

- 2021 -

Impacto social y político de la manipulación partidaria de los programas asistenciales del Estado

Equipo de Investigación

CEDOH: *Edmundo Orellana*
Ramón Romero
Rodil Rivera Rodil
Eugenio Sosa
Thelma Mejía
Mirna Flores
Leticia Salomón

- 2021 -

Impacto social y político de la manipulación partidaria de los programas asistenciales del Estado

Equipo de Investigación

CEDOH: *Edmundo Orellana
Ramón Romero
Rodil Rivera Rodil
Eugenio Sosa
Thelma Mejía
Mirna Flores
Leticia Salomón*

Equipo de Investigación CEDOH

Impacto social y político de la manipulación partidaria de los programas asistenciales del Estado.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y la coordinación y edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

Las ideas y opiniones expuestas en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión del NDI.

Diagramación y Edición: CEDOH

Tegucigalpa, Honduras, C.A., diciembre 2021

CONTENIDO

Presentación	01
El contexto	02
El impacto sobre la sociedad	04
El impacto sobre los partidos políticos	08
¿Qué hacer para evitar la manipulación partidaria de los programas sociales en futuros gobiernos?	12
Sobre los autores	16

PRESENTACIÓN

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) pone a disposición de sus lectores una reflexión colectiva sobre el impacto social y político de la manipulación partidaria de los programas asistenciales y, dentro de ella, cómo evitar esa manipulación en futuros gobiernos para propiciar el fortalecimiento democrático de los procesos electorales. Esta reflexión se basa en lo observado en el proceso electoral que culminó con las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021 y que incluyó las elecciones primarias e internas realizadas en el mes de marzo del mismo año. El resultado de esta observación y reflexión colectiva permite otra reflexión en prospectiva que incluye la vinculación entre Estado y sistema de partidos, más específicamente la relación entre Estado y partido de gobierno, y la forma en que esta se expresa de cara a los procesos electorales.

¿Qué hacer para evitar que en el futuro estas prácticas se institucionalicen y adquieran normalidad dentro del ejercicio democrático para elegir nuevas autoridades? La respuesta se relaciona con la urgencia de impulsar un proceso integral de reformas electorales que dé inicio con el nuevo gobierno y que cuente con el tiempo suficiente para la propuesta, debate e inclusión de los diversos sectores que conforman la sociedad hondureña, lo que implica cambios sustanciales en la cultura política, la superación de una visión estatal asistencialista manipulada para captar votos y el diseño de una visión estatal basada en la construcción sostenible y responsable del bienestar colectivo.

Este proceso de reflexión colectiva fue realizado por siete investigadores asociados del CEDOH, provenientes de diversas disciplinas científicas -Edmundo Orellana, Ramón Romero, Rodil Rivera Rodil, Thelma Mejía, Eugenio Sosa, Mirna Flores y Leticia Salomón- especializados en temas clave relacionados con la manipulación partidaria

de la política asistencial del Estado, gobernabilidad democrática, sistema de partidos, Estado de derecho, ciudadanía, sistema político, sistema electoral, corrupción, impunidad, transparencia y otros. Su reflexión gira en torno a tres temas clave: impacto sobre la sociedad, impacto sobre el sistema político y qué hacer para evitar esta distorsión democrática en los futuros gobiernos.

Esta iniciativa del CEDOH forma parte de un proyecto más amplio que incluye la conformación y funcionamiento de la Red para la Equidad Democrática en Honduras (REDH), que llevó a cabo la observación independiente y profesional de los diferentes ciclos del proceso electoral del año 2021. Este ejercicio de observación contó con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés). No obstante, las reflexiones aquí expresadas son propias de los investigadores y del CEDOH que las promueve y avala.

*Centro de Documentación de Honduras
CEDOH*

1. EL CONTEXTO

Thelma Mejía

En la víspera de las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021, la prensa reportaba inusuales filas de personas en puntos estratégicos de la ciudad capital que estaban alterando el orden vial. El motivo hasta ese momento era desconocido, pero poco a poco la información fue trascendiendo: se trataba de la última maniobra de propaganda del partido en el poder, el Nacional, por medio de sus programas asistenciales. Era la entrega del llamado “*Bono Vida Mejor Bicentenario*”, aprobado por el gobierno en Consejo de Ministros a inicios del mes de noviembre por el orden de L. 1,350 millones.

El bono sería dirigido al menos a 170 mil hogares en situación de pobreza relativa y extrema pobreza que no habían sido beneficiados con los otros bonos gubernamentales en el 2021, y que comprendería una única entrega de 7 mil lempiras. Las críticas proliferaron por doquier, pero el gobierno siguió aplicando su estrategia de “*retención*” del poder entregando bonos, difundiendo spot publicitarios con testimonios de los beneficiados de sus programas de viviendas, café y agricultura; los beneficiados con las vacunas por la pandemia, así como una feria de cadenas de radio y televisión “*rindiendo cuentas*” de sus programas, sin dejar de lado videos promocionando que Honduras contaba con las mejores carreteras de Centroamérica y que sería el más grande operador logístico de América Latina. Era la estrategia de “*Alicia en el país*

de las maravillas”, mitad verdad, mitad mentira, y, en medio, una enorme desinformación para atraer incautos y convencer a los convencidos: el círculo de allegados al poder, entre ellos sus activistas más afines.

Pero todo ese despliegue, en el cual no se respetó la nueva ley electoral, mientras las autoridades del Consejo Nacional Electoral (CNE), obligadas a poner orden y sancionar estos abusos, tampoco hicieron lo suyo, de nada le sirvió al Partido Nacional para evitar la catastrófica derrota de la que fue objeto. El Partido Nacional es considerado uno de los partidos más organizados de los últimos tiempos. Doce años después, el asistencialismo social con que había alimentado su ejercicio en el poder, no fue suficiente.

Las lecturas de la derrota son muchas, pero al menos dos lucen decisivas: primero, la apabullante corrupción del gobierno de Juan Orlando Hernández y, segundo, los denunciados vínculos del mandatario con el narcotráfico, en el que uno de sus hermanos, Antonio “*Tony*” Hernández, guarda prisión de por vida por éste y otros delitos, según una corte de Nueva York. La Fiscalía de Nueva York ha dicho en reiteradas ocasiones que el presidente Hernández es objeto de interés por esas supuestas vinculaciones y, aunque éste lo ha negado y atribuido a campañas de los narcotraficantes, el capítulo sobre este tema sigue abierto.

Las denuncias de corrupción y crimen organizado que salpicaron al gobierno, al propio mandatario y a muchos integrantes del Partido Nacional, entre congresistas y funcionarios públicos, intentaron ser revertidas con millonarios desembolsos para programas sociales, proyectos de infraestructura

inconclusos, visitas de campo encabezadas por el mandatario todas las semanas, como si estuviera en campaña política, y millonarias aprobaciones de recursos, vía préstamos, en el Congreso Nacional, aparejadas de leyes orientadas a bloquear cualquier esfuerzo en materia de lucha contra la corrupción y la impunidad. También con intensos operativos de saturación policial y militar que evidenciaron cómo el microtráfico y el narcotráfico se expanden, más allá de los golpes asestados.

Y si de bonos asistenciales se trata, hasta las fuerzas de orden, entre ellas la Policía Nacional, fueron favorecidas con estos programas asistencialistas al anunciar sus autoridades, a pocas semanas de las elecciones, que serían compensados con un bono complementario por su arduo trabajo en el proceso electoral, así como con un aumento salarial de 900 lempiras, efectivo a partir del mes de noviembre.

Eugenio Sosa

La manipulación partidaria, sobre todo de los partidos que están en el gobierno, ha sido y sigue siendo una práctica persistente en el sistema político hondureño. Los partidos políticos han asumido como “normal” que se utilicen los programas sociales como parte del clientelismo político para atraer votos hacia sus candidaturas. Esto es facilitado por la inexistencia de un

sistema de controles efectivo, la corrupción, la impunidad y el abuso de poder existentes.

Un estudio del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) denominado, “*Honduras, elecciones 2017: legitimidad del proceso electoral, clientelismo e identificaciones partidarias*”, logró determinar que el gobierno de Hernández (Partido Nacional), en el periodo 2014-2018 implementó una política social agresiva, con programas como “*bolsa solidaria*” y “*bono 10 mil*”. En estos programas prevalecen los criterios políticos por sobre los criterios técnicos. Lo más preocupante es que “*la burocracia estatal relacionada con los programas sociales cumple, en muchas ocasiones, un papel clave para la ejecución de prácticas clientelares*”¹. En el caso de las elecciones primarias realizadas en marzo de 2021, la Red para la Equidad Democrática de Honduras (REDH) realizó un análisis en el que destaca que los tres partidos políticos pusieron en práctica diversas estrategias de clientelismo electoral, según su disponibilidad de recursos².

Mientras que los análisis del CEDOH evidencian que “*el clientelismo encubierto en programas asistenciales es considerado el instrumento proselitista más fuerte y completo a disposición de un partido gobernante, en este caso del Partido Nacional, su influencia en las elecciones primarias no se detecta si no es en forma indirecta. Ninguna Guía de Familia porta su chaqueta distintiva*

¹ CEDOH (2018) Honduras Elecciones 2017: Legitimidad del proceso electoral, clientelismo e identificaciones partidarias <https://www.cedoh.org/resources/Boletines/Boletin-Elecciones-2017.pdf>

² Presencia universitaria, Elecciones internas reflejaron el desgaste del sistema político y de partidos señala informe del REDH, 28 de abril 2021, <https://presencia.unah.edu.hn/noticias/elecciones-internas-reflejaron-el-desgaste-del-sistema-politico-y-de-partidos-senala-informe-del-redh/>

el día de las votaciones, sin embargo, sí está presente en las actividades de movilización y/o motivación de los electores”³. Esto revela que tales prácticas políticas requieren un componente importante de manipulación partidaria y de falta de transparencia. Para las elecciones generales del 28 de noviembre de 2021, el Partido Nacional, desde el gobierno, desplegó una amplia red de entrega de recursos financieros como bonos para familias pobres, seleccionadas con criterio político electoral y partidario.

2. EL IMPACTO SOBRE LA SOCIEDAD

Edmundo Orellana

Los programas asistenciales gubernamentales, financiados con préstamos y donaciones, no han tenido el impacto socioeconómico perseguido porque se destinan, principalmente, a los correligionarios, con el agravante de que no se verifican los resultados perseguidos con el auxilio concedido. No han servido para mitigar la pobreza ni para ampliar el número de los beneficiarios de los servicios de salud y educación. Por el contrario, los actuales índices de pobreza son mayores y menores los grupos familiares que tienen acceso a los servicios básicos de salud y educación.

Esos programas asistenciales, mal orientados y sin verificación de resultados, es de

suponer que permiten a los beneficiarios adquirir bienes y servicios en el mercado, es decir, tienen un impacto relativo en el comercio de las localidades en las que asientan las familias beneficiadas.

Los auxilios financieros y en especie concedidos a las familias necesitadas las favorecen temporalmente, pero, paradójicamente, a quienes favorecen, permanentemente, es a los comerciantes que proveen bienes y servicios en el respectivo mercado, cuando éstos no provienen de instituciones estatales.

Ramón Romero

El impacto que sobre la sociedad tiene el asistencialismo focalizado en la clientela política, puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Puede operar como un sucedáneo de la actitud ciudadana. Bajo su influjo la lucha por el poder deja de ser una lucha cívica que se ejecuta en el espacio público, para la consecución del bien general de la sociedad, y se transforma en batallas por la primacía de intereses privados, que se aproximan al poder para beneficiarse del mismo enriqueciendo de manera ilícita a la élite del poder y distribuyendo entre los activistas los rezagos del botín.
- Profundiza condiciones de pobreza, desigualdades económico-sociales, destrucción ambiental y otros daños estructurales, al sustentar el statu quo.

³ CEDOH, 2021 clientelismo electoral y compra de votos. Elecciones primarias e internas de Honduras, marzo 2021

- Bloquea el proceso de transición democrática, al suplantar la decisión de las mayorías por la voluntad autoritaria y arbitraria de gobernantes que llegan al poder mediante fraude y en él aumentan su ilegitimidad.
- Debilita el Estado de derecho y con ello la institucionalidad estatal, al anular la obediencia y sometimiento del Estado a la Constitución de la República y las leyes, e imponer el nombramiento de los empleados públicos al margen de criterios de profesionalismo, capacidad e idoneidad ética.
- Es el terreno fértil para el crecimiento de la corrupción y la distorsión de la institucionalidad judicial, que posibilita la impunidad de los corruptos.
- Obstaculiza y dificulta de muy diversas maneras el proceso de transformación de la sociedad, encadenándola al subdesarrollo, el autoritarismo y la violencia.

Rodil Rivera Rodil

A mi parecer, uno de los impactos políticos y sociales de esta perniciosa práctica es que puede conducir a la perversión de la conciencia política y democrática de la sociedad. De manera paulatina la puede conducir a aceptar o creer que estos programas provienen, exclusivamente, de la “buena voluntad” del gobernante y del partido político que lo llevó al poder y no de una ineludible obligación contenida en la Constitución de la República.

Tal costumbre, en especial cuando los presidentes se vuelven autoritarios, indefectiblemente lleva a la negación de la

democracia. Y, en una suerte de retroceso histórico, a la pretensión de revivir el falso fundamento de las antiguas monarquías, cuando a los pueblos se les inculcaba que los Estados, por voluntad divina, eran de propiedad personal del rey, y quienes podían disponer de ellos a su antojo e incluso cederlos a otros monarcas, como aconteció muchas veces en la historia europea y que casi siempre fue la causa de graves conflictos políticos y de enfrentamientos militares.

Y si bien la manipulación política de la asistencia social es de vieja data, con el advenimiento del neoliberalismo en la década de los noventa del siglo pasado hemos visto que ha llevado a la desaparición de los principios y valores de la democracia y a su conversión en una mercancía, como otra más de las tantas que se cotizan en los mercados de valores.

Ello, porque tales programas no son más que otra forma, un poco más sutil y sofisticada, de la vulgar compra de votos, con el inconveniente para estos partidos que se les hace más difícil verificar el éxito de estos, por lo que con frecuencia se ven compelidos a utilizar mecanismos adicionales de presión e intimidación para asegurar el resultado que buscan.

Wendy Brown, filósofa y politóloga de la Universidad de Berkeley, afirma:

“La razón neoliberal, que actualmente es ubicua en el arte de gobernar y en el lugar de trabajo, en la jurisprudencia, la educación, la cultura y en una amplia gama de actividades cotidianas, está convirtiendo el carácter claramente político, el significado y

la operación de los elementos constitutivos de la democracia en algo económico”.

Thelma Mejía

El uso de los programas asistenciales como herramienta para “*construir y sostener bases*” partidarias, no ha sido una novedad en el país, desde el retorno a la era democrática hace ya casi cuatro décadas. Ha sido una práctica común de los distintos gobiernos, unos con mayor acento que otros. Su impacto en la sociedad, más allá del discurso oficial de contribuir a bajar los niveles de desigualdad, lo que ha venido es a potenciar el asistencialismo y el clientelismo electoral. Han servido para crear redes burocráticas a lo interno de los gobiernos y sus instituciones, y redes clientelares en los partidos políticos, en especial en los que han estado mayor tiempo en el poder, últimos que se fortalecen cuando son gobierno, y se debilitan una vez fuera del poder.

Los programas asistenciales cobraron fuerza a inicios de los años noventa con los gobiernos de los extintos expresidentes Rafael Leonardo Callejas (1990-94) y Carlos Roberto Reina (1994-98) bajo las figuras del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), que en cierta medida sustituyen a lo que fue la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS). El FHIS y el PRAF siguieron siendo sostenidos en las administraciones de los expresidentes Carlos Flores y Manuel Zelaya, último que dio vuelco al PRAF al crear la Red Solidaria y el llamado Bono Solidario.

De la JNBS, del FHIS y el PRAF, los programas de asistencia social fueron repotenciados en el gobierno del expresidente Porfirio Lobo Sosa y en el del actual gobernante Juan Orlando Hernández, último que les ha dotado de enormes inyecciones financieras con fines proselitistas y partidarios. Los registros hechos en una investigación realizada por el periodista Manuel Torres en un trabajo sobre clientelismo electoral para el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), indican que en la administración de Hernández se han creado al menos 150 programas y proyectos sociales orientados al sector social con cobertura nacional.

Todos estos proyectos y programas, unos más conocidos que otros, tienen dos paraguas, el primero de ellos es la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), que concentra todo lo relacionado con “*Vida Mejor*”, en tanto el segundo es el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), responsable de levantar un censo social por medio del Registro Único de Participantes (RUP). Con estas dependencias, el Partido Nacional se preparó para gobernar 12 años, identificar quién es quién de las personas en estado de vulnerabilidad del país y aterrizar sus propuestas de asistencialismo social que le permitieran llevar techos dignos, pavimentar calles, levantar paredes, entre otras formas de asistencialismo que contribuían, de un lado, a mejorar sus indicadores de reducción de pobreza, y de otro, granjearse simpatía, construir base partidaria y apelar a la lealtad.

No obstante, el impacto que este tipo de proyectos sociales gubernamentales ha

tenido en la sociedad, si bien han sido paliativos en mejora a las condiciones precarias en que vive gran parte de los hondureños, no han podido reducir, a lo largo del tiempo, las brechas de desigualdad. Honduras sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo, y de acuerdo a los datos del Latinobarómetro 2021, un 40 por ciento de la población acusa algún problema de insatisfacción alimentaria.

Eugenio Sosa

Estas prácticas de manipulación partidaria y de clientelismo políticos sobre la base de los programas de asistencia social, tiene un impacto negativo en el Estado de derecho, pero también sobre la sociedad. En primer lugar, estas prácticas políticas reafirman la idea en algunos sectores de la ciudadanía, de que lo público no es de nadie, y que cualquiera lo puede tomar y repartir. En segundo lugar, promueve la corrupción y la impunidad, ya que este tipo de hechos no son sancionados de manera severa en la legislación penal y electoral. Además, los organismos que deberían investigar estas prácticas políticas de oficio, no lo hacen y tienen un comportamiento permisivo. En tercer lugar, destruye a la ciudadanía, al promover su condición de habitantes y votantes o electores, pero no de ciudadanos con derechos y deberes políticos. Esta manipulación partidaria de la asistencia social, también destruye el tejido social de las comunidades, ya que las personas tienen que competir por recibir alguna “ayuda”. Las “ayudas” se reparten con criterio político, las reciben los activistas y simpatizantes del partido que tiene el control de los recursos, casi siempre el partido oficialista en el

gobierno, dejando por fuera a las personas que activan o simpatizan con otros partidos políticos, casi siempre los de la oposición.

Mirna Flores

El aparato clientelar del partido Nacional utilizó una gran cantidad de recursos y movió una suma monumental de dinero para asegurar el voto de los electores, manteniendo una clara ventaja ante sus contendores. En el marco de esa estrategia, manipuló y coaccionó a los electores ofreciendo recursos bajo la forma de dádivas. El clientelismo político usó la política pública para doblegar la voluntad ciudadana al ejercer el voto, desvirtuando así la política social y el quehacer político de los partidos.

El acceso a servicios para la mejora del bienestar social y la satisfacción de las necesidades vitales de la población dejó de ser considerado derecho social por los que había que luchar y de manera develada o encubierta se convirtieron en medios para lograr mantener la fidelidad con el partido de gobierno. Se supone que la política social entrega beneficios a quienes más lo necesitan, pero politizadas las entregas de bienes y servicios, ha sido irrelevante si llegan a los más necesitados, si los canales de distribución son los correctos y más aún si para recibir ese beneficio se pide algo a cambio.

El clientelismo político bajo la forma de asistencialismo partidario creció y se consolidó rápidamente debido a la falta de vinculación entre las instituciones estatales y la población más necesitada ante un Estado que no está presente y políticas

sociales que no llegan a los que más las necesitan. En este contexto, las redes clientelares tuvieron un espacio privilegiado para operar mediante formas patrimonialistas yuxtapuestas con las formas más institucionalizadas de acercamiento a los electores.

Leticia Salomón

La manipulación partidaria de la política asistencial provoca un alto nivel de dependencia de los beneficiarios con relación al Estado en general y al mandatario y partido de gobierno en particular, produciéndose una alteración de su auto percepción como sujeto dependiente con una clara sumisión al que le proporciona “una ayuda” para aliviar su situación económica deprimida por la falta de oportunidades en el país. De ahí que la pobreza, desigualdad y exclusión en la que se encuentra un fuerte sector poblacional se convierten en el medio que propicia, estimula y dinamiza el desarrollo de programas sociales positivos que se vuelven negativos cuando se manipulan para parecer iniciativas que provienen de la voluntad y disposición indulgente, caritativa y solidaria de una persona, líder o activista, y no de instituciones del Estado que cumplen con la función específica de atender las necesidades sociales como parte de su función pública. Esta deformación de la relación entre la sociedad y el Estado hace que un cambio de gobierno genere exageradas esperanzas de mejoría a nivel personal, familiar e inmediata, situación creada por la manipulación partidaria del asistencialismo, y que se minimice la acción estatal orientada a crear las bases de un Estado de bienestar que atienda las necesidades básicas asociadas a las condiciones económicas y

sociales, situación orientada más al mediano y largo plazo. Lo anterior nos obliga a pensar en dos aspectos fundamentales en este proceso: a) la sensación de que el país va mejorando vrs la sensación de que es un grupo de personas (las beneficiadas) las únicas que sienten que va mejorando; b) la sensación de que es la institucionalidad del Estado la que cumple con sus funciones vrs la sensación de que es la iniciativa “del hombre”, “del partido”, “del activista”, la que “resuelve” y satisface las urgencias de la población.

3. EL IMPACTO SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Edmundo Orellana

Los programas asistenciales son responsabilidad del gobierno. Por consiguiente, su desnaturalización, es decir, beneficiar únicamente a los correligionarios, solo favorece al partido de gobierno y coloca a los demás partidos en franca desventaja frente al elector beneficiado.

Esos programas, sin embargo, no pueden cubrir el total de la población necesitada de esos auxilios, cuyo número, por el aumento de la población pobre, crece anualmente, y, por ello, no puede sostenerse eficientemente en el tiempo. De ahí que los excluidos, anualmente, también aumentan, como aumenta, a su vez, el resentimiento con el partido gobernante.

Por otro lado, los auxilios no crecen al ritmo de las necesidades de la población beneficiada. El aumento del grupo familiar, el

precio de los productos y las dificultades en el acceso a los servicios públicos son factores que inciden en la valoración de esos auxilios. Si el auxilio no se corresponde con el aumento de las necesidades de quienes lo reciben, puede afectar la lealtad partidaria.

En el balance, el disponer de estos medios coloca al partido de gobierno en una posición privilegiada porque está en posición de ayudar materialmente al necesitado y porque, alrededor de estos programas, se forma una estructura burocrática integrada por partidarios a quienes se designa para identificar al beneficiado y mantenerlo disponible para el partido. Es, pues, doble el beneficio, ayuda al necesitado y da trabajo a sus activistas.

Ramón Romero

Impactos del asistencialismo clientelar sobre los partidos políticos:

- Desnaturaliza a los partidos políticos, al abrir la posibilidad de que asuman como modelo predominante de su práctica política el asistencialismo dirigido a sus activistas.
- Deslegitima la actividad política de los partidos, al convertirse en maquinarias al servicio de intereses particulares; los partidos pierden la confianza y la credibilidad de la ciudadanía.
- Por contraste, el asistencialismo clientelar crea oportunidades de legitimidad, crecimiento y acceso al poder a los partidos que en la práctica tienen una actitud y conductas opuestas al clientelismo.

Rodil Rivera Rodil

El impacto en los partidos políticos resulta, a la postre, igual o peor que en la misma sociedad, aun cuando sus dirigentes no se percaten inmediatamente del daño que le causan a sus instituciones, o, simplemente, no les importe. Quienes recurren a distorsionar los programas de ayuda social y a otros ardidés parecidos para salvar a su partido de una derrota probable, bien sea por haber hecho un mal gobierno, solo para garantizar el triunfo o porque responden a la ideología neoliberal, más temprano que tarde terminan menospreciando y abandonando las herramientas correctas para agenciarse partidarios y electores, como son las que deben extraer de sus postulados doctrinarios y programáticos. ¿Para qué, si cuentan con dinero suficiente para comprar voluntades?

A partir de este punto, los partidos se embarcan en un camino sin retroceso y cada vez son menos aptos para competir en procesos electorales en forma limpia, por lo que poco a poco se vuelven dependientes del fraude y de toda clase de medios ilícitos, como son, justamente, la compra de votos y el indebido uso de los programas sociales.

De otra parte, los líderes que recurren al manipuleo de la asistencia social para conseguir sufragios suelen ser los más incapaces. Y ya se sabe que una vez que un partido político ha alcanzado el poder, al margen de su buen o mal desempeño en la gestión gubernamental, inevitablemente sufrirá, hasta por el mero transcurso del tiempo, el llamado desgaste político.

Pero hay más, los programas sociales, en la gran mayoría de los casos, no son más que medidas de alivio inventadas por el neoliberalismo para apenas paliar los gravísimos problemas económicos y sociales que el modelo fatalmente acarrea. Este fue el caso, en Honduras, del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) creado, precisamente, para medio compensar los efectos que ya se sabía que vendrían con la implantación del primer “*ajuste estructural de la economía*” del expresidente Rafael Leonardo Callejas, puesto en vigencia en los primeros días de su mandato.

El abuso electorero, casi imposible de encubrir, de los programas de asistencia social, como su propio nombre lo da a entender, solo es prueba contundente de la incompetencia de un partido para conquistar el poder por la vía democrática.

Thelma Mejía

Para los partidos políticos, los programas de asistencia social gubernamental han sido una especie de tanque de oxígeno necesario para la construcción de redes clientelares y burocráticas con las cuales buscan sostenerse en el poder, a falta de ideología, liderazgo y doctrina partidaria, dada la pérdida de identidad en que han caído, en especial el otrora bipartidismo político que conformaron los centenarios partidos políticos Liberal y Nacional. A excepción de Libertad y Refundación (Libre), que ha mantenido su lealtad partidaria en torno a una ideología que asegura es de izquierda, el resto de los partidos políticos carece de una identidad propia, pues hasta el partido en el poder, el Nacional, perdió ese brillo,

quitando el color de su bandera, en lo que fuera una de sus más fuertes expresiones simbólicas partidarias. El sistema de partidos políticos, parafraseando al extinto filósofo y escritor hondureño, Matías Funes, es una especie de “*patastera ideológica*” que intenta llenar la ausencia de liderazgos, modernidad y democratización interna, con redes clientelares basadas en los programas de asistencialismo gubernamental y otros proyectos que permitan a los partidos políticos, una vez en el poder, crear mecanismos de sustento y sobrevivencia.

Hasta ahora, los programas de asistencia social gubernamental han servido a los partidos políticos para fortalecer la figura presidencial y del partido en el poder, así como una centralización de los programas al proyectarse hacia los beneficiarios como su “*única opción*” de salvación que les sacará de la pobreza, les dará empleo, permanente o temporal, así como relaciones para que sus activistas, en sus comunidades, barrios o colonias, se perfilen como los interlocutores más válidos con las redes burocráticas institucionales.

Sin embargo, la alta desconfianza en los partidos políticos, al ser las peores instituciones evaluadas en la democracia latinoamericana, les obliga a replantearse su estrategia de crecimiento en su membresía, la militancia y sostenibilidad, si toman de las elecciones generales del 28 de noviembre, las lecciones dejadas por los votantes al partido Nacional o Liberal, así como al resto de partidos políticos que corrieron en la contienda electoral, donde muchos, de acuerdo a la ley electoral, no sobrevivirán para contarlo, pero en el fondo, el mensaje del elector es que tampoco el

multipartidismo se ha convertido en una opción que fortalece o dinamiza la democracia, al contrario, parece jugar a su desgaste. En el caso de Libertad y Refundación, con la asunción al poder, entrará bajo la dinámica y presión de sus bases y simpatizantes por tener un lugar en el gobierno, y satisfacer las demandas de su red clientelar, que ya empieza a ser fuerte, según indica la víspera. Habrá que esperar el rumbo que piensa dar esta nueva administración a los programas de asistencialismo gubernamental para saber si la tónica es la misma de sus antecesores, o tendrá variantes de interés o de preocupación, como gusta decir ahora a los expertos.

Eugenio Sosa

En principio los beneficiarios de las prácticas de la manipulación de la asistencia social son los partidos políticos, pero esto es en el corto plazo. En el mediano y largo plazo, los partidos también reciben el impacto negativo. Los partidos como actores centrales de la política, pasan por una crisis profunda. Los partidos son los actores que tienen un rol de representación por excelencia. Esta representación implica que los partidos políticos deben tener la capacidad de recibir, canalizar y procesar la diversidad de demandas ciudadanas. Sin embargo, los partidos políticos en el mundo, en especial en América Latina, sufren una crisis de confianza ciudadana aguda. Según el Latino-barómetro del año 2021⁴ los partidos políticos en Honduras apenas tienen una confianza ciudadana del 9%, y visto del otro

lado, tienen un 91% de desconfianza ciudadana.

La pérdida de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos está relacionada con el distanciamiento que se ha producido entre las élites políticas y la ciudadanía, pero también con sus grados de corrupción en que se involucran, sobre todo cuando están en el gobierno. La manipulación partidaria de la asistencia social es parte de los actos de corrupción y de abuso de poder de los políticos. Hay sectores de la ciudadanía, sobre todo en contextos como el hondureño con altos niveles de desempleo, pobreza, exclusión y desigualdad, que se sienten atraídos por este tipo de prácticas políticas. La manipulación partidaria de los programas asistencialistas en los partidos políticos también destruye la cultura democrática, ya que reafirma la cultura política clientelar y la idea del “Estado botín”; según la cual, quien llega al gobierno puede utilizar los recursos del Estado con absoluta discrecionalidad, como si se tratara de su “*hacienda particular*”.

Mirna Flores

El clientelismo político se encuentra arraigado en las estructuras partidarias y es percibido como una práctica normal dentro de las instituciones partidarias. La normalización del clientelismo se vuelve un obstáculo para la democratización del régimen político, distorsionando la cultura electoral democrática. El clientelismo tradicional se desarrolla a partir de vínculos emocionales de lealtad y reciprocidad, a partir del

⁴ Informe Latino-barómetro 2021, Pag.71, <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

intercambio entre apoyo político y beneficios: dinero, alimentos, materiales de construcción, medicamentos y otros. En su forma más evolucionada, el clientelismo va despojándose del carácter patrimonial y asume un carácter más institucional e instrumental de intercambio de bienes con grupos sociales, a través de redes por adhesión al partido. No obstante, en la práctica, las formas patrimoniales coexisten con las formas corporativizadas de manera yuxtapuesta.

Leticia Salomón

La generalización de las prácticas clientelares asociadas a la manipulación partidaria de los programas asistenciales del Estado, impactan negativamente sobre el partido de gobierno y sobre los partidos que esperan llegar a convertirse en gobierno. Los primeros, porque empiezan a depender de esas prácticas para granjearse la simpatía o el agradecimiento del que recibe los beneficios, olvidando la importancia de fortalecer la legitimidad del líder y del partido como instancias que le resuelven a la sociedad cuando asumen el poder político. Los segundos, porque empiezan a asumir como positiva la manipulación partidaria de los programas asistenciales y aspiran a hacer lo mismo cuando accedan al gobierno, olvidando la importancia de concretar proyectos políticos que respondan a una identidad partidaria dispuesta a promover los cambios que la sociedad demanda. En la base de todo esto está la fragilidad de la cultura política democrática tanto a nivel de partidos como de sociedad, lo que se traduce en el deterioro acelerado del sistema de partidos y de la misma gobernabilidad que se

centra en la forma en que el Estado recibe, procesa y resuelve las demandas sociales. A eso se suma la distorsión asociada a la utilización indebida de los recursos públicos para atender necesidades partidarias, lo que potencia y estimula la corrupción de quienes ejercen el gobierno en su deseo y aspiración de continuar en él a como dé lugar.

4. ¿QUÉ HACER PARA EVITAR LA MANIPULACIÓN PARTIDARIA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN FUTUROS GOBIERNOS?

Edmundo Orellana

La desnaturalización de esos programas radica, fundamentalmente, en la falta de supervisión y evaluación de resultados. Por ello, la creación de mecanismos de verificación del cumplimiento de sus metas y objetivos podría mejorarlos, evitando su desnaturalización y, a su vez, permitiría medir sus resultados en función del beneficio real obtenido por el grupo familiar.

Este esfuerzo por verificar resultados y evaluarlos debe ser del gobierno y de la cooperación internacional. Sería, pues, un cambio en el modus operandi de la gestión de los programas y proyectos cuya ejecución nunca ha sido lo suficientemente supervisada y evaluada como para garantizar, efectivamente, la eficiencia y eficacia en los mismos. Disfunción que debe destacarse en relación con la cooperación internacional, cuya indiferencia en dar seguimiento

crítico a los programas o proyectos financiados con sus recursos, ha sido determinante en el fracaso del cumplimiento de metas y objetivos de esos programas o proyectos.

El TSC es el responsable de verificar el control presupuestario y también de evaluar la gestión y los resultados, es decir, no solamente debe comprobar que el presupuesto se ejecuta, sino que se ejecuta de conformidad con los planes operativos anuales, en relación con los objetivos y metas programadas, función esta última que, evidentemente, el TSC no ha cumplido eficientemente. No basta, entonces, comprobar que el auxilio se entregó; es obligatorio también comprobar, por parte del TSC, que se entregó según los indicadores preestablecidos en el cumplimiento del plan operativo.

Ramón Romero

Tres acciones de medio y largo plazo sugeridas para evitar el asistencialismo clientelar en futuros gobiernos:

- Mejorar la condición económico-social de toda la población. La falta de trabajo, y de trabajo digno, junto con la pobreza, son causas que llevan a un considerable número de personas a buscar su enrolamiento en el clientelismo político. Si la condición económico-social de toda la nación mejora, si los ciudadanos tienen oportunidades de trabajo digno, su integración al activismo político, que suele ir acompañado de sometimiento a condiciones de indignidad, será opción menos preferencial y muy menor.

- Fortalecer el Estado de derecho. Lograr que el Estado satisfaga dos condiciones clave: someterse él mismo a los mandatos de la Constitución de la República y las leyes, en lugar de estar por encima de estas, y lograr que las instituciones funcionen sin imposiciones ni limitaciones de ningún tipo, que las destruyan o nulifiquen. Por esta vía, el clientelismo y las prácticas de asistencialismo focalizado que este posibilita, serán objeto de sanción jurídica. Si esto ocurre, la práctica asistencialista clientelar tendrá desincentivos y será poco atractiva.
- Crear cultura de ciudadanía. Lograr que los espacios públicos sean gestionados con actitudes ciudadanas; que los partidos y gobiernos se deslegitimen y salgan del poder al faltar a la representación legítima del soberano y que la ciudadanía ejerza sus potestades de participación crítica y propositiva en la vida pública, demanda de transparencia y de rendición de cuentas por parte de todos los poderes del Estado, es un disuasivo eficaz contra el asistencialismo focalizado y la manipulación partidaria.

Los gobiernos, los políticos y sus partidos deben aprender de la actual experiencia hondureña, en que la manipulación partidaria de los programas de asistencia del Estado fracasó ante la decisión de una ciudadanía indignada. En este espejo deben verse los próximos gobiernos.

Rodil Rivera Rodil

En lo personal, estoy firmemente convencido de que la única forma de comenzar a

erradicar la manipulación de los programas de ayuda social para fines proselitistas, se encuentra en la reestructuración a fondo del sistema electoral del país, despojándolo al máximo de la influencia partidaria, de tal manera que se tornen inútiles para los partidos como instrumento para trastocar los resultados electorales.

Para comenzar, el órgano central electoral debe ser eminentemente técnico, los partidos no deben tener participación alguna en ninguna etapa del proceso, ni en las juntas receptoras de votos, ni en el conteo de estos, ni en la elaboración de las actas y menos en la transcripción de los resultados al centro nacional de cómputo. Deben emplearse cuantos instrumentos digitales sea posible. Preferiblemente, se deberá adoptar la modalidad del voto electrónico, aun cuando sea por etapas.

Y si la despolitización para alcanzar una real independencia de la función electoral se quiere llevar hasta sus últimas consecuencias, lo ideal sería que sea transformada en otro poder del Estado, en un cuarto poder, tal como acontece en algunos países de Sudamérica.

Thelma Mejía

El riesgo de la manipulación partidaria de los programas sociales con fines políticos del partido que ostente el poder, es latente; la práctica indica que este mecanismo trasciende de un gobierno a otro al ser uno de los pilares que los partidos políticos han identificado como necesarios para su sobrevivencia y afianzamiento con su militancia política y la expansión hacia otros

sectores a los cuales les interesa llegar como el llamado voto periférico o independiente.

Cambiar esa dinámica dependerá de reformas político-electorales que deben ser impulsadas desde el Congreso Nacional que van desde incorporar la figura del clientelismo electoral y las redes clientelares como un delito en la nueva ley electoral, hasta una mayor labor de veeduría ciudadana en la denuncia documentada de este tipo de prácticas.

Las autoridades del Consejo Nacional Electoral (CNE), por ley, están llamadas a frenar las prácticas abusivas del poder con propaganda electoral, disfrazada de rendición de cuentas gubernamental, como la que se vio previo a las elecciones generales, al desplegarse todo el aparato del poder gubernamental al apoyo del partido para garantizar continuidad, en detrimento del resto de partidos políticos que competían en desigualdad tanto logística, humana, como de recursos financieros.

La creación de programas asistenciales debe pasar de una visión gubernamental a una de políticas estatales públicas más inclusivas y aterrizadas a las realidades del país en el marco de un proyecto y visión de País. Se requieren liderazgos, como bien señala el Latinobarómetro, cambios culturales y socioeconómicos, así como un Estado que proporcione garantías sociales, como pisos mínimos para empezar a desmantelar estas desconfianzas centenarias.

Eugenio Sosa

Evitar la manipulación partidaria de los programas sociales en futuros gobiernos, pasa por tres temas o líneas estratégicas de la gestión política pública. La primera, hacer una ruptura con el asistencialismo estatal. Mientras en sociedades, como la hondureña, persistan los altos niveles de pobreza y exclusión y el Estado se limite a políticas sociales asistencialistas, persistirá un contexto favorable para la manipulación partidaria, desde el gobierno, de los programas sociales. Por ello, a nivel gubernamental es necesario pasar de las políticas sociales asistencialistas a las políticas sociales universales. Además, buscando un cambio estructural, será promover cambios en el modelo económico, para que este sea más incluyente.

La segunda, es la actuación de oficio de las instituciones responsables del combate a la corrupción (Tribunal Superior de Cuentas y Ministerio Público, en especial). La manipulación partidaria de los programas sociales asistencialistas constituye actos de corrupción y abuso de poder, sobre todo en la dimensión que se realiza en los contextos de campañas electorales.

Tercera, promover cambios en la cultura política. Honduras es una sociedad con un déficit de ciudadanía grande, lo cual es reflejo de una democracia precaria. La ausencia de cultura política democrática, hace que las personas acepten como “normal” que los políticos hagan uso ilícito de los recursos públicos.

Mirna Flores

Es importante desnormalizar la práctica recurrente de clientelismo electoral bajo la forma de un asistencialismo que usa los fondos públicos en programas gubernamentales de asistencia como estrategia para mantener la fidelidad de los electores y garantizar el voto ciudadano en periodos electorales.

El uso de los programas de asistencia por los partidos políticos con fines proselitistas debe ser penalizado y sancionado. Actualmente ni la Ley Electoral ni el Código Penal contemplan sanciones para estos delitos. Es importante promover formas distintas de interacción entre electores y partidos políticos que no debiliten el acceso a derechos sociales de los sectores más vulnerables y que no estén condicionadas por preferencias partidarias. Sin duda la población en situación de pobreza ha sido el bastión de los partidos políticos tradicionales utilizando los recursos públicos para acrecentar el apoyo partidario.

Se deben retomar las propuestas de organizaciones no gubernamentales para la creación de un mecanismo efectivo de seguimiento de los programas de asistencia social, incluida la realización de estudios enfocados a identificar aquellas zonas del país que requieren un mayor monto en el gasto social, con el fin de erradicar los rasgos clientelares en los beneficios otorgados a la población. También retomar la propuesta de creación de sistemas de información integrados que den cabida a la evaluación de la calidad de los programas sociales como medio para el desarrollo humano y al manejo transparente de los recursos.

Es importante avanzar en la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales. Una sociedad como la hondureña insuficientemente protegida por políticas de bienestar y sumamente desigual, genera todos los espacios para el desarrollo de distintas formas de clientelismo político que impiden avanzar en la plena democratización del país.

De cara al próximo gobierno se debe abrir el debate sobre el enfrentamiento del clientelismo político con políticas públicas y particularmente con políticas sociales para reducir la pobreza y las desigualdades sociales, esto con el propósito de identificar las estrategias plausibles para desarrollar capacidades de intervención desde la institucionalidad del Estado.

Leticia Salomón

Para prevenir o contrarrestar la tendencia de la manipulación partidaria de los programas sociales y de la política asistencial del Estado, hay que focalizar el abordaje de forma integral y con políticas claras hacia cuatro instancias clave: a) Vigilancia sobre las acciones gubernamentales manipuladoras de los programas asistenciales; b) Control estricto desde los organismos electorales que deben librarse de la interferencia político partidaria; c) Normativa jurídica orientada a instituciones y funcionarios del Estado y del partido gobernante; d) Control y seguimiento desde organizaciones de sociedad civil a nivel central (macro) y a nivel municipal y departamental (micro).

Sobre los autores

Edmundo Orellana

Ex fiscal general de la república, exdiputado al Congreso Nacional y exministro de varias secretarías de Estado, profesor universitario e investigador asociado del CEDOH.

Ramón Romero

Filósofo y abogado, profesor universitario e investigador asociado del CEDOH, especialista en temas de política, ética del desarrollo, epistemología de las ciencias sociales y pensamiento crítico.

Rodil Rivera Rodil

Abogado, analista político e investigador asociado del CEDOH.

Eugenio Sosa

Sociólogo, profesor universitario, analista e investigador asociado del CEDOH en temas político- sociales.

Thelma Mejía

Periodista, editora, jefe de información del noticiero TN5 estelar de la Corporación Televicentro, columnista e investigadora asociada del CEDOH.

Mirna Flores

Socióloga, profesora universitaria, investigadora asociada del CEDOH y especialista en temas de violencia, inseguridad y construcción democrática.

Leticia Salomón

Socióloga y economista hondureña, investigadora asociada del CEDOH en temas de gobernabilidad, defensa y seguridad.

