



SERIE: DOCUMENTOS DE ANÁLISIS

DOCUMENTOS DE ANÁLISIS No. 9

Y después de las elecciones ¿Para dónde avanzará Honduras?



Proyecto:

Monitoreo Elecciones 2013
Ciudadanía Activa Ejerciendo Democracia

Director Ejecutivo del CESPAD:

Gustavo Irías

Coordinar del Proyecto:

Francisco Saravia

Equipo del Proyecto:

Gustavo Irías
Claudia Mendoza
Eugenio Sosa
Ana Lozano
Eleana Borjas
Yeshua Rodas
Leonardo Bu
Gustavo I. Umaña

Equipo de apoyo:

Karla García
Ricardo López Milla

Las ideas y opiniones expuestas en este documento son responsabilidad exclusiva de CESPAD y no reflejan la posición de las agencias cooperantes.

Y después de las elecciones ¿Para dónde avanzará Honduras?

La interrogante que encabeza este documento se ha instalado en la mente de un buen sector de la ciudadanía, en un país donde aún existe mucha inquietud acerca del futuro. En mayo del 2012 el CESPAD¹ anticipaba cuatro escenarios posibles como consecuencia de las elecciones del 24 de noviembre del 2013. Estos escenarios eran los siguientes:

- **“Cambio de rumbo del país.** El partido Libertad y Refundación –LIBRE–, posicionado como *el partido político de la reforma social*, gana las elecciones de noviembre del 2013 con una propuesta de transformación democrática. Obtiene una mayoría electoral (más del 60%), esto le permite, con su propia fuerza, avanzar la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con amplia representación partidaria y de sectores sociales que viabilizan el camino para un nuevo pacto constitucional. *Este es el escenario de ruptura del bipartidismo tradicional y el punto de partida para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.*
- **Reformas sociales pactadas.** Aunque posicionado como el Partido de la reforma social LIBRE no triunfa en las elecciones, o bien obtiene una victoria electoral sin amplia mayoría. El contenido de su propuesta programática le permite tejer una amplia política de alianzas partidarias y no partidarias que crean condiciones para avanzar en su agenda de reformas sociales. El papel del movimiento social se torna decisivo en la presión por reformas reales y no cosméticas. En este escenario no hay ruptura del bipartidismo; pero permite sentar las bases de lo que podría ser un nuevo modelo de desarrollo.
- **Reforma conservadora.** Uno de los dos partidos políticos tradicionales o bien un nuevo partido de signo centro derecha (para el caso el PAC, o una coalición entre ellos) logra ganar las elecciones. El compromiso ante los electores es impulsar reformas reales y no cosméticas en la institucionalidad estatal en áreas seleccionadas. Esto no implica abandonar el modelo neoliberal en sus aspectos esenciales, ni impulsar una reforma integral. La estabilidad del gobierno dependerá del avance real de las reformas comprometidas; con la presencia de una oposición social y política activa que es parte de la nueva reconfiguración de fuerzas del país. Este es un escenario del reacomodo del bipartidismo.
- **Continuidad sin cambios.** En elecciones muy competitivas triunfa uno de partidos tradicionales en una contienda electoral que ha tenido como centro de su propues-

¹ CESPAD. Informe de análisis prospectivo (mediano plazo). Honduras: ¿Ruptura o persistencia del bipartidismo tradicional? Escenarios probables 2013-2014.

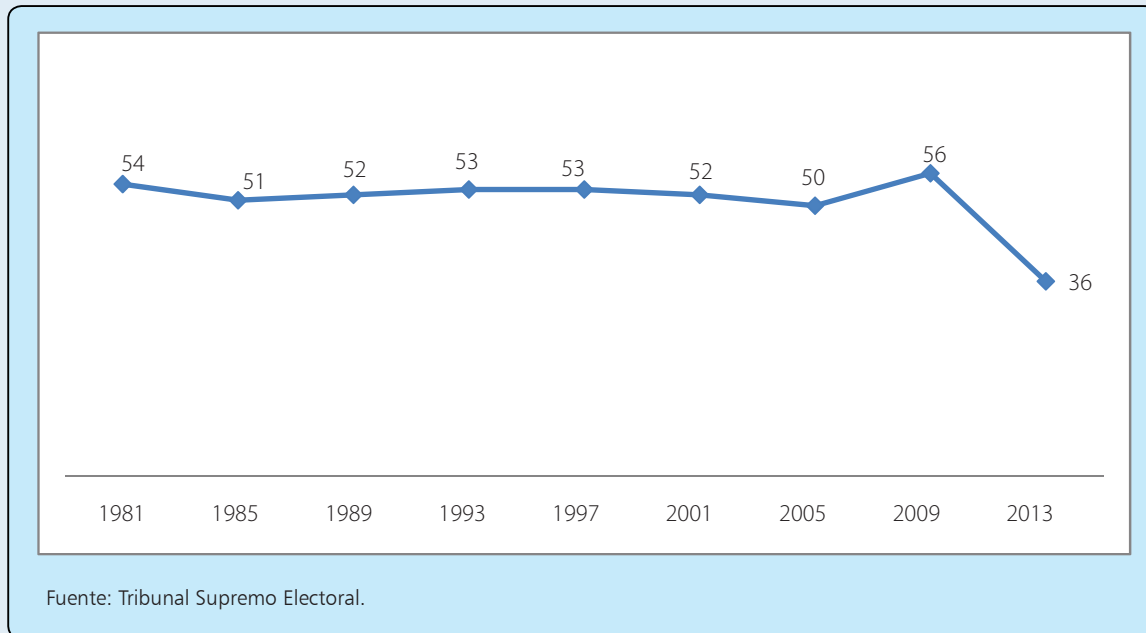
ta la defensa de los valores tradicionales: la propiedad privada, la democracia, el mercado, la oposición al “chavismo”, etc. Se inscribe en la continuidad del modelo neoliberal, con el compromiso de realizar reformas que no modifican el “estatus quo” (reformas cosméticas). La polarización electoral se mantiene y profundiza, como país se ingresa a una situación de mayor deterioro institucional y social. Este es un escenario de continuidad del bipartidismo, sin mayores modificaciones a la realidad económica-social- política y cultural que actualmente vivimos”.

La prospectiva política ayuda a imaginarse el futuro y anticipar acciones; adelantarse a los hechos no puede ser un ejercicio “inocente”, de hecho es influenciado por el imaginario de sociedad que tienen los y las prospectistas, aunque para evitar sesgos se apoya en instrumentos como las encuestas y otras mediciones de la realidad. En tal sentido, la prospectiva del CESPAD está influenciada por su apuesta y compromiso por contribuir a la construcción de una sociedad más justa y democrática que considere los intereses y necesidades de los sectores sociales históricamente excluidos.

Una consideración básica es que no existe un solo futuro posible, sino que varios, aunque al final se impone uno solo. Generalmente el futuro resultante es una mezcla de los diferentes futuros propuestos. Como indicamos al inicio de este texto a partir de la madrugada del 25 de noviembre una preocupación que inquieta es ¿hacia donde avanzamos como país? El objetivo de las próximas líneas es adelantar algunos supuestos que alimenten el debate nacional.

1) Entre la reforma conservadora y las reformas sociales pactadas

Los resultados de las elecciones del 24 de noviembre han configurado una realidad matizada. Por un lado, en medio de impugnaciones y acusaciones de fraude electoral, el TSE ha declarado como ganador, en el nivel presidencial, a Juan Orlando Hernández. En unas elecciones con amplia participación ciudadana en las que se redujo el abstencionismo, Hernández obtuvo la más baja votación (36%) en los más de treinta años continuos de vigencia de democracia electoral. Esto le resta legitimidad política y social, sin embargo, su próxima embestidura presidencial se inscribirá en el marco de la normativa de la ley electoral y de la misma Constitución de la República, además, respaldada por los informes de transparencia del proceso electoral de las misiones oficiales de observación electoral, entre ellas, la OEA y UE.

GRÁFICA 1 **Honduras: Candidato Ganador nivel presidencial 1980-2013**

Por otro lado, se ha producido una reconfiguración de las fuerzas políticas integrantes del Congreso Nacional. El partido de gobierno apenas ha logrado conquistar 48 diputaciones del total de 128 que constituyen la cámara legislativa. Las nuevas fuerzas políticas han logrado controlar 50 diputados. Por su parte, el Partido Liberal desplazado a tercera fuerza política ha ganado 27 diputaciones; esto lo ubica entre el dilema de respaldar a su tradicional rival político (el Partido Nacional) o ubicarse del lado del bloque opositor y sumarse a la conformación de una nueva correlación de fuerzas en el legislativo.

El electorado en un 64% ha expresado un voto en contra de la administración actual y del partido de gobierno. Es por ello que Hernández difícilmente podrá continuar con la misma agenda que ha caracterizado a la presente administración. Un mínimo sentido de pragmatismo indica que tendrá que actuar con una agenda de cambios que es la demanda generalizada de la ciudadanía, aunque estos cambios se inscriban en una reforma conservadora. Es decir, cambios sin ajustes significativos del modelo neoliberal.

Asimismo, la reconfiguración de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional, dependiendo de los bloques de fuerzas que se constituya en el legislativo abrirá la posibilidad de ir más allá de una reforma conservadora y avanzar en aspectos de una reforma social progresista. Esto también estará determinado por el nivel de movilización y presión de los sectores sociales tradicionales, pero especialmente de nuevos sectores sociales como los territoriales que están tomando fuerza en torno a la defensa de los recursos naturales

y otros que pudieran surgir demandando más transparencia gubernamental y en otros temas. Qué tanto se avance en una agenda de reformas sociales, en el nuevo contexto abierto el 24 de noviembre, dependerá, repetimos, tanto del balance de fuerzas en el legislativo y de la dinámica de los movimientos sociales.

Teniendo como referencia los escenarios prospectivos propuestos por el CESPAD en junio del 2012, es que sostenemos que Honduras, partir de febrero del 2014, se moverá entre un proyecto de reforma conservadora y otro de reformas social progresista.

2) Los temas de fondo de la agenda nacional

Ahora bien, el alineamiento de fuerzas en el legislativo, necesariamente pasará por la postura que cada agrupamiento político tenga sobre temas que son esenciales en la actual agenda nacional, solo para mencionar algunos, vale la pena revisar la lista siguiente:

- La crisis fiscal. En este aspecto será necesario el incremento de los ingresos y reducción de los gastos. Por qué caminos: ¿Incremento de impuestos y de la deuda interna? ¿Mediante una reforma fiscal para la equidad, dónde los que tienen más paguen más y reducir brechas de desigualdad? ¿Revisión a fondo del actual régimen inequitativo de las exoneraciones fiscales? ¿A través del incremento del impuesto sobre venta u otros impuestos?
- La crisis de seguridad. Aún el país continúa pendiente de la impostergable necesidad de depuración de la policía nacional. Sin embargo, lo que se ha colocado en el centro es la constitución y operatividad de la policía militar. Algunas interrogantes claves: ¿Se fortalecerá el camino de la remilitarización de la política de seguridad que inevitablemente lleva a una mayor infracción de los derechos humanos? ¿Será posible articular una respuesta alternativa que sea eficaz, democrática y respetuosa de los derechos humanos, en la cual se vuelva a colocar en el centro de la depuración de la policía nacional y la participación de la ciudadanía?
- Concesionamiento de recursos naturales y de obras públicas. Estos temas involucran aspectos relacionados con la soberanía nacional, con la sostenibilidad ambiental y con la transparencia. ¿Cuáles serán los espacios para la revisión de los contratos de las concesiones? ¿Qué correlación de fuerzas será posible construir para revisar el diseño de COALIANZA y asegurar que funcione con la transparencia necesaria? En esto temas están involucrados los intereses de transnacionales, grandes empresas nacionales y del poder mediático.

- Necesidad de reactivar la economía. Resulta fundamental reactivar la economía nacional con más inversión pública y privada para generar más empleos. Pero con cuál estrategia: ¿Abriendo el país a la inversión extranjera con el único atractivo de una fuerza de trabajo barata? ¿Diversificando y democratizando la economía nacional, ampliando el mercado interno y fortaleciendo la economía social? ¿Cuál será la voluntad de redistribuir los activos productivos entre los sectores carenciados, incluido el recurso de la tierra en las zonas rurales?
- La política social. La extendida pobreza y desigualdad del país exige una nueva generación de políticas públicas incluyentes y que sean sostenibles. ¿Bastará mantener una política de emergencia social con el Bono 10,000?; ¿Es posible ir más allá, con una verdadera reforma social y con políticas públicas que reconozcan los intereses y necesidades de los sectores históricamente excluidos (mujeres urbanas y rurales, pueblos indígenas y negros, juventud, discapacidad, etc.)?
- La crisis educativa. Este es un servicio público con un conflicto gremial no resuelto y con una profunda reforma educativa pendiente. Cómo actuarán las diversas fuerzas políticas en este tema: ¿Se profundizará el conflicto hasta la destrucción de los gremios magisteriales? ¿Será posible construir una posición de balance que resuelva el conflicto gremial y permita pactar e implementar una reforma profunda con la participación de todos los sectores?
- La crisis de salud. Aquí nos enfrentamos a un sistema colapsado, envuelto en la ineficiencia y corrupción; indiferente a la demanda insatisfecha de un fuerte sector de la población afectado por la pobreza. La interrogante central acá es: ¿Cuál es la voluntad política para diseñar e implementar una reforma profunda, enfrentando de raíz el problema de la ineficiencia y la corrupción?
- Reformas constitucionales. En este punto estarán sobre la agenda temas como la Asamblea Nacional Constituyente, reformas constitucionales, la formulación de una nueva Ley electoral y otras más.
- Nombramiento de responsables de instituciones claves. En la legislatura, que comenzará en enero del 2014, se nombrarán los funcionarios de instituciones claves como el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos –CONADEH-, el Tribunal Supremo Electoral –TSE-, el Tribunal Superior de Cuentas –TSC-, la Corte Suprema de Justicia –CSJ- y otros más. ¿Cómo serán nombrados estos funcionarios, bajo la misma cultura del clientelismo y calculada repartición de cuotas de poder propia de la cultura del bipartidismo tradicional? O ¿finalmente habrá transparencia, decente y prevalecerá el interés del país?

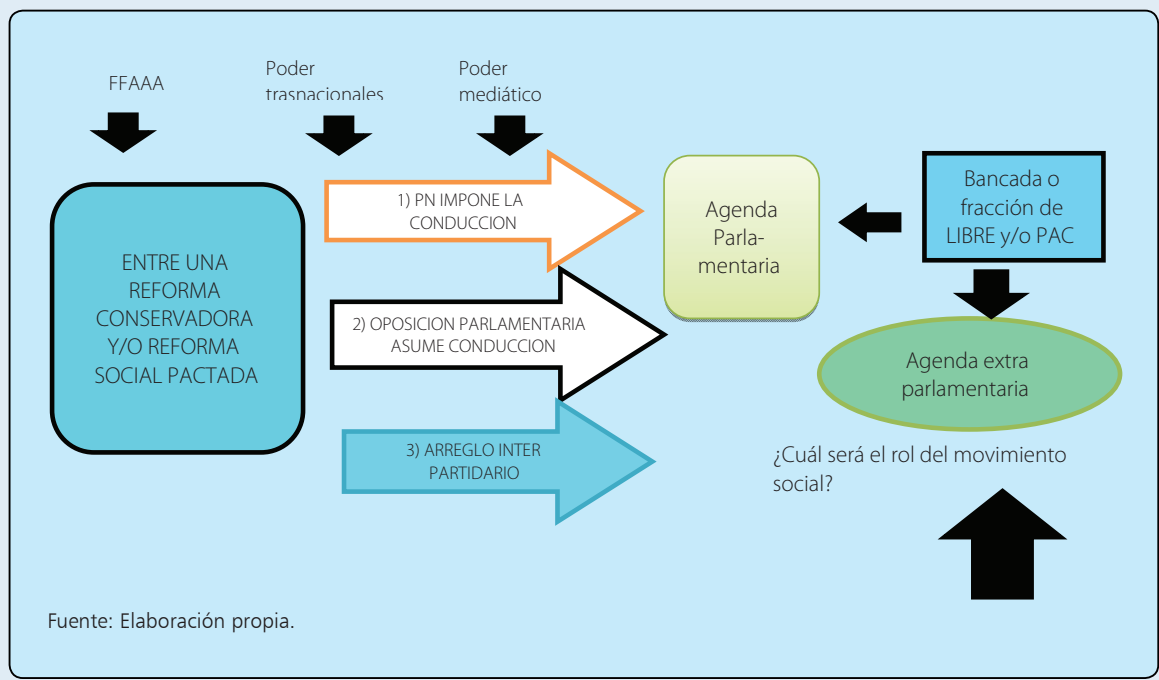
A todo lo anterior es necesario agregar el tema sensitivo de la democratización e independencia del Congreso Nacional, lo cual necesariamente pasa por el nombramiento de la Junta Directiva y la reforma del reglamento interna.

En torno a estos temas se alinean o repelen las diferentes fuerzas políticas que estarán integradas en el Congreso Nacional y es eso, en definitiva, lo que estará determinando el establecimiento de alianzas puntuales (probablemente limitada a la integración del CN), parciales o estratégicas entre los diferentes agrupamientos partidarios.

3) Posibles escenarios: ¿Confrontación o concertación?

Por primera vez, en muchos años, se abre la posibilidad de la articulación de una agenda parlamentaria y una agenda extraparlamentaria. Esta última impulsada por sectores del movimiento social, de la sociedad civil y de una ciudadanía de a pie que demanda una mayor transparencia y eficiencia del Estado, así como un modelo de desarrollo socialmente incluyente. En términos prospectivos esto plantea tres posibles escenarios a nivel del legislativo (ver Gráfica # 2).

GRÁFICA 2 Honduras: Escenarios posibles en el Congreso Nacional



Los escenarios proyectados en el Congreso Nacional, tal como se observa en la Gráfica # 2 son lo que siguen: i) El Partido Nacional en alianza con el Partido Liberal y otros partidos asume la conducción de la cámara legislativa; ii) La oposición parlamentaria logra actual como un bloque y se hace del control de la mayoría o totalidad del congreso nacional; y, iii) El Partido Nacional y el resto de partidos políticos alcanzan un acuerdo para la integración del legislativo, esto no excluye el hecho que uno o varios partidos no se sumen a ese acuerdo y mantengan una posición crítica.

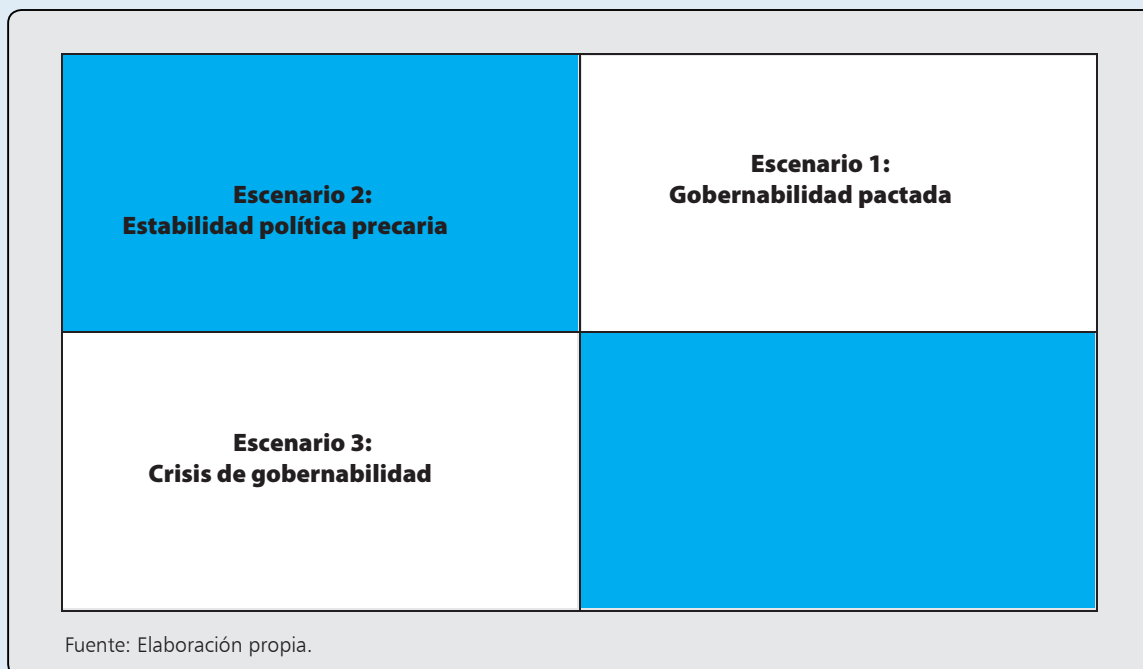
Decía un viejo maestro de la teoría del cambio social que es la voluntad por impulsar las transformaciones y demandas que requiere una sociedad dónde se conoce la esencia de la naturaleza política de los diferentes partidos. Esto se aplica en forma extraordinaria a la actual realidad hondureña.

Las nuevas fuerzas políticas: LIBRE y el PAC están a prueba. LIBRE que representa una compleja conjunción entre la “tradicición” y la “transformación”; y, el PAC constituido en abandono de la transparencia, deberán mostrar con acciones y voluntades a qué tipo de sociedad apuestan. El Partido Liberal también estará obligado a mostrar si representa un esfuerzo de renovación o si simplemente es el mismo bando conservador, cuyo interés central es mantener el “estatus quo”. Lo mismo vale para los movimientos sociales que propugnan por el cambio social.

En este marco, la estabilidad y gobernabilidad del gobierno del Partido Nacional estará dependiendo de la coherencia entre las promesas de campaña y los logros de su gestión gubernamental. En tal sentido, el control de la conducción del legislativo es la primera batalla estratégica del presidente electo JOH, espacio en el cual su potencial aliado más inmediato es el Partido Nacional. Resolver a favor esta primera batalla estratégica, será asegurar una buena parte de la gobernabilidad de su gestión de gobierno, sin que esto niegue la intervención de otros factores. Tampoco hay que desconocer el apoyo permanente que la administración de JOH tendrá de las FFAA, las transnacionales y el poder mediático.

De la dinámica de los escenarios prospectivos en la cámara legislativa también dependen los escenarios prospectivos a nivel nacional. Estos en buena medida estarán caracterizados por: i) La gobernabilidad pactada; ii) Estabilidad política precaria; y, iii) Crisis de gobernabilidad. Ver Gráfica # 3

GRÁFICA 3 Honduras: Escenarios posibles a nivel nacional



- **Escenario 1: Gobernabilidad pactada.** El partido en el gobierno logra un acuerdo inter-partidario que incluye a todos o la mayoría de los partidos políticos, esto le permite un control parcial o total sobre la Junta Directiva del Congreso Nacional. Esto le facilita administrar los conflictos entre poderes y ejercer un control aceptable sobre la institucionalidad pública en general. No es un gobierno exento de conflictos sociales, ni de violaciones a los derechos humanos, pero al reducir al mínimo las contradicciones “desde arriba” le es posible reducir los potenciales riesgos que surjan de los desafíos “desde abajo”. Ahora bien, en las características del contexto hondureño la estabilidad lograda por el partido en el gobierno, hunde a todos o la mayoría de los partidos políticos de oposición en crisis internas de diverso tamaño.
- **Escenario 2: Estabilidad precaria.** Se logra constituir con éxito una oposición parlamentaria que controla los puestos claves de la Junta Directiva del Congreso Nacional llegando, incluso, a reformar su reglamento interno. Es una situación abierta a recurrentes conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, las notables contradicciones “de los de arriba” estimula los conflictos y demandas “de los de abajo”. Es un gobierno sumergido en múltiples conflictos interinstitucionales y con los movimientos sociales; represión e infracción de los derechos humanos. En el contexto hondureño, la búsqueda de “pesos” y “contrapesos” propios de toda democracia moderna se constituye en la antesala de una pre-crisis y posiblemente de una nueva crisis política.

- **Escenario 3: Crisis de gobernabilidad.** De nuevo la elite política tradicional carece de la capacidad de procesar democráticamente los conflictos interinstitucionales y con los movimientos sociales. Similar al 2009 se plantea el dilema entre una salida militar o una negociación pactada, el riesgo de país se profundiza en todas las áreas: seguridad, transparencia, competitividad, estabilidad política, etc. Se ingresa a una nueva crisis política cuyas características particulares resulta difícil prever en este momento. Este escenario es la evolución del escenario # 2.

Estas son algunas líneas emergentes. Tienen el propósito de provocar y activar los imaginarios de las diferentes agrupaciones políticas, de los movimientos sociales y de la ciudadanía en general en cuyas manos está depositada la responsabilidad del futuro del país.