
- b.** Pese a los cambios, el fin histórico del bipartidismo no ha llegado aún en Honduras. Si bien es cierto los partidos Liberal y Nacional ya no son los únicos mayoritarios, el modelo bipartidista de acceso al poder y de usufructo de este, sigue vigente. La tendencia actual al multipartidismo corre el

riesgo de sumirse en la vieja cultura bipartidista e integrarse a un contexto de inestabilidad y conflictividad social permanente. ¿Cómo romper con esa cultura autoritaria y de oligarquización del poder? Hay que conocer las etapas de ese círculo vicioso de elecciones-desencanto-elecciones y toma las medidas para que la ciudadanía deje de ser una víctima más.

- c. Entre el desencanto de la sociedad y los promedios de participación ciudadana existen nexos o vínculos evidentes, pero los mismos son complejos. La tendencia inicial de altos porcentajes de votación ciudadana de la década de los 80, no se mantuvo, y el voto se volvió más volátil. En ese contexto, las reformas electorales manipuladas o pactadas al margen de la ciudadanía no parecen ofrecer la válvula de escape de antes a las demandas participativas de la población. Las reformas requeridas son estructurales, no medias reformas que tienden a ser revertidas una vez pierden su utilidad política coyuntural, como ocurrió, por ejemplo, con la prohibición a que un presidente del Congreso Nacional aspirara, en funciones, a ser candidato presidencial de su partido.
  
- d. Bajo el influjo de los acontecimientos sociales internos y de las nuevas tendencias en el mundo, surgieron otros actores sociales, como los movimientos de derechos humanos, con énfasis en la defensa de los derechos civiles; y los movimientos vinculados a la defensa de otros derechos, como los de las mujeres, la niñez y juventud, de pueblos indígenas y negros, del ambiente, de los consumidores y pobladores, ecuménicos, entre los más relevantes. Ellos demandan cambios en la denominada “*democracia representativa*” y exigen mecanismos directos de participación. El desafío es complejo, lo que se advierte en la cotidianidad es la acumulación de tensiones, a las que siguen cada vez más frecuentes estallidos de violencia social. ¿Es esa la ruta correcta para fortalecer un Estado de derecho o la sociedad hondureña requiere otra aproximación a la realidad?

- e. El multipartidismo que en la actualidad ofrece otras alternativas al sistema político electoral tradicional, que ha girado en torno a liberales y nacionalistas, no consolida aun un sistema de pesos y contrapesos al autoritarismo que cierra la participación ciudadana. A ese multipartidismo parece hacerle falta romper no sólo la hegemonía de los dos partidos históricos sino su modelo de poder, que es la esencia del bipartidismo. Si cabe esperar una alternancia distinta en el gobierno, con el acceso de nuevas organizaciones, entonces es condición necesaria la existencia de un real pluralismo ideológico que no considere al ciudadano únicamente como un elector, sino como un sujeto de pleno derecho al que debe rendir cuentas de la representación que periódicamente le otorga.
  
- f. Honduras se encuentra hoy en una encrucijada mayor respecto al reto de avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, para lo cual el rol activo del Estado y sus instituciones es un eje fundamental en el proceso de transformaciones necesarias para garantizar un modelo de desarrollo con igualdad, sustentable y socialmente justo. No obstante, la insatisfacción con el sistema político se extiende a la institucionalidad y a la democracia misma y marca una tendencia que debe revertirse so pena de legitimar el autoritarismo. Disponer de una visión ciudadana crítica respecto a la institucionalidad y la democracia no justifica dejar ambas sólo bajo el control de los políticos tradicionales o quedar a la espera de que haya un cambio radical que las renueve totalmente. Retomar el enfoque de la gradualidad del cambio, con una visión estratégica clara de adónde debe conducir es un desafío fundamental.
  
- g. Hoy, además del balance interno de poder, el rumbo lo determina, de manera cada vez más determinante, el escenario internacional que globaliza tanto el capital como los conflictos y que impone a las naciones retos adicionales, muchos contradictorios entre sí, entre ellas abrir las puertas de sus economías al control de las grandes corporaciones financieras y elites privadas, y, por otra, que cada país atienda las aspiraciones internas de un desarrollo inclusivo

y sostenible con igualdad, así como a los necesarios cambios estructurales que se requieren para materializar esos grandes objetivos. La coherencia entre las demandas internas y externas para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática es imprescindible.

- h. Como ya se planteaba a inicios de la década de los 90, en la actualidad ninguna fuerza política con tendencia modernizante y reivindicativa en Honduras ha logrado desarrollar nuevos vínculos participativos con su base social, pese a que el movimiento popular mantiene un reclamo constante de apertura; mientras nadie lo consiga, la esperanza de un cambio político se posterga, *atrapado en un marasmo de fuerzas conservadoras y antinacionales*.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. Por Orlando Pérez, Ph.D., Millersville University; Mariana Rodríguez, Ph.D., Coordinadora de Programa de LAPOP y editora del informe, Vanderbilt University, y Elizabeth J. Zechmeister, Ph.D. Directora de LAPOP y editora de la serie Vanderbilt University Marzo 2018.
- Distribución territorial de los apoyos electorales en América Latina: los casos de Ecuador, Perú y Honduras (1979-2006). Margarita Batlle. Revista de Análisis Político n° 67, Bogotá, septiembre-diciembre, 2009.
- El control de la corrupción y la impunidad en Honduras: 2014-2018. Autores: Thelma Mejía, Edmundo Orellana, Eugenio Sosa, Mirna Flores, Fernando García y Leticia Salomón. CEDOH. 2017.
- Golpe de Estado: Partidos, instituciones y cultura política. CEDOH, 2010.
- Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia. Informe de monitoreo. Coordinador Víctor Meza y Equipo de investigadores. CEDOH.
- Honduras Hoy: Sociedad y Crisis Política. Autora: Margarita Oseguera de Ochoa. Año: 1990. CEDOH.

- Honduras Elecciones 2013: Compra de Votos y Democracia. Investigador: Carlos Meléndez. Comentaristas: Víctor Meza y Leticia Salomón. CEDOH, 2014.
- Honduras: Retos y desafíos de la reconstrucción democrática. CEDOH, 2011.
- Honduras: la difícil opción democrática. Romero, Ramón. Buenos Aires CLACSO, 2014.
- A un año de gobierno: la percepción e impacto interno del manejo de la impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras. Autores: Leticia Salomón, Eugenio Sosa, Lizbeth Guerrero, Edmundo Orellana, Thelma Mejía, Mirna Flores. CEDOH, 2019.
- Proceso electoral 2001: Monitoreo desde la sociedad civil. Equipo de análisis: Leticia Salomón, Julieta Castellanos, Mario Posas y Eugenio Sosa; equipo de apoyo: Mirna Flores, Félix Molina y Oscar Ávila. Coordinación General: Víctor Meza. Segunda edición, Julio 2002
- Temas políticos. Autores: Mario Posas, Leticia Salomón, Julio Navarro y Ramón Oqueli. Año: 1992. CEDOH
- Tercera Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad y Victimización, Honduras 2018, IUDPAS, UNAH.
- The Economist.  
[https://es.wikipedia.org > wiki > Índice\\_de\\_democracia](https://es.wikipedia.org/wiki/Índice_de_democracia)
- TSE, informe de labores presentado al Congreso Nacional, 2010.

## PARTE II

# LAS CONSECUENCIAS

### D. CIERRE DE OPORTUNIDADES, EXPULSIÓN SOCIAL Y MANEJO POLÍTICO DE LA MIGRACIÓN

---

*Eugenio Sosa<sup>1</sup>*

La migración es uno de los graves problemas persistentes de la sociedad hondureña, que tiene una tendencia creciente a la agudización. Según la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) la cantidad de hondureños en el exterior llega a las dos (2) millones de personas. De los dos millones de migrantes, 1.2 se encuentran en los Estados Unidos y el resto en España y en otros países. Pero llegar a los Estados Unidos de manera irregular, es cada vez más difícil, complicado e incierto. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de las personas de los países del norte de Centroamérica que intentaron migrar en 2017, alrededor del 30% fue detenido por las

---

<sup>1</sup> Eugenio Sosa es Licenciado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Guatemala. Es profesor de sociología en la UNAH e investigador asociado al Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

autoridades migratorias de México, 52% por la Policía de Fronteras de los Estados Unidos de América, y sólo el 18% logró entrar a los Estados Unidos de América. Producto de las políticas migratorias endurecidas por el gobierno de los Estados Unidos de América, cada año el país recibe miles de retornados. En el año 2019, al 19 de noviembre 2019 ya se habían recibido 99,186 personas retornadas, según el Observatorio Consular y Migratorio de Honduras (COMIGHO).

Los factores expulsivos de personas como migrantes se encuentran en varios niveles. En el nivel socio estructural, los factores expulsivos son la desigualdad, la exclusión social, la pobreza, el desempleo y la violencia. En el nivel institucional el principal factor expulsivo es el colapso del Estado, que se evidencia en la concentración del poder, ausencia de Estado de Derecho, ausencia de acceso a la justicia, corrupción, impunidad y colusión de las elites políticas con las organizaciones del crimen organizado. En el nivel político coyuntural, el factor principal de expulsión es el deterioro de la democracia y la precaria legitimidad del gobernante Juan Orlando Hernández. Todos estos factores de expulsión constituyen una crisis múltiple. La ciudadanía hondureña ha estado demandando cambios en la sociedad hondureña, algunas veces en el marco de los procesos electorales y otras veces desde el contexto de las calles. Pero ese proceso de cambio ha estado bloqueado, lo cual ha llevado a la pérdida de la esperanza y consecuentemente a asumir la migración como una opción de salida personal y familiar a la crisis.

La migración internacional ha funcionado en la sociedad hondureña como una válvula de escape que ha evitado que se produzcan crisis políticas o procesos de descomposición social más recurrentes y de mayores dimensiones. La migración como válvula de escape ha contribuido a la estabilización macroeconómica con las remesas, a la amortiguación de la pobreza en los hogares que reciben remesas familiares, y a bajar la presión por el cumplimiento de las demandas y derechos de las personas que se van. Sin embargo, producto del endurecimiento de las políticas migratorias del gobierno de los Estados Unidos de América esta válvula de escape para la sociedad hondureña se está cerrando y tendrá fuertes consecuencias como la reducción de las

remesas, la reducción de ingresos a un porcentaje importante de las familias hondureñas y aumentará la presión y demandas al Estado por los servicios públicos, oportunidades laborales y cumplimiento de derechos.

Si el Estado hondureño no entra en un proceso de cambio, con el cierre de la migración como válvula de escape, se podrían estar gestando en el mediano plazo más y profundas crisis políticas y procesos de descomposición social. Así que urge que el Estado hondureño asuma el desafío de construir y ejecutar una política migratoria integral, que incluya medidas para que la ciudadanía recupere la confianza y la esperanza para quedarse en el país, medidas de trabajo con los migrantes en los países de tránsito y en los países de destino.

En las páginas que siguen se profundiza en temas relacionados con los factores empujan hacia la migración, la pérdida de la esperanza en el país como un detonante para decidir migrar, la migración como válvula de escape ante la crisis de la sociedad hondureña y los problemas del gobierno en la gestión política de la migración. Se finaliza con algunas conclusiones y con una síntesis de los desafíos democráticos.

## 1. LA EXPULSIÓN DE LA POBLACIÓN HONDUREÑA COMO EXPRESIÓN DE LA PERSISTENCIA Y AGUDIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES

**H**onduras producto de la crisis múltiple, que se tornó permanente, se convirtió en uno de los países expulsores de su población. Antes de precisar los factores principales de expulsión, es necesario reconstruir las características principales del fenómeno de la migración en la actualidad. **Según el informe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** sobre las migraciones en el año 2018, establece que los migrantes hondureños en el mundo llegan a un aproximado de dos (2) millones de personas, un estimado de 1.2 millones estarían en los Estados Unidos de América. Un 82% de los hondureños que migran lo hacen hacia Estados Unidos de América, mientras que

la diáspora hondureña en España reporta un crecimiento importante, con unas 68 mil personas<sup>2</sup>. El resto de migrantes se encuentran dispersos en otros países.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de las personas de los países del norte de Centroamérica que intentaron migrar en 2017, alrededor del 30% fue detenido por las autoridades migratorias de México, 52% por la Policía de Fronteras de los Estados Unidos de América, y sólo el 18% logró entrar a los Estados Unidos de América<sup>3</sup>. La migración de menores extranjeros no acompañados en la región se refiere a *“todo menor de 18 años de edad en el extranjero que se encuentra separado de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo, así como aquellos que sean dejados solos tras su entrada al país”*. Entre 2013-2017 se dieron 180,000 detenciones de menores no acompañados en la frontera suroeste de los Estados Unidos de América (OIM, 2018).

En informe de la Fuerza de Tarea de Atención al Migrante hondureño hasta el 31 de diciembre de 2018 retornaron al país 75.279 hondureños, de los cuales 44.760 fueron regresados desde México, 30.345 desde los Estados Unidos de América y los demás desde otras naciones y además se indicó, que el periodo del 2018 se reunificaron 884 niños con sus familias<sup>4</sup>. Para el año 2019, al 19 de octubre, los retornados llegaban a 99,186 personas<sup>5</sup>. El 78% de los migrantes de El Salvador, el 71% de

---

<sup>2</sup> OIM (2018). **Informe** sobre las migraciones en el mundo

[https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)

<sup>3</sup> Citado por el FOSDEH en el estudio *“Una aproximación a las políticas de atención a los deportados en los países del Triángulo Norte de Centroamérica – Honduras”*, 2017, en:

<http://www.fosdeh.com/wp-content/uploads/2017/02/Deportados-2017-Honduras.pdf>

<sup>4</sup> Casa Presidencial. 7 de febrero de 2019. Reunificación familiar de 884 menores y reinscripción de 42.407 hondureños en TPS, logros migratorios en 2018 <https://www.presidencia.gob.hn/index.php/gob/el-presidente/primera-dama/5200-reunificacion-familiar-de-884-menores-y-reinscripcion-de-42-407-hondurenos-en-tps-logros-migratorios-en-2018>

<sup>5</sup> Fuente: Centro de Atención al Migrante Retornado (CAMR) e Instituto Nacional de Migración (INM). DICYP-UNAH; Informe de investigación: Migración en Honduras, 1998-2015. Observatorio consular y migratorio de Honduras ( CONMIGHO 2019)

los migrantes de Guatemala y el 68% de los migrantes de Honduras llevan viviendo más de 10 años en los Estados Unidos<sup>6</sup>. El Centro Nacional de información Social (CENNIS), viene registrando emigrantes retornados a Honduras desde el año 2016 y hasta el 10 de octubre del 2019 ha registrado un total de 256, 597, retornados de los cuales 203,773 son hombres representando el 79.4% y 52,824 son mujeres representando un 20.6%<sup>7</sup>.

Los grupos económicos, sobre todo del sector financiero, se han visto muy favorecidos por las remesas que envían los migrantes hondureños desde los Estados Unidos de América. En Centroamérica, Honduras fue el tercer receptor de remesas con US\$ 4,438.3 millones, reflejando un aumento interanual de 12.4% al cierre de 2017<sup>8</sup>. Para el 2018 las remesas llegaron a 4,800 mil millones de dólares y para el 2019 se espera que sobrepase los 5,000 millones de dólares. En 2015, las remesas representaron el 18.37% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Según el Banco Mundial, en 2016 este porcentaje fue el más alto en Centroamérica y figura entre los 15 más altos del mundo. En el mismo año, las remesas representaron un aporte de 97.50% en las Reservas Internacionales Netas<sup>9</sup> de Honduras. El 90.6% de los beneficiarios de las remesas las usan para cubrir necesidades básicas o de consumo corriente y, el restante 9.4%, afirmó

---

<https://www.conmigho.hn/direccion-general-de-proteccion-al-hondureno-migrante-retornados-2017-2-3/>

<sup>6</sup> Fuente: informe del (BID, 2018). La política migratoria de los EE. UU. Y su impacto en el triángulo Norte de Centro América <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8957/La-politica-migratoria-de-los-EE-UU-y-su-impacto-en-el-Triangulo-Norte-de-Centroamerica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>7</sup> Centro Nacional de información Social (CENNIS 2019), <http://ceniss.gob.hn/migrantes/DatosMigrantes.aspx>

<sup>8</sup> Banco Central de Honduras (BCH). “Resultados de la Encuesta Semestral de Remesas Familiares”, realizada del 4 al 7 de enero de 2018. [http://www.bch.hn/download/remesas\\_familiares/remesas\\_familiares\\_012018.pdf](http://www.bch.hn/download/remesas_familiares/remesas_familiares_012018.pdf)

<sup>9</sup> “Una aproximación a las políticas de atención a los deportados en los países del Triángulo Norte de Centroamérica – Honduras”, FOSDEH, 2017, en <http://www.fosdeh.com/wp-content/uploads/2017/02/Deportados-2017-Honduras.pdf>

que invierte dicho efectivo en la compra o mejora de bienes raíces de su propiedad o de sus familiares<sup>10</sup>. La migración ha constituido una tragedia para la sociedad hondureña, pero ha servido para oxigenar el sistema. Las remesas en el 218 representaron el 20.3% del PIB, mientras que la Inversión Extranjera Directa apenas representa el 5.5% del PIB<sup>11</sup>. (Ver cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Inversión Extranjera Directa Neta (IED) y remesas del exterior como porcentaje del PIB 2010-2018**

Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inversión extranjera directa neta	3.9	5.9	5.9	5.8	8.7	6.3	5.3	5.5	5.7
Remesas del exterior	16.5	15.8	15.6	16.7	17	17.5	17.9	18.9	20.3

**Fuente:** Elaboración propia con base a datos proporcionado por Banco Mundial. Data en línea <https://datos.bancomundial.org/pais/honduras> Fuente: Estado de la región <https://estadonacion.or.cr/estadisticas/> 2017 y Banco central de Honduras. <https://www.bch.hn>, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44485/1/S190116\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44485/1/S190116_es.pdf)

En octubre de 2018 la sociedad hondureña e internacional fue sorprendida al ver miles de personas migrando hacia los Estados Unidos, de manera visible, colectiva, en caravana. Los migrantes han trascendido a la opinión pública por su aporte de remesas al país, por las políticas discriminatorias y racistas de los Estados Unidos de América, por los peligros que corren y por las violaciones a sus derechos que son denunciadas por organizaciones de la sociedad civil; incluso por las masacres a manos de bandas del crimen organizado. Pero hasta el momento esto no había escandalizado ni preocupado tanto al gobierno como con la irrupción de la caravana de emigrantes que salió el 13 de octubre de 2018 desde San Pedro Sula, a la cual le siguieron otras de menor dimensión. Los que promovieron la caravana proyectaron que se incorporarían de 100 a 150 personas, pero

---

<sup>10</sup> BCH. "Resultados de la Encuesta Semestral de Remesas Familiares...", informe citado.

<sup>11</sup> Ibid....

sus expectativas fueron superadas ampliamente. El viernes 12 de octubre de 2018 en la mañana llegaron cerca de doscientas personas que desde hace un año habían concertado a través de las redes sociales. Al difundirse la noticia en los medios se sumaron nuevas personas y al anochecer ya eran 600. Llegaron más, al salir de San Pedro Sula eran 1,200 personas. En el transcurso de la caminata se siguieron sumando personas<sup>12</sup>.

Cuando la caravana cruzó la frontera en el puesto de Aguascalientes rumbo a Guatemala, ya sumaban unas cuatro mil personas, las que lograron romper el cerco que la policía tanto de Honduras como de Guatemala había establecido en el puesto fronterizo. A partir del 23 de octubre y con cifras que aumentaban según pasaban los días, ya se hablaba de un número de 10 mil migrantes cruzando territorio chiapaneco, en la República mexicana<sup>13</sup>. Según algunos reportes periodísticos, llegaron a juntarse unas 14 mil personas hondureñas. ¿Qué hizo posible este fenómeno, no el de la emigración “rutinaria”, sino el de emigrar en caravana? Hay varios factores que se combinaron e hicieron posible esta acción colectiva, entre los que se puede mencionar: uno, después de casi tres décadas de flujos migratorios fuertes, hay personas que han sido retornadas antes de lograr entrar a los Estados Unidos de América, pero que han adquirido experiencia y, además, durante ese tiempo se ha creado organizaciones y logística de solidaridad con los migrantes; dos, las personas decididas a emigrar han aprendido que, si lo hacen de manera colectiva y solidaria, están expuestas a menos riesgos y amenazas. Una encuesta realizada por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en la caravana de salvadoreños<sup>14</sup>, ante la pregunta ¿por qué viaja usted en la caravana? Las respuestas fueron las siguientes: “*en grupo*”

---

<sup>12</sup> Mensaje de Bartolo Antonio Fuentes en su Facebook, transmitido el 13 de octubre de 2018 a las 11.47 am.

<sup>13</sup> Moreno, Ismael. “La caravana: ¿Quiénes la empujan, qué factores internos la provocan y cómo situarnos?”, en <https://cpalsocial.org/la-caravana-quienes-a-empujan-que-factores-internos-la-provocan-como-situarnos-257>, consultado el 03 de noviembre de 2018.

<sup>14</sup> La caravana empezó en Honduras y es mayoritariamente de hondureños, pero también se sumaron centenares y hasta miles de otros centroamericanos, especialmente salvadoreños y guatemaltecos.

es menos riesgoso que viajando solo”, “es más económico, menos peligroso y voy acompañado”, “mayor seguridad”, “no tenía recursos económicos”, “no pude pagar lo del coyote”, “porque vamos como compañeros”, “porque nos sentimos más unidos”<sup>15</sup>. Es totalmente plausible afirmar que, si se hubiera aplicado esta encuesta a la caravana de hondureños y hondureñas, las respuestas serían muy similares. Tres, por tanto, bastaba que un pequeño puñado de hondureños y hondureñas iniciara la caravana y que esta se hiciera pública, como ahora lo facilita la sociedad de la información, para que salieran centenares de personas de todo el territorio nacional a sumarse a ésta.

En caravana los emigrantes pasaron de víctimas a personas con cierta capacidad de agencia<sup>16</sup>, se escucharon sus voces, se organizaron, sorprendieron y hasta atemorizaron a los grupos de poder en Honduras e incluso a escala internacional. El gobierno que preside Juan Orlando Hernández abordó el problema de manera equivocada. Vacío a los emigrantes de toda capacidad de reflexión, de toda capacidad de autodecisión y quiso imponer el argumento de que las personas que iniciaron la travesía fueron engañadas y manipuladas. El gobierno no aceptó la tragedia humana de la sociedad hondureña y busca explicar el fenómeno a partir de factores externos, responsabilizando, primero a una persona<sup>17</sup> de la oposición social y política, y luego a lo que se denominó un partido político radical<sup>18</sup>, llegando incluso a responsabilizar al crimen organizado. El gobierno ha hecho del crimen organizado una causa que explica casi todos los problemas de Honduras. El argumento de estar implicado en el crimen organizado se utilizó para la destitución de cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional en diciembre de 2012; se utilizó en las elecciones de 2013 para descalificar a la oposición política, y en 2017 para justificar los resultados oficiales de las elecciones de noviembre.

---

<sup>15</sup> OIM El Salvador. “Encuesta de caracterización de personas migrantes en tránsito y necesidades humanitarias”, realizada el 27 y 28 de octubre de 2018.

<sup>16</sup> Se le llama agencia a la capacidad de las personas de reflexionar y tomar decisiones propias.

<sup>17</sup> Se trata de Bartolo Antonio Fuentes, periodista, luchador social y exdiputado del partido Libertad y Refundación (Libre).

<sup>18</sup> Se refieren a Libre, aunque no siempre se le menciona directamente.

Las caravanas de emigrantes desnudaron la tragedia de la sociedad hondureña ante el mundo, evidenció el fracaso de los gobiernos para enfrentar los grandes problemas nacionales, y tensó las relaciones entre los gobiernos de Centroamérica y el presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump, quien envió mensajes afirmando que invierte millones de dólares en la región, pero que los centroamericanos no hacen nada para detener la emigración, que les quitaría la ayuda económica, y que son corruptos. Las caravanas han reafirmado la necesidad de refundar la institucionalidad estatal y de luchar contra la corrupción y la impunidad. Para el Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), en perspectiva política, la caravana puso en evidencia el carácter autoritario del régimen de Juan Orlando Hernández (JOH), al momento de gestionar la crisis migratoria nacional. En el fondo se evidencia que el régimen carece de propuestas integrales y sistémicas que den respuestas reales a la crisis migratoria nacional. En perspectiva geopolítica, bajo el lema “*Allá vamos Trump*”, la caravana le recordó al Gobierno de los Estados Unidos, por un lado, que a través de una “*democracia tutelada de bajísima intensidad*”, mantiene en el poder a gobernantes que frenan los procesos de democratización e inclusión social y, por otro lado, que a través de la migración y la búsqueda de refugio, los migrantes “*persiguen sus recursos*”, hacia aquellos países que históricamente han despojado a sus naciones de los recursos generadores de riqueza y bienestar<sup>19</sup>.

Pero ¿cuáles son las causas subyacentes en el fenómeno migratorio o cuáles son los factores que explican la migración de hondureños y hondureñas hacia los Estados Unidos de América, España y otros países en menor porcentaje? Para el caso de los países del norte de Centroamérica, un elemento primordial es la pobreza en los países de origen, especialmente en el caso de Honduras y Guatemala, que presentan índices de pobreza del 74% y el 68% respectivamente. Los emigrantes del norte de

---

<sup>19</sup> CESPAD, 2018. ANÁLISIS | ¿Por qué se van de Honduras? Un análisis de la migración en un contexto de exclusión social  
<http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2018/11/Analisis-6-FINAL-CORRECCIONES.pdf>

Centroamérica provienen fundamentalmente de sectores rurales, sobre todo en Honduras y Guatemala, donde los índices de pobreza rural alcanzan el 82% y el 77% respectivamente<sup>20</sup>.

Honduras es una sociedad polarizada en términos estructurales producto de las grandes brechas, desigualdades y asimetrías entre diferentes conglomerados humanos. Estas brechas, desigualdades y asimetrías constituyen las bases sociales para la migración. La Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM, 2018) estimó que para el año 2018 de cada 100 hondureños/as, 67 estarían en condiciones de pobreza. La EPHPM también estimó que para el año 2018 de cada 100 hondureños/as, 42 estarían en condiciones de pobreza extrema<sup>21</sup>. Estamos ante una situación de persistencia de la pobreza y la extrema pobreza, que al mantenerse en términos porcentuales se expande en términos absolutos. Es decir, que más hogares y más personas concretas se encuentran en situación de pobreza y de pobreza extrema. Ver gráfico 1.

El tema de la pobreza adquiere mayor complejidad porque la misma, en el caso de Honduras, coexiste con la concentración de riqueza y la desigualdad. Honduras desde la medición del coeficiente de GINI en los últimos años se ha ubicado como uno de los países más desiguales del mundo. Para el 2018 el Banco Mundial ubico a Honduras como uno de los países más desiguales del mundo, por detrás de Honduras se ubicaban Sudáfrica y Haití<sup>22</sup>. La desigualdad también se expresa en los ingresos per cápita. El ingreso promedio de los hondureños y hondureñas es de 3,365 lempiras, pero si se ve el ingreso per cápita por quintil, se observa que el ingreso per cápita del quintil I es de apenas 469 lempiras, mientras que el del quintil V es de 9,567 lempiras<sup>23</sup>. La desigualdad también se expresa en términos de las

---

<sup>20</sup> Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica, 2018.

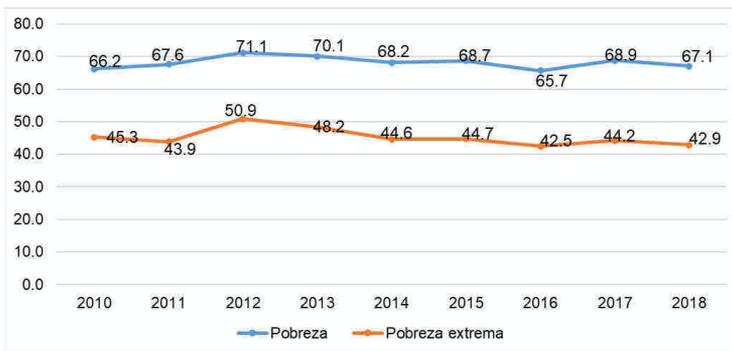
<sup>21</sup> Fuentes: Estado de la región 2017. Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, LXI 2018.

<sup>22</sup> Criterio.hn 2 de julio del 2018. Honduras entre los tres países más desiguales del mundo <https://criterio.hn/2018/07/02/honduras-entre-los-tres-paises-mas-desiguales-del-mundo/>

<sup>23</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2010-2018.

prioridades presupuestarias. La inversión en materia de educación con relación al Producto Interno Bruto (PIB) se ha reducido, llegando a representar en el 2017 apenas el 6.0%<sup>24</sup>. A pesar de que la reducción es leve, en términos de impacto es fuerte, porque la demanda en educación crece cada año de manera significativa y los rezagos educativos son grandes.

**Gráfico 1**  
**Honduras: Población en situación de pobreza y pobreza extrema 2010-2018**



**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, LXI 2018.

Pero la baja inversión social, especialmente en educación y también en salud, no sólo se visualiza por su participación o porcentaje del PIB, sino que también por el porcentaje que representa en el Presupuesto Nacional de la República. En el caso de Honduras, tanto en salud como en educación, el presupuesto de estos sectores con relación al crecimiento del Presupuesto Nacional se ha reducido o se ha estancado. En el 2010 presupuesto de educación representó el 32% del presupuesto nacional y para

<sup>24</sup> Fuentes: Citado en data: estado de la región, 2017. Secretaría de Finanzas y Banco Central. Honduras. Banco Mundial 2017.

el 2019 se redujo al 11%. Mientras que en el caso de salud fue de 14.7% en el 2010 y para el 2019 se redujo a 5.6%<sup>25</sup>.

Contrario a lo que pasa en educación y salud, se incrementa de manera sistemática los presupuestos de los sectores de Defensa y Seguridad. En el período de crecimiento estable (2000-2005) el presupuesto pasó de 1, 547 millones de lempiras a 2,514 millones. Es decir, con un incremento de 967 millones. En términos porcentuales el gasto en este rubro creció un poco más de la mitad de lo que tenía en el 2000, pues registró un 63% de crecimiento durante los 5 años. En este periodo el gasto no pasó de representar el 7% del presupuesto total (a excepción de 2003 que fue 8%), lo cual significa que su crecimiento se correspondió con el crecimiento del gasto público total. Entre 2006 y 2012 el aumento fue significativo y el gasto presupuestario en seguridad y defensa pasó de 3,386 millones a 7,141 millones de lempiras. Aumentó en 3,755 millones, lo que equivale a que duplicó (y un poco más) respecto al 2006 en el lapso de esos 7 años, registrando un crecimiento total de 110%. Con este aumento significativo, el gasto destinado a los aparatos de seguridad y defensa pasó a detentar el 9% del gasto total del gobierno central (excepto en el 2007 y el 2008 que se mantuvo en menos del 8%), lo que significa que su crecimiento fue mayor al crecimiento del gasto global del gobierno. El crecimiento acelerado y, en mucho, desmedido, ocurrió en el lapso 2013-2017. En este período el presupuesto gastado pasó de 9,526 millones a 16,046 millones, lo que reporta 6,520 millones más. Esto significa que el aumento en este último período es mucho mayor que el aumento experimentado en los dos períodos previos. El aumento desmedido se constata cuando se aprecia el gasto en proporción al gasto presupuestario total, dado que la participación de este sector pasó de 10% al 14%, en su punto máximo en 2017. Esto significa que el presupuesto gastado en seguridad y defensa fue drásticamente superior al aumento del presupuesto global del gobierno, absorbiendo, posiblemente, recursos de otras instancias públicas. Considerando el monto del gasto en seguridad y defensa,

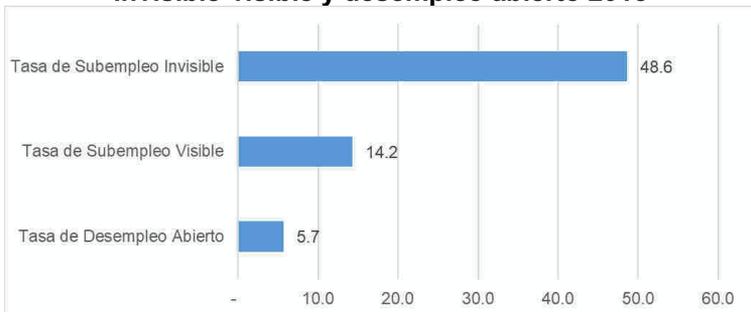
---

<sup>25</sup> Fuente: presupuestos generales de la republica publicados en diario oficial la gaceta 2010-2019.

su incremento fue tal que el presupuesto es ahora 9 veces mayor que en el 2000. Esto equivale a un aumento de 924% en todo el período<sup>26</sup>.

Uno de los grandes problemas que contribuye a la exclusión social, es el relacionado con el trabajo. El desempleo abierto llega a 5.7%, el subempleo visible a 14.2% y el subempleo invisible a 48.6%<sup>27</sup>. La economía hondureña centrada en el sector servicios, es incapaz de generar empleos a la gran mayoría de jóvenes que están en edad y condiciones de entrar al mercado laboral. La alta tasa de subempleo lo que refleja es la alta precariedad de la clase trabajadora hondureña. Ver gráfico 2.

**Gráfico 2**  
**Honduras: Tasas de subempleo invisible-visible y desempleo abierto 2018**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, LXI 2018.

Al factor de la pobreza y la desigualdad, se agrega el de la violencia y a inseguridad que incrementan considerablemente el costo de quedarse en los lugares de origen, aunque también se hallan presentes en los territorios de tránsito, como lo atestiguan las decenas de muertes de migrantes y el incalculable número

<sup>26</sup> CESPAD. Defensa y seguridad en Honduras: Hacia una agenda de reformas democráticas. Informe final. Julio 2019.

<sup>27</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, LXI 2018.

de casos de personas que han sido víctimas de violencia<sup>28</sup>. Según Amnistía Internacional la violencia es un factor de expulsión clave para la migración desde Honduras, donde los niveles de violencia y el aumento de los territorios controlados por bandas criminales afectan al disfrute de los derechos a la vida, a la integridad física, a la educación y a la libre circulación. Debido a la falta de protección y acceso a la justicia, muchas personas hondureñas no tienen más remedio que huir del país para salvar sus vidas (Amnistía Internacional 2017).

El crimen organizado, el narcotráfico, la violencia de las pandillas y la corrupción son las causas de fondo de los altos índices de violencia en Honduras (ONU, 2019)<sup>29</sup>. Los delitos violentos son un problema generalizado en Honduras. El país sigue teniendo una de las tasas de homicidios más altas del mundo, a pesar de la reducción de los homicidios en los últimos años. Los grupos más vulnerables a la violencia son los periodistas, activistas ambientales, y lesbianas, gais, bisexuales y personas transgénero (LGBT). Hay escasos avances en los esfuerzos para reformar las instituciones responsables de brindar seguridad pública. La actuación del poder judicial y la policía, dos instituciones en las cuales la corrupción y los abusos son generalizados, siguen siendo en gran medida ineficaces. En general, los delitos y las violaciones de derechos humanos quedan impunes (Informe Human Rights Watch, 2018)<sup>30</sup>.

En Honduras ser joven es el principal factor de riesgo para ser víctima de la violencia. De enero del 2010 a marzo de 2018 se produjeron 26,403 muertes violentas de niños/as y jóvenes, 485

---

<sup>28</sup> Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica, 2018

<sup>29</sup> Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos (ONU;2019) A/HRC/40/60/Add.2  
<https://www.refworld.org/es/pdfid/5c63170d4.pdf>

<sup>30</sup> Informe Human Rights Watch, 2018 <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313309>

(1.8%) fueron niñas/os y 25,918 (98.2%) fueron jóvenes en edades de 12 a 30 años<sup>31</sup>. El Comité de los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas en el Informe Periódico Universal cuarto y quinto combinados para Honduras del año 2015<sup>32</sup>, subraya que en el país existe un amplio reclutamiento de niños/as por maras y el hecho de que más del 70% de los homicidios de niños/as y adolescentes se producen como parte de las actividades criminales de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. Además, se indica una falta de datos oficiales sobre las víctimas de intimidación y la limitada disponibilidad de mecanismos y conocimientos especializados de apoyo a estas. Sin embargo, los datos indican que Honduras tiene una de las tasas más altas de violencia en la escuela, que afecta al 80% de los niños/as. (Naciones Unidas, 2017).

La seguridad, la violencia y la impunidad se distribuyen desigualmente, los afectados son siempre los sectores sociales más pobres o empobrecidos. Ante una situación de violencia generalizada, toda la sociedad está expuesta de alguna manera. El gobierno ha estado mostrando como uno de sus éxitos, la reducción de la Tasa de Homicidios llegad hasta 86.5 en el 2011 y para el 2018 bajó a 41.4. Sin embargo, según proyecciones del Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (IUDPAS-UNAH) para el 2019 la Tasa de Homicidios podría estar repuntando en unos cuatro puntos, es decir que podría subir a 45 homicidios por cada 100 mil habitantes. Uno de los graves problemas de Honduras relacionados con la violencia y las violaciones a los Derechos Humanos, es la impunidad, que es un problema de

---

<sup>31</sup> IUDPAS-UNAH. Boletín Especial Sobre Homicidios de Estudiantes Universitarios. Edición Especial No. 63, abril del 2018. Boletín enero 2010 - marzo 2018. <https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/5963-homicidios-de-estudiantes-universitarios-especial-2018>

<sup>32</sup> Naciones Unidas (2015) Convención sobre los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Honduras [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/HND/CO/4-5&Lang=Sp](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/HND/CO/4-5&Lang=Sp)

acceso a la justicia. Para el año 2017, apenas se estaba judicializando el 24% de los homicidios<sup>33</sup>.

Así las cosas, la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, el desempleo y la violencia con los factores socio estructurales expulsores de los hondureños y hondureñas hacia la migración a los Estados Unidos de América, España y otros países.

## **2. EL CIERRE DE OPORTUNIDADES COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y PÉRDIDA DE LA ESPERANZA COMO INCENTIVO PARA IRSE DEL PAÍS**

**A**nte factores de expulsión de la población hondureña como la pobreza, desigualdad, exclusión social y violencia, ¿qué factores de motivación hay para que las personas desistan de emigrar y se queden en el país? La respuesta es que exista una institucionalidad estatal que sea capaz de mostrar que se están haciendo los esfuerzos suficientes y necesarios para que los problemas estructurales cambien. Es decir, tiene que haber acción política institucional que demuestre que el país está tomando una ruta de cambio, y que, por lo tanto, es capaz de generar esperanza.

Sin embargo, un problema en el país es que esta institucionalidad no da señales de cambio. Del 2010 al 2018 el apoyo ciudadano a la democracia hondureña ha caído de manera significativa, para el 2010 el 53% de los hondureños y hondureñas sostenían que la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno y para el 2018 este apoyo cayó en 19 puntos, llegando a sólo 34%. De igual manera la afirmación “*a la gente como uno*,

---

<sup>33</sup> Fuente: Segundo Informe sobre impunidad en homicidios en Honduras 2010-2017. Presentado por a La Alianza por la Paz y la Justicia (APJ). En base a datos de la Unidad estadística del centro de documentación e información judicial (CEDIJ), Poder judicial. Boletines nacionales del observatorio de la violencia del instituto universitario en democracia, paz y seguridad (IUDPAS- UNAH).

nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”, 20% apoyaba esta idea en el 2010 y para el 2018 pasó a 41.0%<sup>34</sup>. (Ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Apoyo a la democracia 2010-2018**

	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	53	43	44	40	42	34	34
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	16	27	14	13	9	11	10
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	20	23	27	33	34	41	41
No sabe	8	6	14	13	13	12	13
No contesta	4	0	1	2	1	2	2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro 2010-2018

El apoyo a la democracia también es medido con el reconocimiento de la ciudadanía de que a pesar de que la democracia, aunque tenga problemas, es la mejor forma de gobierno. Este indicador también ha caído estrepitosamente en la sociedad hondureña, pasando el muy de acuerdo de 43% a 14% en el 2018<sup>35</sup>.

La ciudadanía común no realiza un apoyo a la democracia o la rechaza de manera abstracta. La ciudadanía se pregunta, ¿para qué sirve la democracia? En otras palabras, si le sirve para tener mejores condiciones de vida, y para llevar adelante sus proyectos personales y familiares de forma segura, en paz y en condiciones de respeto a las libertades civiles y políticas. Lo anterior tiene que ver con lo que se le llama satisfacción con la democracia, y este indicador también ha caído en el caso hondureño del

<sup>34</sup> Fuente: Latinobarómetro, 2010-2018 <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

<sup>35</sup> Ibid....

2010 al 2018. El muy satisfecho y más bien satisfecho juntos pasó de 35% a 27%<sup>36</sup>.

En la última década la institucionalidad estatal hondureña se ha deteriorado de manera significativa. El índice del Estado de Derecho<sup>37</sup> del Banco mundial para el año 2016 apenas llegó al 12%, lo cual significa que el funcionamiento de la institucionalidad tiene muy baja calidad y que las violaciones a las leyes son sistemáticas. El mal funcionamiento de la institucionalidad genera malestar en la ciudadanía, que a su vez constituye una de las bases institucionales de la migración<sup>38</sup>.

Otro problema institucional que golpea las expectativas de cambio en la ciudadanía hondureña es la corrupción. La ciudadanía ubica la corrupción como el tercer problema más importante del país, por debajo de la pobreza y el desempleo. Según una encuesta del Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD), un 87% de la ciudadanía considera que en Honduras hay mucha corrupción. Si se toma en cuenta que un 8% afirma que hay algo de corrupción, entonces el 95% de la población cree que el país está cooptado por la corrupción. Apenas un 4% cree que hay poca o ninguna corrupción, y el 1% no respondió<sup>39</sup>. Según la percepción ciudadana, toda la institucionalidad estatal y partidaria está atravesada por la corrupción. La encabezan los partidos políticos con 88%, la Policía Nacional 86.4%, la Presidencia de la República 6.3%, el Congreso Nacional 86.1%, la Corte Suprema de Justicia 84.3%, los gobiernos municipales o alcaldías

---

<sup>36</sup> Ibid....

<sup>37</sup> Refleja la percepción de la medida en la que los agentes confían en cumplir con las reglas de la sociedad, y en particular, la calidad de la ejecución de contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la impresión sobre el estado del crimen y la violencia.

<sup>38</sup> Fuente Banco Mundial (BM). Publicado por estadísticas del Estado de la región <https://estadonacion.or.cr/estadisticas/>

<sup>39</sup> Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD). En medio de una percepción apocalíptica de la corrupción, la ciudadanía apuesta a la continuidad de la MACCIH. Primera encuesta de percepción sobre la corrupción y el papel de la MACCIH para combatirla, noviembre 2019.

82.9%, el Ministerio Público 82.8% y las Fuerzas Armadas 81.3%<sup>40</sup>.

La percepción de la ciudadanía hondureña también es reflejada en una encuesta de Transparencia Internacional del 2019, que revela lo siguiente: el 54% de los hondureños consideran que la corrupción ha aumentado en el país, el 91% sostiene que la corrupción en el gobierno es un problema grave, el 59% opinan que el gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción, el 36% de los hondureños afirman que recibieron dinero a cambio de votos (Transparencia Internacional, 2019).

La ciudadanía hondureña percibe que la corrupción afecta significativamente los Derechos Humanos. Los Derechos Humanos más afectados son los económicos, sociales y culturales según la percepción de un 79.5% de la ciudadanía, derecho a la seguridad jurídica 78.7%, derecho a la participación política 78.2%, derecho a acceso igualitario de servicios públicos 78.1%, el derecho a la libertad de asociación y el derecho a la vida 75.9%<sup>41</sup>. Aunque la ciudadanía considera que la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) ha realizado un trabajo importante, en general afirma que el gobierno está manejando muy mal la corrupción 38.3%, mal 29.4%, bien 23.5% y muy bien 5.1%, 3.7% no sabe o no responde<sup>42</sup>.

El grado de libertad en derechos políticos y libertades civiles de Honduras desde el 2010 al periodo del 2017 ha estado en 4.0, esta puntuación ubica al país como parcialmente libre en lo referido a los derechos políticos y libertades civiles<sup>43</sup>. En Honduras el índice de libertad de prensa medido por “Freedom House”, desde el 2010 al 2017, concluye que no hay libertad de prensa en el país. Se puede observar que la medición del índice en los

---

<sup>40</sup> Ibid...

<sup>41</sup> Ibid...

<sup>42</sup> Ibid...

<sup>43</sup> Fuente: Freedom House. <https://freedomhouse.org/content/freedom-world-data-and-resources> Publicado por estadísticas del Estado de la región <https://estadonacion.or.cr/estadisticas/>

últimos 4 años ha incrementado de forma significativa, lo que indicaría ser un país hostil para tener libertad de prensa<sup>44</sup>.

Para que las instituciones puedan gestionar democráticamente los problemas, éstas deben contar con importantes grados de confianza entre la ciudadanía. Uno de los grandes problemas en Honduras, es que la confianza ciudadana en la institucionalidad estatal es extremadamente baja. Toda la institucionalidad estatal y partidaria tiene bajos niveles de confianza en la ciudadanía, los partidos políticos apenas llegan al 13.0% y los que más confianza tienen como las Fuerzas Armadas apenas llegan a un 35%<sup>45</sup>.

A los problemas estructurales expulsores y los problemas de gestión del Estado que da signos negativos de las posibilidades de cambio, se suma los problemas de legitimidad que enfrenta el gobierno actual de Juan Orlando Hernández. Los problemas de legitimidad de JOH empezaron con la decisión de ser candidato presidencial a la reelección a partir de un fallo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sin reformar la Constitución de la República que la prohíbe, sin discusión en el Congreso Nacional de la República y sin ningún tipo de consulta popular o ciudadana. Después de la crisis poselectoral de las elecciones generales de noviembre de 2017, JOH asumió la presidencia de la república profundamente deslegitimado. En una encuesta realizada en febrero de 2018, el 70.5 de los hondureños seguían considerando que la reelección es ilegal, el 62.1% considera que hubo fraude en las elecciones del 26 de noviembre de 2017, el 78.2% considera que las elecciones debilitaron la democracia, el 55.7% considera que Salvador Nasralla de la Alianza de Oposición Contra la Dictadura ganó las elecciones y el 57.9% de los hondureños tienen la percepción de que vivimos en una dictadura (ERIC, 2018).

Según los sondeos de opinión del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), el gobierno de Juan Orlando

---

<sup>44</sup> Ibid....

<sup>45</sup> Fuente: Informe Latinobarometro-2018

Hernández (JOH) en su primer año de gobierno después de la reelección, es el peor evaluado desde el 2010 al 2018 con un 3.6 de aprobación de cada 10 ciudadanos consultados (ERIC, 2018). Una encuesta de la CID/Gallup, publicada en septiembre de 2019, sostiene que: *“Juan Orlando Hernández nunca fue un presidente popular ni pudo obtener mucha aprobación de su gestión. Pero logró levantarse para obtener la reelección con poco margen en 2017. No ha variado su evaluación negativa recientemente, en mayo obtuvo menos 17 y esto se mantiene en la actualidad. Con una evaluación de esta índole es muy difícil que un presidente pueda tomar iniciativas o hacer mucho más que administrar el Gobierno mientras venga otro”*. El análisis de la encuesta sigue sosteniendo, *“entre las presidencias medidas, cuatro han sido del Partido Liberal y cinco del Partido Nacional. El mejor evaluado de todos, después de un mismo periodo en el poder, ha sido Carlos Roberto Flores. El actual presidente es el peor evaluado, sigue a Carlos Roberto Reina”* (La Prensa, 25 de septiembre de 2019).

*“En general, hay más opinión negativa que positiva de la segunda gestión en la presidencia de Juan Orlando Hernández. Los nacionalistas, sus correligionarios, siguen con opinión positiva de su gestión, pero el resto de los ciudadanos no miran con buenos ojos la labor del mandatario. El rechazo es mayor entre los capitalinos, sede de la presidencia. En áreas rurales y en pueblos pequeños hay un poco más de apoyo para Hernández que en el resto. Cuando se les pregunta sin dar la opción “ni bien ni mal”, la desaprobación es aún más fuerte”* (La Prensa, 25 de septiembre de 2019).

La legitimidad de Juan Orlando Hernández también ha estado siendo erosionada por las implicaciones de partidarios y familiares en redes de corrupción y crimen organizado que lo vinculan directamente. El 23 de noviembre de 2018, fue detenido en Miami, por las autoridades de los Estados Unidos, el hermano del presidente Juan Orlando Hernández, Juan Antonio Hernández, quien fue acusado por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de traficar toneladas de cocaína hacia los Estados Unidos de América. En las reuniones preliminares al juicio

trascendió que, la Fiscalía de los Estados Unidos envió un documento a la Corte Federal del Distrito Sur de Nueva York, sobre el caso Juan Antonio (Tony) Hernández, donde aparece involucrado su hermano, el presidente Juan Orlando Hernández, como coconspirador en un soborno de 1.5 millones de dólares para usar el dinero en campañas políticas<sup>46</sup>. El juicio de “Tony” Hernández inició el 02 y culminó el 18 de octubre de 2019. Durante el juicio los testigos (narcotraficantes confesos) revelaron que entregaron sobornos de miles y millones de dólares a Juan Orlando Hernández, a través de su hermano, Juan Antonio (Tony) Hernández para financiar sus campañas políticas de 2013 y 2017. Tony Hernández fue encontrado culpable en todos los delitos que se le imputaron: 1. Conspirar para importar cocaína hacia los Estados Unidos de América. 2. Posesión de armas y dispositivos destructivos. 3. Conspiración para usar y portar ametralladoras y dispositivos destructivos y 4. Falso testimonio brindado a los agentes de la Administración para el Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés)<sup>47</sup>.

Así las cosas, los detonadores de la migración se pueden ver en tres niveles. Uno, el nivel macro estructural relacionado con los factores de expulsión de los hondureños y hondureñas por la desigualdad, la exclusión, la pobreza, el desempleo y la violencia. Dos, el nivel institucional, relacionado con las posibilidades de cambio a través de la gestión estatal y de las políticas públicas. En este nivel, la pérdida del Estado de Derecho, concentración de poder, falta de acceso a la justicia e impunidad, llevan a la pérdida de esperanza de que las cosas pueden cambiar en el país y los hondureños y hondureñas deciden migrar.

La vida de los hondureños y hondureñas ha estado inmersa en un proceso de precarización, que a la vez ha llevado la pérdida de las expectativas y esperanza de cambio. En cuanto a la justa distribución del ingreso, el 28% en el 2018 consideraba que era

---

<sup>46</sup> <https://www.laprensa.hn/honduras/1307208-410/narco-alexander-ardon-asegura-financio-campanas-juan-orlando-hernandez-narcotrafico-honduras> (Consultado el 01 de octubre de 2019).

<sup>47</sup> [https://www.latribuna.hn/2019/10/18/tony-hernandez-es-declarado-culpa-ble/?gclid=EAlalQobChMllp7-z46p5QIVuR-tfBh3pngYzEAAYASAAEgKs-vD\\_BwE](https://www.latribuna.hn/2019/10/18/tony-hernandez-es-declarado-culpa-ble/?gclid=EAlalQobChMllp7-z46p5QIVuR-tfBh3pngYzEAAYASAAEgKs-vD_BwE) (Consultada el 19 de octubre de 2019).

muy injusta y el 46% afirma que es injusta, lo cual significa que el 74% de la ciudadana sostiene que hay injusticia en la distribución del ingreso. Un 43% de los hondureños encuestados al 2018 por Latinobarómetro no tenían trabajo, y un 27% dijeron que estaban preocupados de quedar sin trabajo dentro de los próximos doce meses, esta incertidumbre se le suma que un 36% de las personas habían pensado seriamente en migrar para vivir en el extranjero<sup>48</sup>. En cuanto a la situación económica futura del país al 2018 en un 29% consideran esta peor, un 34% continúa igual (que nada está pasando para que haya crecimiento económico, por decirlo de alguna forma está estancada), un 32% es optimista que esta mejor, el resto indico no saber o no responder. Mirando la satisfacción de la situación económica actual del país en un 81% dijeron no estar satisfechos con la economía del país, y apenas un 7% estar muy satisfechos<sup>49</sup>.

En cuanto a los ingresos en el país para el 2018, 42% consideran que están estancados y que están en retroceso 31%<sup>50</sup>. Ante la pregunta el salario o sueldo que Ud. percibe y el total del ingreso familiar, ¿Le permite cubrir satisfactoriamente sus necesidades?, no les alcanza, tienen grandes dificultades llega al 24%, no les alcanza, tienen dificultades 35%, lo cual significa que el 59% de las personas y sus familias tienen muchas dificultades para cubrir satisfactoriamente sus necesidades<sup>51</sup>. Ante la pregunta de Latinobarómetro, ¿usted y su familia han considerado seriamente vivir en el extranjero?, la respuesta del sí varió de 17% en el 2010 a 40% en el 2016 y 37% en el 2018<sup>52</sup>.

Varios de estos datos e indicadores demuestran la crisis de la democracia hondureña, que está generando retrocesos democráticos, cierre de espacios de participación e inclusión política y serias restricciones en ejercicio de los derechos civiles y políticos.

---

<sup>48</sup> Latinobarómetro 2018.

<sup>49</sup> Latinobarómetro 2018.

<sup>50</sup> *Ibid.*....

<sup>51</sup> *Ibid.*.....

<sup>52</sup> *Ibid.*....

### 3. PROBLEMAS Y DEBILIDADES DEL MANEJO POLÍTICO DE LA MIGRACIÓN

**P**ero ¿cuáles son las opciones ante un deterioro profundo como el de la sociedad hondureña? Cuando un Estado, y por consiguiente la sociedad, se deterioran de manera profunda, las personas tienen dos opciones principales: una, buscar cambiar la situación evidenciando de alguna manera el malestar a la autoridad responsable, y mantenerse. Esto es lo que -siguiendo a Albert Fischman- se llama la opción de la voz. Dos, salir o abandonar la pertenencia al organismo. Esta -siguiendo al mismo autor- es la opción de la salida<sup>53</sup>.

La opción de la voz puede ir “*desde el débil murmullo hasta la protesta violenta; implica la articulación de nuestras opiniones críticas antes que un voto privado, ‘secreto’ en el anonimato (...) y por último es directo y claro antes que de rodeo. La voz es una acción política por excelencia*”<sup>54</sup>. Mientras que la salida es una especie de renuncia a la pertenencia a un organismo colectivo. Ante el deterioro, las salidas que han quedado para gran parte de la población han sido la economía informal, enrolarse en las maras y participar en el narcomenudeo de las drogas que generan el narcotráfico y el crimen organizado. Pero la gran salida, casi la única, es la migración hacia los Estados Unidos, que se ha incrementado de manera sistemática en las últimas dos décadas.

Cada día más personas, no sólo de sectores pobres, sino que también medios, expresan su deseo de irse del país. Una de las grandes paradojas de la migración es que las y los hondureños se van porque el país ha sido “*secuestrado*” por los grupos de poder, que lo depredan y se lo reparten de manera indiscriminada. Sin embargo, del trabajo de estos centenares de miles de personas expulsadas se benefician esos grupos económicos, sobre todo del sistema bancario y comercial. La ciudadanía ha estado una y otra vez, en las calles exigiendo cambios sociales

---

<sup>53</sup> Hirschman, Albert (1977). *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 24.

profundos. Pero, los grupos de poder han evitado el cambio a través de la concentración del poder, el control de la institucionalidad estatal y el uso de la fuerza, la represión y la criminalización, utilizando para ello el Ministerio Público, el Poder Judicial y las fuerzas militares y policiales. Los espacios para el cambio se han restringido y hasta cerrado. Se puede afirmar que el cambio ha sido bloqueado, clausurado. Al debilitarse la voz, se impone la salida como única opción.

¿Por qué no todas las personas que están en condiciones precarias y que están amenazadas por la violencia toman la ruta de la emigración? ¿Qué impulsa a las personas que deciden tomar la ruta de la emigración, sabiendo que el camino está lleno de todo tipo de peligros, incluyendo el de perder la vida? ¿Cómo fue posible la constitución de esta acción colectiva (las caravanas) en torno de la migración? Paradójicamente, las hondureñas y los hondureños se van porque el país los condena a una vida precaria y no les da oportunidades para realizar sus proyectos de vida. Sin embargo, esta población expulsada desempeña un papel trascendente como válvula de escape para que no se produzcan crisis políticas de dimensiones mayores. De alguna manera, la emigración ha jugado un papel importante en la estabilización política.

Esta estabilización tiene tres mecanismos: uno, las personas que se van dejan de presionar a los gobiernos para que atiendan sus necesidades, demandas y derechos. Dos, los emigrantes que logran entrar a los Estados Unidos trabajan en ese país y envían remesas a sus familiares. Esto hace que estas familias tengan ingresos permanentes con los cuales cubren gran parte de su sobrevivencia y bajan la presión a los gobernantes para que atiendan sus demandas. Según un estudio del Foro de Remesas de América Latina y el Caribe, el 35% de los hogares hondureños reciben remesas<sup>55</sup>. Tres, los miles de millones de dólares que ingresan al sistema financiero hondureño generan estabilización en la macroeconomía del país.

---

<sup>55</sup> *El Heraldo*, Tegucigalpa, 13 de mayo de 2017.

No bastan las condiciones de precariedad y de violencia para que las personas decidan tomar una ruta migratoria llena de peligros. Existen otros factores que se combinan para producir la salida, como el convencimiento de que en el país no hay posibilidad de una vida en mejores condiciones que la actual, y la convicción en que el futuro no está en su patria, la pérdida de la esperanza. Sin embargo, para que la salida sea una opción tiene que hacerse en función de una alternativa. En este caso, esa alternativa es el “*sueño americano*”. Aunque en Estados Unidos de América los migrantes enfrentan muchas dificultades, trabajan de manera extenuante y la deportación les acecha de manera permanente, los que deciden emigrar creen que las posibilidades de mejorar sus vidas son mucho más probables fuera de su país y deciden arriesgarlo todo. Emigrar en las condiciones en que lo hacen los centroamericanos, requiere mucha valentía y determinación. Existen suficientes testimonios en los que se expresan frases como: *“No me voy por mí, sino que, por mis hijos, por su futuro, y tengo fe de llegar porque voy de la mano de Dios”*<sup>56</sup>.

El gran problema para Honduras es que Estados Unidos está imponiendo políticas migratorias que son cada vez más duras, restrictivas e incluso represivas. Entre las que se pueden mencionar: 1. No renovación del Estatus de Protección Temporal (TPS por su sigla en inglés), hay cerca de 270,000 personas de Honduras y El Salvador que son actualmente beneficiarios del TPS. La no renovación de este estatus migratorio afectará las posibilidades económicas de la población de los propios migrantes y de sus familiares. 2. Se eliminó el programa de la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés), lo tendrá un impacto sobre los 60,000 jóvenes que se han beneficiado del programa, con resultados similares a los de la no renovación del TPS. 3. El incremento del control migratorio en el interior de los Estados Unidos de América. Según informes de prensa se han incrementado los operativos por parte del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Uni-

---

<sup>56</sup> Expresiones como estas se conocieron públicamente de parte de las personas que salieron en caravana de San Pedro Sula el 1 de octubre de 2018 hacia los Estados Unidos.

dos (ICE por sus siglas en inglés) para la detección de trabajadores irregulares. 4. Se ha profundizado el endurecimiento de las políticas de control laboral, lo cual significa que se podría esperar que la situación actual incrementase la retención por parte de los empleadores de contratar migrantes irregulares. 5. A todo lo anterior se agrega, el fortalecimiento del control en fronteras. La administración de los Estados Unidos de América ha solicitado un aumento sustantivo orientado al fortalecimiento del control de fronteras, incluyendo la expansión del muro en la frontera sur<sup>57</sup>.

El Gobierno de los Estados Unidos y Honduras firmaron un convenio de cooperación de asilo el 25 de septiembre del 2019. Este acuerdo busca frenar la migración irregular hacia los Estados Unidos de América; en el marco de dicho acuerdo Honduras se comprometió a reforzar la seguridad migratoria, y contener el flujo de ciudadanos procedente mayormente de Cuba, Nicaragua y Haití, así como de sudamericanos, africanos y asiáticos<sup>58</sup>. Con esta iniciativa se busca mejorar aún más la capacidad de asilo y protección en Honduras y brindar protección a las poblaciones vulnerables. Al entrar en vigor el acuerdo entre Honduras y Estados Unidos los migrantes cubanos y nicaragüenses que lleguen a suelo hondureño y quieran solicitar refugio o asilo en los Estados Unidos deberán tramitarlo desde Honduras según dicho acuerdo.

Los acuerdos firmados se dividen en: un primer acuerdo con el fin de mejorar la cooperación para fortalecer la aplicación de la ley de inmigración a fin de impedir aún más los flujos migratorios irregulares desde y a través de América Central. Estados Unidos de América y Honduras colaborarán para apoyar investigaciones criminales contra las pandillas, el tráfico de personas y las redes de trata de personas. Un segundo acuerdo que vendrá a ampliar el intercambio de información al apoyar los esfuerzos hondureños para coordinar el uso y la implementación del programa de

---

<sup>57</sup> Fuente. BID, 2018

<sup>58</sup> La Prensa 25 de septiembre del 2019. Honduras y estados Unidos Firman histórico acuerdo migratorio <https://www.laprensa.hn/honduras/1321780-410/honduras-estados-unidos-firman-acuerdo-migratorio-tercer-pa%C3%ADs-seguro>

intercambio de datos para apoyar la aplicación de la ley y la seguridad pública. Esto permitirá que los Estados Unidos y Honduras intercambien automáticamente información en tiempo real sobre ciudadanos de terceros países que intentan ingresar a Honduras. Este programa es una herramienta crítica para avanzar en las prioridades compartidas en la aplicación de la ley y la gestión de migración irregular. Finalmente, un tercer acuerdo entre el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos y el Gobierno de Honduras para mejorar las operaciones y la implementación del programa de visas de no inmigrante. Con este acuerdo, Estados Unidos y Honduras pusieron en marcha un esfuerzo conjunto para abordar la expansión de las oportunidades de inmigración legal desde Honduras para apoyar los intereses comerciales de los Estados Unidos, la reducción de las barreras comerciales no arancelarias para promover la inversión extranjera directa, la facilitación del comercio y el refuerzo de las aduanas<sup>59</sup>.

Cuestiones clave del acuerdo: *A. Solicitud de visas:* cubanos y nicaragüenses que viajen a Estados Unidos de América deberán tramitar en Honduras su solicitud de asilo o refugio para entrar a suelo norteamericano. *B. Vuelos compartidos:* Estados Unidos propuso a Honduras que los vuelos compartidos que incluyan Hombres, mujeres, familias, y niños no acompañados que llegaron a EE. UU. *C. Salvo conducto:* para agilizar deportación de hondureños desde USA, Honduras acepto cambiar salvoconducto por manifiesto que se entregara en 48 horas antes. *D. Pruebas de ADN:* También se plantea la aplicación de pruebas de ADN, rápidas para poder determinar que en los vuelos no vengan ciudadanos de otros países. *E. Agentes federales:* aunque Honduras tiene mayores capacidades en seguridad fronteriza, se estudiara la posibilidad de enviar agentes federales al

---

<sup>59</sup> Fuente: [hn.usembassy.gov](https://hn.usembassy.gov) 25 de septiembre del 2019. Los Estados Unidos y Honduras firman Más Acuerdos para Expandir la Colaboración para Confrontar la Migración Irregular <https://hn.usembassy.gov/es/estados-unidos-honduras-firman-mas-acuerdos-expandir-colaboracion-confrontar-migracion-irregular/>

país. *F. Aplicación de la Ley*: Investigar y procesar a los involucrados en la organización de violaciones masivas de la ley de inmigración y delitos de trata de personas.<sup>60</sup>

Países como México, Guatemala y El Salvador también firmaron acuerdos similares, bajo la presión abierta o velada del gobierno de Trump. Una de las amenazas de Trump a Honduras, fue imponer un gravamen del 10% y 20% a las remesas familiares, así como aplicar aranceles a la maquila y modificar el tratado de libre comercio con Centro América. El concepto de “*Tercer País Seguro*” tiene su origen en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, documento firmado en Ginebra Suiza en 1951; la cual consiste en: cuando una persona abandona su país para solicitar asilo en otro, este segundo país puede negarse a recibirlo y remitirlo a un tercero que considere que puede darles las mismas condiciones<sup>61</sup>.

Este tipo de acuerdos es parte del endurecimiento de las políticas migratorias de los Estados Unidos de América hacia los países de América Latina. Sin embargo, países como Honduras no tienen condiciones para cumplir el papel de “*Tercer País Seguro*” y se prevé que este tipo de acuerdos agudizarán el problema migratorio en especial de los países del norte de Centroamérica.

#### 4. CONCLUSIONES

- a. El fenómeno de la migración ha sido persistente en la sociedad hondureña, al igual que en El Salvador y Guatemala y la tendencia es a que más personas emigren o deseen irse del país. Honduras se ha convertido en un país expulsor, fundamentalmente por los problemas estructurales que en los últimos años se han profundizado o se han mantenido estancados, como la desigualdad, la exclusión, la pobreza y el desempleo.

---

<sup>60</sup> La prensa 8 de septiembre del 2019. Pacto migratorio con EE.UU: Honduras cede a presión y será tercer país seguro <https://www.laprensa.hn/honduras/1317201-410/pacto-migratorio-estados-unidos-honduras-cede-presion-tercer-pais-migracion-migrantes>

<sup>61</sup> La prensa 25 de septiembre del 2019

- b.** Un aspecto clave para reducir el potencial expulsor de los problemas estructurales como la desigualdad, exclusión social, pobreza y desempleo, es que la ciudadanía sienta que el país se está moviendo por el camino correcto, producto de la buena gestión institucional. Sin embargo, la destrucción del Estado de Derecho, concentración de poder, corrupción, impunidad, violaciones a los Derechos Humanos y la reducción de los espacios democráticos, estos factores de carácter institucional democrático están repotenciando los factores de expulsión y empujan la migración de manera masiva y acelerada.
- c.** A los factores estructurales que actúan como expulsores en el fenómeno migratorio y los factores institucionales que lo potencian o repotencian, se suma un factor más de carácter coyuntural como son los altos grados de ilegitimidad del presidente Juan Orlando Hernández. La ilegitimidad del presidente Juan Orlando Hernández, tiene su origen en la reelección ilegal y el fraude electoral en las elecciones de noviembre de 2017, a lo cual se suma la vinculación directa a través de miembros de su partido político y de familiares, con redes de corrupción y de tráfico de drogas. Estos factores imbricados con los otros, también empujan a los hondureños y hondureñas a tomar la ruta migratoria, especialmente hacia los Estados Unidos.
- d.** La ciudadanía hondureña tiene más de una década de estar en movilizaciones con reivindicaciones democráticas como el rechazo al golpe de Estado del 28 de junio de 2009, las movilizaciones de la ciudadanía indignada contra la corrupción en el 2015, las protestas contra el fraude en las elecciones entre noviembre de 2017 y enero de 2018, las movilizaciones contra la privatización de la salud y la educación en el 2019, y luchas comunitarias contra las políticas de concesiones de ríos y territorios para empresas hidroeléctricas y mineras, demandando cambios en el país. Pero el proceso de cambio que busca la ciudadanía ha sido bloqueado y, por lo tanto, no abre procesos de esperanza para que la población desista de emigrar y decida quedarse en el país.

- e. El colapso del Estado y la destrucción de la institucionalidad más el bloqueo de las demandas de cambio que proclama la ciudadanía en las calles, ha llevado a la pérdida de la esperanza. Esta pérdida de la esperanza se expresa en la desconfianza en la institucionalidad, en el malestar con el rumbo del país y con la perspectiva de futuro de sus vidas. Pero esta pérdida de la esperanza está relacionada también en el convencimiento de que el país no sólo no va a mejorar, sino que va a estar peor en el futuro.
- f. La pérdida de la esperanza se convierte entonces en el detonante subjetivo de la decisión de irse del país en busca de mejores condiciones de vida y protección. Entonces la principal salida a la crisis del Estado y de la sociedad hondureña que impacta de manera directa en la vida de las personas y las familias, es la migración.
- g. La migración se ha convertido en Honduras en la principal válvula de escape que ha evitado crisis más recurrentes y de mayores dimensiones. La migración ha sido un factor calve de estabilidad, las remesas han construido estabilidad macroeconómica, las remesas que reciben las familias permite estabilización ante la pobreza y el desempleo, y los miles de personas que se van, dejan de presionar al Estado para que les de oportunidades y atienda sus demandas y derechos.
- h. El gran problema es que, con las nuevas políticas migratorias de los Estados Unidos como la cancelación del TPS, la eliminación del DACA, el endurecimiento de los controles internos laborales en los Estados Unidos, el endurecimiento de los controles fronterizos en México y los acuerdos migratorios con México, Guatemala y Honduras, esta válvula de escape se está cerrando. El cierre de esta válvula de escape tendría severas consecuencias para el país: reducción de las remesas y con ello posibles problemas de estabilidad macroeconómica, reducción de las remesas a las familias, lo cual llevaría a más familias en situación de pobreza y extrema pobreza, y al no migrar masivamente la población, se convierten en una presión al Estado para que atienda sus

demandas y derechos. Esto podría estar incrementando las protestas y las crisis políticas, o un incremento de los diferentes tipos de violencia, llevando al país a una mayor descomposición social.

- i. Todo lo anterior, se vuelve más problemático que el Estado hondureño no cuenta con una política migratoria integral propia. No hay políticas para evitar que la población se vaya del país, no hay políticas migratorias para los miles de retornados que llegan todos los meses, no hay una política migratoria para abordar el tema con los otros estados que están implicados. El Estado hondureño se limita a seguir las políticas migratorias que impone los Estados Unidos.
- j. Honduras en los últimos años la migración creció exponencialmente, el gobierno no ha podido establecer una gobernanza en el tema migratorio, y más allá de las causas estructurales que empujan a los ciudadanos a salir del país, se ha buscado culpar a la oposición política de causar las olas migratorias, particularmente de las caravanas. El gobierno solamente queda como un espectador más sin hacer mucho para generar condiciones que incentiven a los hondureños y hondureñas a quedarse en el país.
- k. Uno de los escenarios posibles en el marco del convenio migratorio firmado entre Estados Unidos de América y Honduras, como un *“país tercero seguro”*, podría resultar en violaciones sistemáticas y mayor vulnerabilidad de los derechos humanos de los ciudadanos migrantes de otros países. Hay que indicar que Honduras sigue presentando altos niveles de homicidios y violencia generalizada.

## 5. DESAFÍOS POLÍTICO-DEMOCRÁTICOS PARA FRENAR LA MIGRACIÓN<sup>62</sup>

**E**l Estado y la sociedad hondureña, en torno al fenómeno migratorio enfrentan desafíos democráticos como los siguientes:

- a. Desarrollar políticas públicas sociales orientadas a la reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Lo anterior pasa por una inversión fuerte en los sistemas de salud y educación para poder mejorar las competencias y condiciones de la población hondureña para impulsar sus propios proyectos de vida. La educación debe ser garante para el desarrollo de capital humano mediante capacitación y certificación de competencias para el trabajo. Lo anterior también implica impulsar las políticas que sean necesarias para ofrecer fuentes de empleo y oportunidades para mejorar la calidad de vida de los jóvenes, y de los hondureños y hondureñas en general.
- b. Actualizar, de acuerdo con el contexto y los desafíos de la migración, el marco jurídico que regula los procesos migratorios, que el actual que data del 2004 ha sido rebasado por la realidad. Se requiere una ley de migración integral.
- c. El gobierno de Honduras debería establecer convenios con los países de tránsito como Guatemala y México para garantizar el respeto a los derechos humanos y sobre todo el buen trato a los migrantes cuando en están en situación de tránsito. Esto está orientado a que el gobierno realice las acciones que sean necesarias para garantizar la seguridad de los hondureños y hondureñas en otros países.
- d. El gobierno, a través de la Cancillería y de otras instituciones, deben garantizarle a los ciudadanos hondureños y hondureñas que han sido detenidos, heridos o muertos en la

---

<sup>62</sup> Algunos de estos desafíos han sido contruidos sobre la base del Informe sobre las migraciones en el mundo del año 2018 y del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Honduras: migración, política y seguridad, Tegucigalpa, abril de 2005.

ruta del migrante, su retorno en condiciones más dignas y menos difíciles<sup>63</sup>.

- e. Impulsar un proceso de transformación productiva que permita disminuir la alta dependencia del país de las remesas e insertar a la juventud en el mercado laboral con salarios decentes y garantizando todos los derechos laborales. Mientras los y las jóvenes no encuentren opciones de trabajo decente en el país, no pararán de migrar hacia los Estados Unidos, principalmente.
- f. Reducir la vulnerabilidad de los territorios de alto riesgo y a la vez potenciar los territorios de retorno, como los sectores rurales y las ciudades no principales. Así como promover mecanismos de compensación a pequeños productores por pérdidas agrícolas debido a problemas relacionados con los cambios ambientales y el cambio climático.
- g. Más allá de la reducción de homicidios es necesario asumir como desafío la reducción de la violencia a nivel integral, en especial la extorsión y la violencia contra las mujeres, niños, las niñas y los jóvenes. También se debe trabajar en erradicar la violencia en los territorios de tránsito, relacionados con la extorsión, secuestros y masacres.
- h. Existen problemas serios con las estadísticas y la información del fenómeno de la migración, ya que los datos varían significativamente de una fuente a otra. Se requiere construir un sistema nacional y regional único de información migratoria con criterios básicos acordados entre las diferentes instituciones. En otras palabras, es necesario contar con una información estadística realista y actualizada, ya que existen graves carencias de información para investigar el fenómeno migratorio y para fundamentar políticas y programas. Hasta ahora datos dispersos, discontinuos en el tiempo y

---

<sup>63</sup> Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Honduras: migración, política y seguridad, Tegucigalpa, abril de 2005.

parciales, han sido la característica más importante que permite una aproximación al fenómeno de la migración, pero no permite la profundización de los análisis<sup>64</sup>.

- i. Fortalecer la cooperación interinstitucional (gobierno, sociedad civil y organismos internacionales) para combatir y eliminar la trata y el tráfico de personas, que se producen durante el proceso migratorio (OIM, 2018).
- j. Es importante promover estudios que analicen la relación existente entre migración, maras o pandillas, delincuencia común y crimen organizado, para evitar la estigmatización de los migrantes en general como delincuente y para ubicar en su justa dimensión los problemas de seguridad derivados del fenómeno migratorio en tres situaciones: como país expulsor, país receptor y país de tránsito de migrantes<sup>65</sup>.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Alianza por la Paz y la Justicia (APJ 2017). Segundo Informe sobre impunidad en homicidios en Honduras 2010-2017. Consultado el 14 de noviembre de 2018 en: <http://asjhonduras.com/webhn/segundo-informe-impunidad-homicidios-honduras/>
- Banco Central de Honduras (BCH, 2018). Resultados de la Encuesta Semestral de Remesas Familiares, realizada del 4 al 7 de enero de 2018. Consultado el 9 de octubre del 2019 en: [http://www.bch.hn/download/remesas\\_familiares/remesas\\_familiares\\_012018.pdf](http://www.bch.hn/download/remesas_familiares/remesas_familiares_012018.pdf)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018). Informe: La política migratoria de los EE. UU. y su impacto en el triángulo Norte de Centro América. Consultado el 8 de octubre del 2019 en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8957/La-politica-migratoria-de-los-EE-UU-y-su-impacto-en-el-Triangulo-Norte-de-Centroamerica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

---

<sup>64</sup> Ibid....

<sup>65</sup> Ibid....

- Base de datos Latinobarómetro, 2010-2018. Consultado el 6 de noviembre de 2018 en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Honduras: Migración, política y seguridad, Honduras 2005.
- Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD, 2018). Análisis ¿Por qué se van de Honduras? Un análisis de la migración en un contexto de exclusión social. Consultado el 10 de noviembre de 2018 en: <http://cespad.org/hn/wp-content/uploads/2018/11/Analisis-6-FINAL-CORRECCIONES.pdf>
- CESPAD. Defensa y seguridad en Honduras: Hacia una agenda de reformas democráticas. Informe final. Julio 2019.
- Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD). Primera encuesta de percepción sobre la corrupción y el papel de la MACCIH para combatirla, noviembre 2019. Consultado el 6 de noviembre de 2018 en: <https://cespad.org/hn/2019/11/14/en-medio-de-una-percepcion-apocaliptica-de-la-corrupcion-las-y-los-hondurenos-le-apuestan-a-la-continuidad-de-la-maccih/>
- Centro Nacional de Información Social (CENNIS 2019). Data estadística. Consultado el 8 de octubre del 2019 en: <http://ceniss.gob.hn/migrantes/DatosMigrantes.aspx>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018). Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica, 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2018 en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44292/1/S1801072\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44292/1/S1801072_es.pdf)
- Data Estado de la región 2017 Consultado el 10 de noviembre de 2018 en: <https://estadonacion.or.cr/base-datos/>
- Datos estadísticos Freedom House. <https://freedom-house.org/content/freedom-world-data-and-resources>
- Diario digital criterio.hn 2 de julio del 2018. Honduras entre los tres países más desiguales del mundo. Consultado el 10 de noviembre de 2018 en: <https://criterio.hn/2018/07/02/honduras-entre-los-tres-paises-mas-desiguales-del-mundo/>
- El Herald, Tegucigalpa, 13 de mayo de 2017.

- Estadísticas del Estado de la región. Consultado el 6 de noviembre de 2018 en: <https://estadonacion.or.cr/estadisticas/>
- Hirschman, Albert (1977). Salida, voz y lealtad, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Embajada del Gobierno de los Estados Unidos de América en Honduras. [hn.usembassy.gov](http://hn.usembassy.gov) 25 de septiembre del 2019. Los Estados Unidos y Honduras Firman Más Acuerdos para Expandir la Colaboración para Confrontar la Migración Irregular. Consultada el 15 de noviembre de 2019 en: <https://hn.usembassy.gov/es/estados-unidos-honduras-firman-mas-acuerdos-expandir-colaboracion-confrontar-migracion-irregular/>
- Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos (ONU; 2019) A/HRC/40/60/Add.2. Consultado el 11 de noviembre de 2018 en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c63170d4.pdf>
- Informe Human Rights Watch, 2018. Consultado el 11 de noviembre de 2018 en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313309>
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2010-2018. Consultado el 10 de noviembre de 2018 en: <https://www.ine.gob.hn/V3/baseine/>
- IUDPAS-UNAH. Boletín Especial Sobre Homicidios de Estudiantes Universitarios. Edición Especial No. 63, abril del 2018. Boletín enero 2010 - marzo 2018. Consultado el 12 de noviembre de 2018 en: <https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/5963-homicidios-de-estudiantes-universitarios-especial-2018>
- La Prensa 25 de septiembre del 2019. Honduras y estados Unidos Firman histórico acuerdo migratorio Consultada el 10 de noviembre de 2019 en: <https://www.laprensa.hn/honduras/1321780-410/honduras-estados-unidos-firman-acuerdo-migratorio-tercer-pa%C3%ADs-seguro>
- La Prensa 3 de agosto del 2019. Narco asegura que financio campañas de Juan Orlando Hernández Consultado el 01 de octubre de 2019 en: <https://www.laprensa.hn/honduras/1307208-410/narco-alexander-ardon-asegura-financio-campanas-juan-orlando-hernandez-narcotrafico-honduras>

- La Prensa 8 de septiembre del 2019. Pacto migratorio con EE. UU: Honduras cede a presión y será tercer país seguro <https://www.laprensa.hn/honduras/1317201-410/pacto-migratorio-estados-unidos-honduras-cede-presion-tercer-pais-migracion-migrantes>
- La Tribuna 18 de octubre del 2019. “Tony” Hernández es declarado culpable. Consultada el 19 de octubre de 2019 en: [https://www.latribuna.hn/2019/10/18/tony-hernandez-es-declarado-culpable/?gclid=EAlaIQobChMIlp7-z46p5Ql-VuR-tBh3pngYzEAAAYASAAEgKs-vD\\_BwE](https://www.latribuna.hn/2019/10/18/tony-hernandez-es-declarado-culpable/?gclid=EAlaIQobChMIlp7-z46p5Ql-VuR-tBh3pngYzEAAAYASAAEgKs-vD_BwE)
- Moreno, Ismael. “La caravana: ¿Quiénes la empujan, qué factores internos la provocan y cómo situarnos?”, consultado el 03 de noviembre de 2018 en: <https://cpal-social.org/la-caravana-quienes-a-empujan-que-factores-inter-nos-la-provocan-como-situarnos- 257>
- Naciones Unidas (2015) Convención sobre los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Honduras. Consultado el 14 de noviembre de 2018 en: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/HND/CO/4-5&Lang=Sp](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/HND/CO/4-5&Lang=Sp)
- Observatorio Consular y Migratorio de Honduras (CONMIGHO, 2019). Consultado el 28 de octubre de 2019 en: <https://www.conmigho.hn/direccion-general-de-proteccion-al-hondureno-migrante/retornados-2017-2-3/>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM; 2018). El Salvador. “Encuesta de caracterización de personas migrantes en tránsito y necesidades humanitarias”, realizada el 27 y 28 de octubre de 2018.
- Presupuestos Generales de la República publicados en el Diario Oficial la Gaceta 2010-2019.

## **E. DESCONFIANZA, CONFLICTIVIDAD Y PROTESTA SOCIAL**

---

*Leticia Salomón<sup>1</sup>*

La alternabilidad política en el ejercicio del poder hace que la gente, la ciudadanía, los votantes, en particular los independientes, muevan sus esperanzas entre una u otra opción electoral y confíen en que, si los anteriores les fallaron, los nuevos tienen la oportunidad de hacer las cosas de mejor manera. No obstante, ese optimismo se va convirtiendo en su contrario cuando en la sucesión de nuevos gobiernos, incluyendo los dos últimos que han tenido el mismo presidente a pesar de la prohibición constitucional de la reelección, la situación general del país, en lugar de mejorar ha ido empeorando hasta presentar los más graves niveles en materia de pobreza, extrema pobreza, desempleo, subempleo, endeudamiento, inseguridad, corrupción, impunidad, politización partidaria de las instituciones, penetración del narcotráfico en el sistema político, remilitarización

---

<sup>1</sup> Socióloga y economista hondureña, investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) en temas de gobernabilidad, defensa, seguridad, partidos políticos, ciudadanía y otros.

del Estado, debilitamiento del Estado de derecho, criminalización de la protesta social, judicialización de los conflictos socioambientales y tantos otros problemas que terminan por llevarlos a la desesperanza, motivarlos coyunturalmente a la protesta, incentivarlos a colocar sus denuncias en las redes sociales y, en más de algún caso, a hundirlos en el más profundo pesimismo.

La acumulación de tantos problemas sin resolver y el agravamiento de otros que se arrastran desde hace años, hacen que se vayan acumulando conflictividades en creciente proceso de conversión en crisis al punto que podemos hablar hoy de un contexto de crisis múltiples que visibilizan una variedad de actores y mantienen un clima de crispación a flor de piel que aflora en cualquier momento y circunstancias. En la actualidad coexisten crisis en gestación (conflictos que evolucionan gradualmente a otro nivel); crisis en pleno desarrollo (que desatan las fuerzas contrapuestas que miden su capacidad y potencialidad en diversos escenarios); y crisis en proceso de solución (por consenso entre las partes) o de disolución (como resultado de la represión militar policial o de la criminalización/judicialización).

Ese contexto de crisis múltiples se vuelve más explosivo cuando se combina con escándalos de corrupción y narcotráfico que salpican a las más altas esferas de los poderes del Estado, incluyendo fuerzas armadas y policía; cuando se enfrenta el impacto de la pandemia en un país de sistema de salud precario y escasa capacidad de conducción; cuando se generaliza el irrespeto a la Constitución, leyes, reglamentos y procedimientos; cuando la desintegración ética corroe al sistema de partidos; y cuando se avecina un proceso electoral lleno de incertidumbre, amenazas y precandidatos señalados por corrupción y narcotráfico, expresidarios, vividores, oportunistas y tránsfugas profesionales.

La coyuntura no puede ser peor y las perspectivas inmediatas no pueden ser más pesimistas. Los partidos políticos, en particular los de oposición, tienen que intensificar esfuerzos y potenciar la imaginación para recuperar su capacidad de encantamiento y restituir la esperanza en una sociedad agobiada por la desesperanza, el desencanto, la indefensión y la frustración.

Pero también deben ubicar los desafíos, descubrir los alcances del reclamo ciudadano y desentrañar las necesidades reales de la gente que difícilmente reaccionará en la cuantía esperada ante la convocatoria emotiva, la exaltación partidaria y las cancioncitas alusivas a los viejos y nuevos liderazgos. Los partidos políticos deberán aprender a deshacerse de los vestigios de viejas formas de hacer política, de antiguos y dañinos liderazgos y de nuevos pero improvisados y contaminados aspirantes que solo servirán para profundizar la idea de que son los mismos que aspiran a llegar a hacer lo mismo.

En un contexto de crisis múltiples es obligatorio para los líderes políticos hacer la lectura adecuada de las necesidades de la gente y del reclamo ciudadano. Sin esa lectura visionaria, renovada, precisa, integral, racional y objetiva, se mantendrán alejados de la sociedad y se mantendrán en una burbuja creyendo que son la solución cuando en realidad son el problema, o parte importante del mismo.

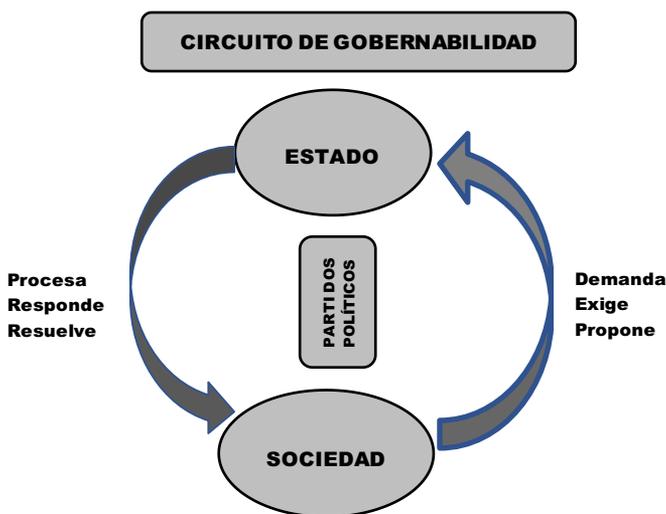
## **1. GOBERNABILIDAD: ¿DEMOCRÁTICA O AUTORITARIA?**

**S**e supone que en un contexto determinado existe una relación fluida entre tres componentes básicos: El Estado, la sociedad y los partidos políticos. Pero no siempre es así, a veces el ciclo de gobernabilidad se ve bloqueado, alterado o deformado y en lugar de existir, permitir, promover y aceptar la demanda, exigencia, propuesta o protesta de la ciudadanía ante el Estado, a nivel central o local, como algo natural y consustancial a la democracia, los gobernantes, en lugar de procesar, resolver y responder de forma consensuada y pacífica, lo hacen de forma violenta para reprimir, contener y disolver la presión social; para ello acude al uso de la fuerza militar- policial o al uso de los recursos legales que le permitan neutralizar, posponer o desaparecer las diferentes demandas que provienen de la sociedad y que le resultan incómodas y molestas. (*Ver el gráfico 1*).

Ahí está la diferencia entre una gobernabilidad democrática y una gobernabilidad autoritaria y entre un gobernante demócrata

y un gobernante autoritario. No puede esperarse que actúe como demócrata un presidente, diputado, alcalde y demás, si pertenecen a un partido o a un sistema de partidos que no lo es; como tampoco podemos pedirle a esos líderes, funcionarios o asesores que tengan una cultura política democrática cuando vienen de -o se han adherido a- una cultura política autoritaria que por naturaleza es excluyente, impositiva, vertical, conservadora, irrespetuosa, maniquea y represiva.

**Gráfico 1**



Fuente: Elaboración propia

Y es que estamos en presencia de una deformación de la actividad política y del papel de los líderes cuando están en campaña y cuando están en el gobierno. Se ha producido un debilitamiento del profesionalismo en política, si es que alguna vez lo hubo, lo que nos indica que los liderazgos han ido perdiendo formación, doctrina, ideología, presentación, conocimientos -generales, del mundo, del país- y cada vez más los partidos se van llenando de líderes lamentables, impresentables, fatuos y superficiales, con la certeza de que han llegado hasta donde están

para enriquecerse aceleradamente en atención a esa visión patrimonial del Estado según la cual con el triunfo electoral se ganaron un botín y se merecen repartirlo, apropiarse y disfrutarlo por todo su esfuerzo, inversión, lucha y compromiso con el partido.

Lo anterior nos indica que estamos ante una situación contradictoria o cínica, dependiendo de quién la valore: presidentes, diputados y alcaldes que se sienten superiores y hasta prepotentes porque fueron “*democráticamente*” electos por la voluntad soberana de la ciudadanía, sin importarles el grado de fraude asociado a tal triunfo, cuando en la práctica se convierten en todo lo contrario, olvidando su condición de servidores públicos que deben rendir cuentas ante quienes los eligieron como sus representantes. Desde el poder político convierten a los militares y policías en su propio “*brazo armado*” para protegerlos, encubrirlos y defenderlos; de igual manera convierten a los diputados en su “*brazo político*” en ese poder del Estado en donde esperan que se aprueben iniciativas de ley, reformas, presupuestos y demás; y, por supuesto, desarrollan todos los mecanismos de cooptación mediante la amistad, coincidencia partidaria, fascinación económica o presión política, para asegurar la incondicionalidad y alineamiento de magistrados y jueces por encima de la independencia consustancial a un Estado de derecho fuerte, coherente y respetuoso de los derechos y de los límites entre los poderes del Estado.

Una característica fundamental del autoritarismo es la concentración del poder. Cuando un presidente utiliza su capacidad de influencia, manejo o dominio, sobre los otros poderes del Estado para tener en sus manos el control de todo o casi todo lo que pasa en el país: desde la protesta social, la oposición política, los medios de comunicación corporativos y las iglesias, hasta los que investigan, detienen, procesan, encarcelan o liberan a los acusados, es porque se siente débil, incapaz de manejar los conflictos e inseguro sobre su condición de líder. Por eso acude a militares y policías, asegurando su incondicionalidad por las vías que sean necesarias; empieza a sentirse cuestionado, rechazado y señalado por todos, incluyendo a su propio partido, y comienza a alejarse de ellos y a colocar en puestos clave a

gente incondicional que sabe que no le van a fallar aunque no tengan la capacidad, experiencia y formación necesarias, pero con sueldos que sobrepasan la racionalidad y la medida en un país pobre, para premiar su discreción, colaboración y apoyo incondicional. Por esa vía ha colocado a militares activos o retirados en puestos clave del Estado y están ahí, haciendo realidad el proceso de remilitarización de este, propiciando la tercera fase de la presencia militar en el ámbito del Estado. Militarización, desmilitarización y, ahora, remilitarización son procesos que marcan la historia reciente de nuestro país y que caracterizan a gobernantes conservadores o progresistas, demócratas o autoritarios, militaristas o civilistas, atrasados o modernos, empíricos o profesionales.

Un gobernante autoritario necesita disponer de suficiente presupuesto para hacer realidad sus ambiciones personales disfrazadas de proyectos políticos. Para lograrlo necesita asegurar la incondicionalidad del poder legislativo y con ello logra sustraer recursos de la inversión social, particularmente en salud, educación, seguridad social y servicios básicos, para invertirlos en militares y policías, provocando un peligroso desbalance en la racionalidad del gasto público que impacta de forma creciente y alarmante en la calidad de vida de los hondureños; y también diseñó dos instrumentos que aseguraran la libertad de decidir qué comprar, a quien, para qué, para quién, por cuánto y con qué beneficio: uno de ellos es la tasa de seguridad que pagamos los hondureños para que él tenga esa libertad; y el otro, es la ley de secretos que encubre ese gasto y lo mantiene alejado y protegido bajo el pretexto de la seguridad nacional, de la veeduría ciudadana y de la fiscalización y control de los entes estatales. Ambos instrumentos atentan contra la sociedad, la transparencia con que deben manejarse los recursos públicos y el respeto a la inmensa mayoría que ha sido excluida de la atención estatal y que ve sorprendida la forma en que el gobernante provee de equipo, armamento y pertrechos a los militares y policías, incluyendo avión, helicóptero y demás para su uso personal. Estos gastos encubiertos escapan al control y la aplicación de procedimientos para el uso de recursos públicos establecidos en la administración pública y los instrumentos creados ad-hoc son un

verdadero atentado contra el proceso de construcción democrática en un país crecientemente empobrecido y excluido de la atención estatal, impactado por la crisis del sistema de salud propiciada por el desbalance en la distribución de los recursos públicos.

Aunque hemos visto rasgos autoritarios en algunos gobernantes civiles desde la transición a la democracia a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, nunca como hoy estamos en presencia de todas esas características autoritarias concentradas en el actual mandatario quien ha ido controlando de manera creciente, amplia y casi total el funcionamiento del país. Un hecho como este se viene planificando y ejecutando desde su papel de presidente del Congreso Nacional (2010-2014), su primer mandato presidencial (2014-2018) y lo que va de su segundo período (2018-2022), catalogado como inconstitucional y legítimo. La instalación de un estilo autoritario de gobernar y de manejar la conflictividad social, la oposición política y la justicia lleva casi once años y, de una u otra manera, ha ido creando institucionalidad; forma de proceder; redes de colaboración; estilo de hacer política, forma de manejar el presupuesto y la administración pública; mecanismos para neutralizar la independencia de poderes; y modo de relacionarse con los militares e involucrarlos en los asuntos de Estado.

Ante un estilo autoritario que ha terminado echando raíces e imponiendo una forma peculiar de hacer política y manejar el Estado, la incertidumbre sobre el futuro inmediato se vuelve sumamente desalentadora. La pregunta que salta es si será capaz - querrá, podrá- un próximo gobernante, del partido que sea, de alterar ese estilo, desmontar la forma de conducir el Estado, revertir esa deformación en el manejo de la administración pública, modificar esa forma peculiar de asegurar la incondicionalidad de los diputados del Congreso Nacional y, sobre todo, cambiar sustancialmente el manejo de la conflictividad social, eliminando la forma autoritaria de reprimir las diversas formas de movilización y protesta.

## 2. ESTIGMATIZACIÓN, REPRESIÓN Y JUDICIALIZACIÓN

**E**n un contexto autoritario en donde se ejerce la gobernabilidad autoritaria que, como tal, niega, trata de neutralizar o posponer las demandas sociales y que, finalmente termina reprimiéndolas por cualquier vía, es lógico pensar que tiene que desarrollar una estrategia que cubra todos los mecanismos a los que puede acudir para evadir el señalamiento nacional e internacional por violación de los derechos humanos y la posibilidad de incurrir en responsabilidad penal por excesivo uso de la fuerza, amenazas o acciones en contra de la integridad física, detención ilegal, asesinatos, tortura o desaparición forzosa.

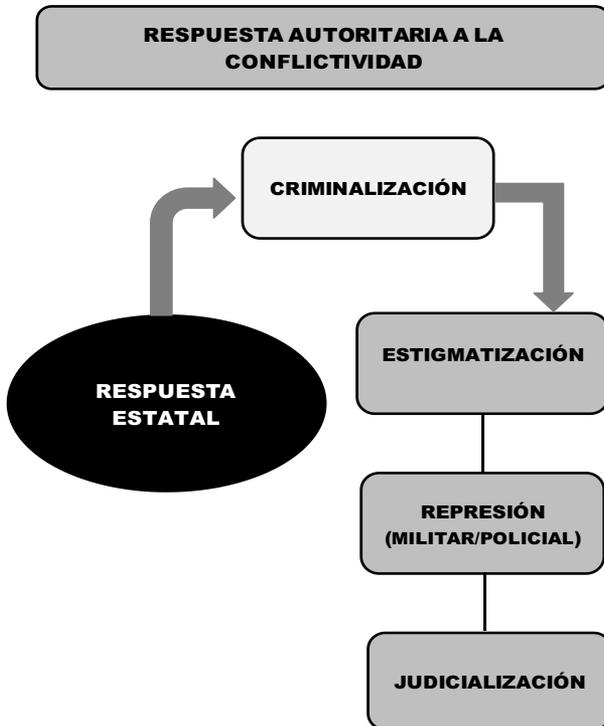
La respuesta parece estar en un concepto clave que evoca otros tiempos y que encaja muy bien con el fenómeno de la remilitarización del Estado y es el referido a la **CRIMINALIZACIÓN** de los que protestan y reclaman. Como su nombre lo indica, esto implica tratar como delincuentes o criminales a todos los que ejercen el derecho constitucional a la protesta, sin importar las figuras delictivas que tengan aplicación en la realización de una o más acciones que vayan más allá de la movilización, marcha, plantón o toma de edificios y vías de circulación.

La criminalización de quienes protestan o reclaman es una medida agresiva que se deriva de la decisión gubernamental de impulsar un estilo autoritario en el manejo de la gobernabilidad. Por ello acude a tres tipos de control y acciones clave para aplicarlos individual o conjuntamente al momento de concretar la respuesta del Estado. Se trata del control ideológico (**ESTIGMATIZACIÓN**), el control militar – policial (**REPRESIÓN**) y el control jurídico (**JUDICIALIZACIÓN**). (Ver gráfico 2).

La **estigmatización**, referida a la acción premeditada de identificar como criminales, revoltosos, anárquicos, enemigos, comunistas y delincuentes a los que protestan o reclaman en las calles, requiere de la intervención o apoyo de los medios de comunicación y de las iglesias como instancias de manipulación ideológica de la población. Esto puede darse con aquellos medios que tienen un nivel de relación contractual con el Estado para

pautar la publicidad oficial con la cual el gobernante asegura la neutralización de la crítica y la defensa de sus acciones promoviendo el mensaje, aunque no aparezca el mensajero. Por esta vía pueden aparecer editoriales, entrevistas a funcionarios de gobierno con preguntas previamente concertadas y comparencia de analistas afines al gobierno; también puede aparecer un reportaje, una caricatura o datos estadísticos apropiados. La estigmatización requiere también del apoyo de líderes religiosos, católicos o evangélicos, que “*de casualidad*” aparecen en los medios pronunciándose al respecto o que desde sus iglesias envían el discurso a sus seguidores. Ellos también reciben el favor oficial que los ha llevado a traspasar los límites del Estado laico.

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia

De forma paralela o posterior a la divulgación de la estigmatización, se aplica la **represión militar-policial** que implica no sólo el desalojo con gases, balas de goma o balas vivas, sino el uso y abuso de la fuerza, la utilización de equipos de seguimiento y, en algunos casos, el enfrentamiento directo. Los militares y policías obedecen órdenes directas, sean legales o ilegales, y ni siquiera se molestan en revisar la Constitución de la República en los artículos en que estipula el derecho a la protesta y a la manifestación pacífica.

Un mecanismo cuyo uso se ha intensificado durante los gobiernos del actual mandatario es la **judicialización** de los que protestan y reclaman, lo que ha llevado a militares, policías, fiscales y jueces a concentrarse en la captura para someterlos a procesos judiciales con la aplicación de delitos considerados arbitrarios y excesivos. Es más, los jueces se niegan a darle a los acusados medidas sustitutivas a la prisión para defenderse en libertad y los fiscales se muestran anuentes a aplicar este tipo de medidas. Son tantos los delitos que les imputan que obligan a los detenidos a declararse culpables de algunos de ellos para purgar una pena menor a la que les aplicarían en un juicio. Si bien la judicialización es una tendencia derivada de la aplicación del derecho penal del enemigo como tendencia internacional que se está aplicando en Honduras con este gobierno y el anterior. La judicialización de conflictos que competen al ámbito social y a la carencia de políticas apropiadas para enfrentar esos problemas, sólo es posible por el alineamiento expreso o tácito del sistema de justicia con los intereses del poder Ejecutivo, fenómeno que se percibe con claridad en los conflictos socioambientales relacionados con el extractivismo, la explotación de bosques y la contaminación de ríos.

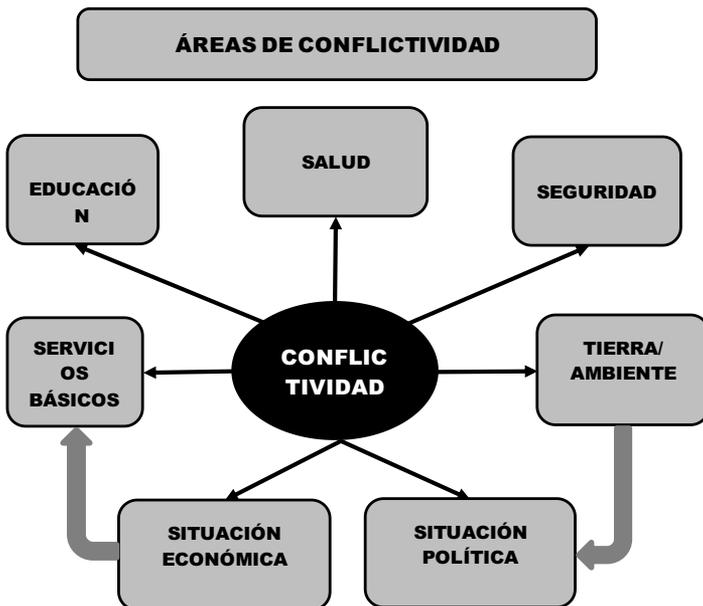
Ese fenómeno de la criminalización referido a la estigmatización/represión/ judicialización de los actores de la conflictividad social, se ha plasmado con mucha claridad en la Ley Antiterrorista, a través de la cual se puede acusar con delitos asociados a todos aquellos que protesten en las calles y con cualquier tipo de demandas, de tal manera que la participación militar-policial tan visible como negativa pueda dejarse para casos extremos en tanto los operadores de justicia, los medios de comunicación y

las iglesias asociadas al gobierno hacen lo suyo en las iglesias y en los tribunales.

### 3. INSATISFACCIÓN, DESENCANTO Y DESESPERANZA

La conflictividad social abarca un espectro grande de ámbitos de acción que van desde la situación económica (desempleo, subempleo, encarecimiento de la vida, pobreza) hasta la situación política con sus deformaciones (corrupción, impunidad, debilidad del Estado de derecho y politización partidaria de las instituciones), pasando por la insatisfacción de necesidades básicas (servicios, salud, educación, seguridad) y la lucha por la tierra y el ambiente. (Ver gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia

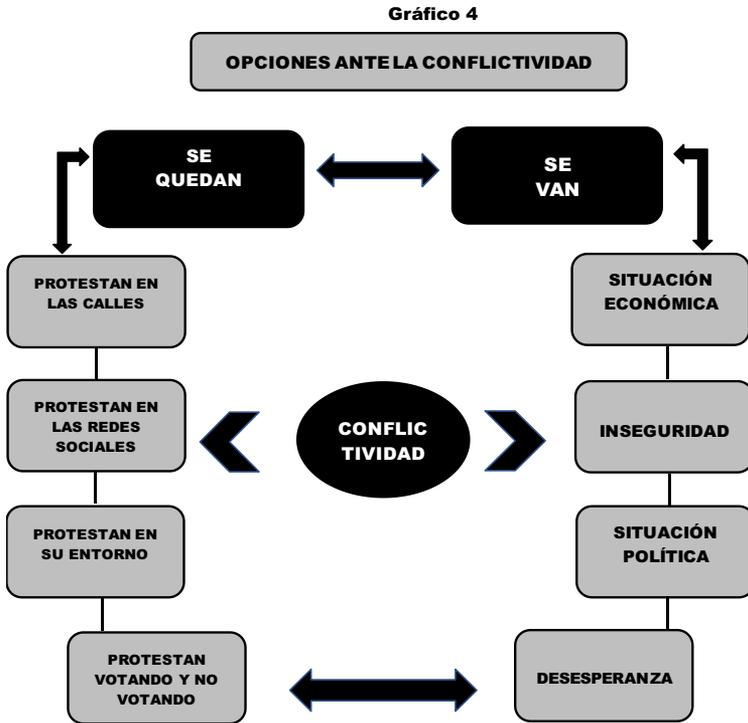
La acumulación de necesidades insatisfechas a lo largo de los últimos años ha impulsado a la gente a reclamar y demandar soluciones de parte del Estado. Esas necesidades acumuladas e intensificadas han alimentado una conflictividad heterogénea y diversa que se concreta en coyunturas específicas y que ha ido escalando hasta adquirir forma de crisis que han agitado y continúan agitando el escenario político- social del país.

La escasa habilidad del Estado para dar respuestas en tiempo y forma, y poder prevenir conflictos o detener su evolución antes de que deriven en crisis, hace que se desarrollen simultáneamente varios estallidos de estas con desarrollo desigual en tiempo e intensidad (gestación, pleno desarrollo y en proceso de solución) que están ahí, a la espera de una respuesta estatal que vaya más allá de los diversos mecanismos de criminalización expuestos más arriba. La confluencia de conflictividades y crisis que no han sido atendidas a tiempo por parte del Estado, conforman un contexto de crisis múltiples que se ha potenciado con los efectos sanitarios, productivos, laborales, educativos, familiares y emocionales de la pandemia que van configurando una situación compleja y de mucha incertidumbre ante la situación actual y futura del país. A esto se suma el inicio del año electoral con el cual proliferarán los partidos políticos, las candidaturas de líderes diversos, conocidos y desconocidos, las convocatorias a seguidores y la posibilidad de que los contagios aumenten por las constantes concentraciones políticas.

La reducción de la actividad productiva y la acelerada pérdida de empleos parecen vaticinar una situación sumamente difícil para las personas, sus familias y para el país. Esto parece obligar a las personas y familias a tomar la difícil decisión de irse a lo desconocido, al peligro y ahora a las posibilidades de ser detenidos y obligados a regresar, o quedarse a luchar por sus derechos y a obligar al Estado en general y a este gobierno y el que sigue en particular, a darle respuestas inmediatas a problemas agudizados desde hace una década. (*Ver gráfico 4*).

Además de no ser una decisión fácil, están claros de que si se van, lo hacen huyendo de varios factores pero en particular de la situación económica, la inseguridad, los problemas asociados

a la situación política pero sobre todo, a la desesperanza de vivir en un país que les ha negado todo y al hecho de tener un gobierno que ha agravado su situación económica y la de su familia, mientras altos funcionarios se han apropiado de recursos que estaban destinados al desarrollo y a mejorar sus condiciones de vida, y todo ello con total impunidad.



Fuente: Elaboración propia

Quedarse en el país significa tomar decisiones difíciles que implican todas ellas ejercer el derecho al reclamo y la protesta para presionar al Estado y ver si así reaccionan sus conductores ofreciendo un panorama más alentador del que hoy tienen. Pero esa disposición a la movilización, reclamo y protesta tiene varios niveles que pueden desarrollarse de forma individual o colectiva,

dependiendo de la capacidad de entusiasmo y fascinación que puedan ejercer los líderes políticos y sociales; estos niveles son los siguientes: protesta en su entorno comunitario (familia, vecinos); protesta y reclamo en las redes sociales (*"amigos"* desconocidos pero coincidentes en el reclamo) y protesta en las calles (conocidos y desconocidos con un mayor nivel de compromiso y decisión).

Estos diversos niveles de protesta se complementan con otro que tiene dos maneras de visualizarse, referidas al uso de la opción electoral y al ejercicio del voto: a) acudir a las urnas y votar en contra o a favor de alguna opción partidaria en una especie de desquite o venganza contra aquellos que presume responsables de su situación, lo que es una forma activa de expresar el descontento o la esperanza; b) pero también existe otra manera menos comprometida y es la de votar nulo o en blanco, lo que equivale a decir que no le importan los partidos ni las opciones; o simplemente deja de ir a votar porque la política no le interesa y no confía en que le darán las respuestas que está esperando.

#### 4. CONCLUSIONES

- a. La acumulación de necesidades básicas insatisfechas por parte del Estado ha propiciado el surgimiento de conflictividades de todo tipo que han ido escalando a otros niveles hasta convertirse en crisis que se manifiestan en varios niveles: en gestación, en pleno desarrollo y en proceso de solución.
- b. La concentración de crisis diversas en un contexto determinado hace que se produzca una especie de contexto de crisis múltiples que se combinan entre sí produciendo una explosiva situación coyuntural agravada por la pandemia que azota el país desde inicios de 2019.
- c. Las crisis sociales deben atenderse y manejarse en el ámbito social con políticas de prevención eficaces que aborden los problemas en sus orígenes y que busquen la solución mediante diálogo y consenso con los diferentes actores. No deben manejarse con estigmas de criminalización ni con po-

líticas de represión o de judicialización que sustraen los conflictos y crisis del ámbito social para colocarlos en el ámbito de la defensa o del derecho penal del enemigo.

- d. La combinación de demandas sociales insatisfechas y un estilo autoritario de gobernar producen una situación explosiva muy propensa a la confrontación y a la solución violenta de los conflictos y crisis.
- e. La acumulación de crisis sin perspectivas de solución en el futuro inmediato obligan a las personas y sus familias a tomar la decisión de irse a otros países a buscar nuevas posibilidades o que darse a demandar, presionar y luchar en diferentes espacios que van desde la casa, el entorno, las redes sociales y las calles hasta el ejercicio de su derecho al voto para votar en contra como castigo, para votar a favor si despiertan sus esperanzas o a no votar por nadie expresando así su rechazo a la política, a los políticos y a esta forma extraña de desarrollar la democracia.

## 5. DESAFÍOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

- a. De cara al próximo gobierno un gran desafío está asociado con la idea de desmontar la deformación en la conducción y administración del Estado y el estilo de relacionamiento con los partidos políticos de oposición a través de la compra de conciencias, el chantaje o la presión política.
- b. Con respecto a la creciente y profunda remilitarización del Estado, el desafío estará en revertir ese proceso, eliminando las excesivas e inadecuadas funciones civiles adjudicadas o apropiadas por los militares, asegurando la subordinación a la supremacía civil en tiempos de democracia.
- c. El funcionamiento inadecuado del sistema de justicia demanda que la sociedad aumente la presión sobre el sistema de partidos para que estos respeten la independencia de ese poder del Estado y se asegure la impartición de una justicia en todo su significado.
- d. Un desafío urgente está relacionado con la necesidad de revertir el autoritarismo y su influencia en la forma de manejar la conflictividad y las crisis sociales y de todo tipo, elimi-

nando toda forma de criminalización hacia aquellos que luchan por hacer de este país un mejor lugar para vivir, respetando los derechos contenidos en la Constitución de la República y sus leyes.

## **6. BIBLIOGRAFÍA**

- Salomón Leticia, Eugenio Sosa y otros: A un año de gobierno: Manejo, percepción de la impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras, CEDOH, Tegucigalpa, Honduras, 2019.
- Salomón, Leticia, Eugenio Sosa y otros: Impunidad, corrupción e inseguridad en Honduras: desafíos democráticos para el nuevo gobierno (2018-2022). CEDOH, Tegucigalpa, Honduras, 2018.
- Salomón, Leticia, Thelma Mejía. El blindaje de la corrupción en Honduras: contexto, dimensiones, formas y mecanismos. Tegucigalpa, Honduras, 2018.
- Mejía, Thelma, Edmundo Orellana y otros. El control de la corrupción y la impunidad en Honduras, 2014-2018, CEDOH, Tegucigalpa, Honduras, 2017.

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) presenta su nuevo libro: HONDURAS: GOBERNABILIDAD, INSATISFACCIÓN CIUDADANA Y DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS, el cual contiene un vistazo general a las debilidades políticas, jurídicas, institucionales y sociales que hoy caracterizan al trinomio de la gobernabilidad, específicamente al Estado, los partidos políticos y la sociedad. De igual manera, el libro presenta las consecuencias de esas debilidades en las personas que emigran, que se van porque sienten que el país les niega las oportunidades y les frustra las esperanzas, pero también el impacto en las que se quedan, sea por resignación, temor a lo desconocido o por los deseos de seguir luchando en cualquier espacio que se presente.

El equipo de investigación del CEDOH que trabajó en este libro, conformado por sociólogos, un abogado y un periodista, caracterizan cada tema abordado y presentan sus conclusiones y los desafíos político-institucionales que estos plantean. Esto se vuelve muy oportuno de cara al proceso electoral que ya ha iniciado, para tener elementos de propuesta por parte de los políticos y de demanda por parte de la ciudadanía.

La realización de esta investigación y la publicación de este libro fueron posibles gracias al generoso apoyo del National Endowment of Democracy (NED); sin embargo, las conclusiones y la visión aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y del CEDOH que los avala. Que este libro contribuya a la promoción de una ciudadanía informada, crítica, vigilante y propositiva.

ISBN: 978-99926-41-29-3



**CEDOH**  
Centro de  
Documentación de Honduras



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*