

CLIENTELISMO ELECTORAL Y COMPRA DE VOTOS

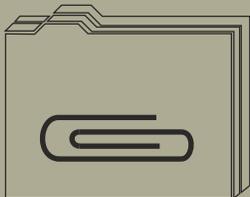
Elecciones primarias e internas
de Honduras, marzo 2021

Abril 2021

Equipo de
Investigación
CEDOH

CEDOH
Centro de Documentación de Honduras

 **NDI**
INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA



Documentos de Análisis

**CLIENTELISMO ELECTORAL
Y COMPRA DE VOTOS**
Elecciones primarias e internas
de Honduras, marzo 2021

Equipo de Investigación CEDOH



CONTENIDO

| | |
|--|----|
| <i>Presentación CEDOH</i> | 3 |
| 1. Introducción metodológica | 5 |
| 2. Evolución histórica del clientelismo político y electoral en Honduras | 7 |
| 3. Contexto de las elecciones primarias e internas en el 2021 | 10 |
| 4. Modalidades del clientelismo en las elecciones primarias ... | 16 |
| 5. Clientelismo político electoral del Gobierno y de la oposición | 28 |
| 6. Conclusiones relevantes | 36 |
| 7. Recomendaciones | 37 |



Centro de Documentación de Honduras



INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA

**CLIENTELISMO ELECTORAL Y
COMPRA DE VOTOS**
**Elecciones primarias e internas de
Honduras, marzo 2021**

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

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:

Centro de Documentación de Honduras,
CEDOH
Tegucigalpa, Honduras

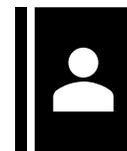
PRESENTACIÓN

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) y en el marco de la observación electoral que lleva a cabo la Red por la Equidad Democrática de Honduras (REDH), ha realizado una cuidadosa investigación sobre el funcionamiento del clientelismo electoral y la compra de votos durante el ciclo electoral correspondiente a los comicios internos y primarios llevados a cabo en el mes de marzo del presente año 2021.

El presente Documento de Análisis es el resultado final de la investigación mencionada, que abarcó aspectos tan variados como la evolución histórica reciente del fenómeno clientelar en el proceso de transición hacia la democracia, la mutación cualitativa que han sufrido las estrategias clientelares de los principales partidos políticos, el uso indiscriminado de recursos estatales para financiar prácticas proselitistas disfrazadas de políticas públicas de asistencia social y, por supuesto, la compra directa de los votos utilizando dineros de procedencia dudosa.

En las elecciones internas y primarias de este año participaron los tres partidos políticos principales del escenario local: el Nacional, el Liberal y el de Libertad y Refundación. Los tres pusieron en práctica sus diversas estrategias de clientelismo electoral, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos de cada uno y el énfasis que le dedicaron a los diferentes componentes de los modelos proselitistas. El partido de gobierno, como ya es usual, dispuso de un acceso privilegiado a los dineros públicos y a los diferentes recursos del Estado, lo que le permitió desplegar su estrategia clientelar en todo su esplendor en el tiempo y en el espacio electoral. Los partidos de la oposición, casi siempre deficitarios en cuanto a disponibilidad financiera, privilegiaron los métodos del contacto directo, la visita domiciliar, el mensaje contestatario y, como siempre, las promesas desmedidas y las ofertas utópicas.

La compra directa de los votos, mediante la transacción personal que intercambia dinero en efectivo por simpatía momentánea, no estuvo ausente en este ciclo electoral, aunque la dimensión de esta y su frecuencia práctica variaron según la capacidad económica de cada



CLIENTELISMO ELECTORAL Y COMPRA DE VOTOS

Elecciones
primarias e internas
de Honduras,
marzo 2021

partido. La difícil situación por la que atraviesa el país, atrapado en una crisis múltiple signada por la pandemia del coronavirus, sirvió de base y estímulo para promover la compra de votos a través de una demanda creciente de dinero y una oferta generosa y siempre dispuesta.

Este documento contiene un detenido análisis sobre estos y otros aspectos que rodean al fenómeno del clientelismo electoral. En el CEDOH aspiramos a que su lectura y estudio contribuyan a una mejor comprensión de estas prácticas nocivas que contaminan y distorsionan en buena medida los procesos electorales en nuestro país. La compra de votos anula la voluntad real o potencial del elector, convirtiéndolo, por la vía de una singular metamorfosis, en dócil y manipulado votante. Al hacerlo, el operador político partidario, comprador de voluntades, bloquea la energía ciudadana al mismo tiempo que promueve la mansedumbre política. En la práctica, conspira y obstaculiza los procesos de construcción democrática en general.

El CEDOH aprovecha esta presentación para agradecer el valioso apoyo recibido por parte del NDI, a la vez que advierte que la responsabilidad por los juicios de valor y los conceptos contenidos en este texto son responsabilidad exclusiva de sus autores.

CLIENTELISMO ELECTORAL Y COMPRA DE VOTOS

*Elecciones primarias e internas de
Honduras, marzo 2021¹*

1. INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

a. El objetivo y la metodología

La presente investigación busca definir e interpretar las diferentes modalidades que adoptan las prácticas clientelares (compra con dinero en efectivo, entrega de productos en especie, promesas de prebendas y canonjías, etc.) de los partidos políticos, especialmente los tres más grandes y representativos: Partido Nacional (PN), Partido Liberal (PL) y Partido Libertad y Refundación (LIBRE), en el contexto de las elecciones primarias e internas del 14 de marzo del año 2021.

Desde el punto de vista del método, esta investigación se basa en: a) La búsqueda y análisis de fuentes documentales, incluyendo declaraciones periodísticas; b) realización de entrevistas cualitativas con "informantes clave" (de áreas rurales y urbanas) en las que se explora la manera en que los ciudadanos y las ciudadanas evalúan las prácticas clientelistas, y, c) monitoreo de los sitios web de las 14 corrientes internas que participan en el proceso.

¹ La investigación fue realizada por MANUEL TORRES CALDERÓN, periodista e investigador asociado del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), autor de numerosas publicaciones sobre la realidad política y social del país; se ha

Las entrevistas siguen la técnica (sin cuestionario visible) de preguntas de respuesta abierta sobre campañas electorales, comportamiento del votante, recursos disponibles, características del contexto pandémico y valoración ética del clientelismo electoral. Las entrevistas que se han realizado a dirigentes, candidatos y operadores políticos de los tres partidos contienen información relevante, que posibilita el uso de citas textuales.

Cabe señalar que las elecciones primarias e internas son una muestra importante y, a la vez parcial, del estado actual del clientelismo electoral y de la compra de votos. Como muestra es representativa a nivel nacional por el volumen de electores y recursos políticos que se movilizan. Sin embargo, aun cuando el tamaño es significativo, los resultados o hallazgos que se obtengan deben considerarse preliminares puesto que su carácter intermedio marca diferencias respecto a las elecciones generales previstas para noviembre de 2021, en las que partidos y candidatos invierten todos sus recursos disponibles.

b. El concepto del trabajo

A medida que la labor de campo avanzaba para la elaboración de este estudio, la definición de clientelismo electoral en Honduras se volvió más compleja. Los criterios preconcebidos chocan con la percepción y la práctica cotidiana, depende mucho de con quién se habla y del partido involucrado, así que este trabajo pretende ser un acercamiento al concepto de clientelismo electoral en el contexto de unas elecciones primarias marcadas por la pandemia del coronavirus, y el agravamiento de la crisis social, económica e institucional del país.

Desde la perspectiva académica el concepto ha sido ampliamente debatido sin que haya un consenso definitivo, al grado de considerar al

desempeñado como jefe de redacción, editorialista y corresponsal de varios medios de prensa, nacionales e internacionales.

fenómeno del clientelismo como un fantasma que a primera vista es invisible, aunque se supone presente en todos lados. “*Tiene muchas caras, pero nadie sabe exactamente cuál es su apariencia*” (Schröter, 2010)²

Tres características, en el caso hondureño, contribuyen a explicar el porqué de su complejidad. Las primeras dos conciernen al comportamiento de los partidos políticos. La primera ratifica que no practican un solo tipo de clientelismo, sino varios, dependiendo de los recursos de que dispongan. La segunda, es su capacidad de adaptarse a circunstancias, electores y tiempos. No es lo mismo comparar el clientelismo actual con el vigente al inicio de la transición a la democracia entre 1980-1982. Conservan similitudes, pero también diferencias notorias. La tercera característica introduce una variable: el papel del Estado y los recursos públicos en la promoción encubierta del clientelismo electoral a favor del partido gobernante, estrategia que se legitima a través de programas asistenciales que se financian con recursos públicos, ya sean nacionales o internacionales.

A partir de las consideraciones anteriores, la definición utilizada en este estudio caracteriza al clientelismo como “*un modelo corporativo de Estado y de gestión política, organizado, sistemático y permanente*”, un modus operandi que ha acompañado el proceso de transición a la democracia, que involucra un sistema de prebendas y ofrecimiento de condiciones preferentes a los electores si aceptan las reglas establecidas por los partidos políticos o se les margina o discrimina si las rechazan. He aquí un desglose del concepto:

- **Corporativo**, entendido como un modelo institucionalizado de elaboración de políticas públicas (asistencialistas) y prácticas partidarias que se ajusta a los

rasgos particulares del sistema político hondureño.

- **Organizado, sistemático y permanente**, jerárquicamente estructurado y funcionalmente diferenciado (Estado y partidos políticos), que no funciona exclusivamente en base a las coyunturas electorales sino como un modelo continuo de mediación de intereses.
- **Modus operandi**, en tanto es una manera de proceder común en todos los partidos políticos, independiente de su ideología, y que básicamente se diferencia entre ellos por la cantidad de recursos que son capaces de obtener e invertir.
- **Un sistema de prebendas**, que busca condicionar la voluntad electoral del ciudadano mediante una amplia oferta de favores que demandan reciprocidad al momento de votar.

El reto, como señalan diversos académicos, es entender lo que se intercambia, cómo se intercambia y la naturaleza y la diversidad de los incentivos que se utilizan, los que pueden ser materiales y a la vez simbólicos. El tema es central, desde la perspectiva democrática, puesto que se refiere a la calidad de la representación política y a la capacidad real de la ciudadanía para elegir.

c. El campo de investigación

Un primer punto a tomar en cuenta es que en las elecciones primarias los candidatos compiten aún dentro de sus propios partidos, es una especie de antesala en la que no están seguros de alcanzar su objetivo, lo que condiciona el volumen de la inversión en su campaña. El monto, aunque pueda ser alto, no es comparable al que demanda competir en las elecciones generales. La forma en que los políticos perciben el riesgo electoral de sus aspiraciones determina

² “*Existe el fantasma y cómo se viste*”, Barbara Schröter, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología, número 1 (enero-marzo, 2010): 141-175. México.

en buena medida lo que están dispuestos a invertir en esta etapa. Su escala de gastos siempre será limitada en esta fase del proceso electoral.

Una segunda diferencia que se observa entre las primarias y las generales consiste en la estrategia de “arrastré” del voto. En las primarias no es el candidato presidencial el que determina el éxito de su corriente y de las candidaturas municipales o departamentales, sino que, a la inversa, son las candidaturas municipales o departamentales las que determinan las posibilidades del triunfo. Incluso, puede suceder que en las primarias el respaldo electoral a un determinado candidato municipal o departamental no necesariamente garantice un efecto en cascada a favor de la candidatura presidencial, o viceversa.

A lo anterior se suma que el ciclo electoral que involucra la elección de las autoridades orgánicas de los partidos y a sus precandidatos a cargos de elección popular, transcurre en un momento de múltiples crisis, agravadas por la pandemia del coronavirus y la desconfianza creciente de la población respecto a los políticos, ante lo cual las prácticas clientelares encuentran una mayor demanda por parte de la población socialmente más vulnerable.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CLIENTELISMO POLÍTICO Y ELECTORAL EN HONDURAS

Aunque existe un sensible déficit de estudios que profundicen en el modelo de clientelismo electoral practicado en los 40 años de transición a la democracia, los análisis realizados coinciden en valorarlo como un instrumento central en la estrategia de los partidos tradicionales, Nacional y Liberal, para mantener su hegemonía entre el electorado. En ese sentido, Honduras sigue el curso de otros países latinoamericanos que en su transición a la democracia han pasado del clientelismo

autoritario (los partidos políticos y los caudillos y/o caciques políticos ejercían el tutelaje sobre el voto ciudadano) al llamado clientelismo de competencia democrática (se reconoce una sociedad políticamente diversa en la cual los partidos políticos y sus liderazgos deben adaptar sus tácticas proselitistas a las actitudes, prácticas y valores democráticos del electorado).

Tres factores inciden directamente en la evolución del clientelismo en Honduras: a) La inevitable y progresiva apertura interna de los partidos políticos en la selección de sus candidatos; b) Las reformas en la Ley Electoral que acortan la distancia entre los candidatos y los electores, y, c) La pérdida paulatina de las ideologías partidarias y su sustitución por otros mecanismos de acercamiento al electorado.

Tomando en cuenta lo anterior, en este proceso se identifican tres períodos históricos principales:

- De 1980 a 1990, que parte de la convocatoria a la elección de diputados para la Asamblea Nacional Constituyente realizada en abril de 1980 e incluye las elecciones generales de 1981, 1985 y 1989.
- De 1990 a 2009, que parte de la implantación del modelo de ajuste neoliberal, el programa de modernización del Estado e incluye las elecciones generales de 1993, 1997, 2001 y 2005.
- De 2009 a 2021, que parte del golpe de Estado contra el presidente liberal Manuel Zelaya Rosales e incluye las elecciones generales de 2009, 2013, 2017 y la aún pendiente de noviembre de 2021.

a. El período de 1980 a 1990, de la aclamación a la votación

Al periodista norteamericano Bert Quint (1930-2000) se le atribuye la autoría de la frase peyorativa “Elecciones estilo Honduras”, cuando escribió su crónica de los comicios convocados el 5 de junio de 1965 para legitimar en el poder al general Oswaldo López Arellano, cabecilla del

golpe de Estado de 1963 contra el gobierno liberal de Ramón Villeda Morales. Aquellas elecciones se caracterizaron por la imposición violenta ejercida durante el proceso electoral por el ejército y el partido Nacional, represión a la oposición, falsificación de votos, robo de urnas y alteración de resultados.

El fraude electoral, como intervención ilícita de un proceso electoral con el propósito de impedir, anular o modificar los resultados reales y favorecer determinados candidatos y/o partidos, ha estado íntimamente ligado al sistema político hondureño. La prolongada tradición bipartidista no se puede explicar sin tomar en cuenta al fraude electoral como uno de sus factores clave. Tan largo arraigo ha condicionado el avance de la cultura democrática de la ciudadanía, los mecanismos específicos del sufragio, la representatividad, las candidaturas, las condiciones legales que regulan esos procesos y los inevitables conflictos de gobernabilidad en que derivan. Se ha generado una “*cultura electoral sui generis*”.

La transformación de esas prácticas viciadas en otras más confiables demanda un prolongado y complejo proceso de construcción de elecciones confiables y legítimas, con instituciones encargadas de asegurar una gobernabilidad democrática y un elector empoderado de su ciudadanía. En el caso hondureño, en la década de 1980 a 1990, políticos tradicionales definieron las nuevas reglas electorales, tomando como referentes los intereses de tres actores clave: las Fuerzas Armadas y los partidos Nacional y Liberal. No es aventurado sostener que tanto nacionalistas como liberales, al aprobar en 1981 la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, tuvieron en mente blindar y garantizar la vigencia del bipartidismo y su alternancia en el control del gobierno y el ejercicio del poder.

Se asumía que históricamente la mayoría del electorado siempre había optado entre liberales y nacionalistas. El voto de los ciudadanos se convocaba principalmente a partir del liderazgo

de los “*caudillos*” y de la adhesión incondicional de las familias a determinado color partidario. Se nacía “*rojo*” (liberal) o “*azul*” (nacional). No se requería mucho incentivo adicional para movilizar a sus simpatizantes a las urnas. El 20 de abril de 1980, en la elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, acudió el 80% del electorado, pese a que los partidos venían de hibernar políticamente luego de 16 años de gobiernos militares.

Con ese arraigo como aval, las cúpulas de poder consideraban que la selección de sus candidatos a cargos públicos era una potestad que les concernía exclusivamente (autoritariamente) y que las bases o militantes de sus partidos únicamente tenían que refrendar por “*aclamación*” su decisión previa. Aclamación significaba alzar el brazo en señal de aprobación a las propuestas presentadas desde la tribuna cupular.

En las convenciones nacionales (especie de asambleas generales de los cuadros y activistas partidarios), los políticos que discrepaban eran rápidamente silenciados y sus propuestas de candidatos o eran derrotadas o eran desechadas. La unanimidad se imponía como fórmula disciplinaria de éxito. Las dirigencias partidarias dominantes, que en su momento eran calificadas como “*argollas*”, controlaban los liderazgos municipales y/o departamentales, con lo que tenían la última palabra para incluir o excluir candidatos, pese a que la ley mandaba que el funcionamiento interno de los mismos estuviera ajustado a los principios de la democracia liberal representativa.

Los conflictos internos, de todas maneras, persistían y obligó reflexiones de cómo disponer de una legalidad que minimizara sus crisis periódicas de representatividad. Ese puede considerarse uno de los factores que explican que la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas aprobada en 1981 incluyera la celebración de elecciones internas en los partidos políticos.

El artículo 19 de la ley de 1981 señalaba textualmente: *“Los partidos políticos legalmente inscritos, deberán celebrar elecciones internas por voto directo y secreto de sus afiliados para la integración de sus autoridades locales, departamentales y convencionales o delegados, lo mismo que para la escogencia de candidatos a cargos de elección popular, las cuales deberán llevarse a cabo de conformidad con la presente Ley, y los Estatutos y/o Reglamentos de cada partido político”*.

La normativa obligó a un manejo inédito de las variables de inclusión y exclusión, puesto que, si bien el artículo 19 de la Ley Electoral señalaba que *“una vez finalizado el proceso electoral interno para escoger los candidatos a cargos de elección popular, los movimientos, corrientes o tendencias internas desaparecerán...”*, la imposición autoritaria de candidaturas podría tener el costo político de traumáticas fracturas internas.

Eso ocurrió en 1985 en los dos partidos tradicionales, sobre todo en el liberal, cuando las corrientes o facciones internas rechazaron la imposición de candidaturas, generando una crisis institucional que amenazaba abortar el retorno al orden constitucional. Con la mediación de las centrales obreras, la Iglesia Católica y las Fuerzas Armadas de Honduras, las partes en conflicto firmaron un compromiso juntando las elecciones internas directas y las elecciones generales en un solo proceso convocado para el último domingo del mes de noviembre de ese año. Para ese efecto el Congreso Nacional de la República emitió el Decreto Número 89-85 del 05 de junio de 1985.

La ley emitida se conoció como la *“Opción B”*, y consistió en autorizar el doble voto simultáneo, es decir, los electores podían votar por un partido o por una lista de candidatos dentro de ellos, utilizando únicamente la acumulación de votos en el nivel presidencial. En el acumulativo de votos, el partido Liberal superó a su rival nacionalista, y dentro de los liberales la corriente que obtuvo más votos fue la encabezada por

José Azcona Hoyo, quien asumió la Presidencia entre 1986 y 1990. Durante su administración se formalizó e instauró el mecanismo de elecciones primarias e internas para elegir autoridades y candidatos a cargos de elección popular.

La apertura a la competencia interna avivó el clientelismo proselitista a medida que el factor ideológico se iba diluyendo como principio de identidad partidaria. Se avecinaba una nueva era en la relación entre políticos y electores. La tradicional *“compra de votos”*, discrecional y poco controlada, pronto se vio enfrentada o complementada con mecanismos más sutiles y modernos.

b. El período de 1990 a 2009, conservadurismo y cambio

Inicialmente este período lo marca el nacionalista Rafael Leonardo Callejas, un prototipo diferente de político, emisario de una derecha menos cerril y más ilustrada. Joven, economista agrícola, tecnócrata, urbano y carismático, Callejas ganó abrumadoramente primero al interior de su partido (1988) y luego en las elecciones generales (1989).

En el caso específico del clientelismo, tres hechos relevantes ocurren en ese período: La institucionalización definitiva de las elecciones primarias (el partido Liberal a partir de 1992 y el partido Nacional desde 1997), la promulgación de una nueva Ley Electoral en 2004 que personaliza la elección (termina de separar las papeletas electorales en sus tres niveles electivos: Presidencial, Legislativo y Municipal), y, tercero, la consolidación y ampliación de políticas públicas de atención o superación de la pobreza que se diseñan para atender a las poblaciones más vulnerables, pero que conllevan un fuerte componente proselitista.

c. El período de 2009 a 2021, de la fractura partidaria a la fractura de la sociedad

Este período ratifica tendencias previas y suma nuevas, tanto en el sistema de partidos políticos como en el Estado y su marco jurídico. El sistema de partidos cambió notablemente a partir del golpe de Estado de junio de 2009, que pasó de una fractura partidaria (el partido Liberal se escindió en dos partes antagónicas) a una fractura de la sociedad (estimulando la agonía del bipartidismo tradicional y creando condiciones para el multipartidismo real). Después de ese acontecimiento, se encadena una serie de hechos inéditos en el sistema político-electoral. El primero es el surgimiento de nuevos partidos políticos, incluido el partido Libertad y Refundación (Libre) que, en 2013, participa por vez primera en elecciones generales quedando en segundo lugar, desplazando al partido Liberal a un debilitado tercer puesto. El impacto de Libre puede explicarse, en parte, por la grave fractura interna del partido Liberal, que le proporciona una base electoral considerable, y por el rechazo de un amplio sector de la ciudadanía a los responsables visibles del golpe de Estado. Convierte, además, al depuesto presidente Manuel Zelaya Rosales en una especie de caudillo urbano que reintroduce el elemento ideológico en la confrontación política y electoral.

Un segundo hecho es que, también por vez primera, el partido Nacional logra ganar tres procesos electorales consecutivos (2010, 2013 y 2017), lo que se explica por una combinación de fraudes y aprovechamiento al máximo del clientelismo electoral, dada su condición de “*partido de Estado*”. En otras palabras, el poder del partido es el Estado. El partido Nacional aprovecha al máximo su condición de partido gobernante. Los programas asistenciales y el acceso directo al presupuesto público le permiten disponer de recursos y ventajas desiguales respecto a la oposición política.

Y el tercer factor es la reelección presidencial de Juan Orlando Hernández en 2017, pese a la prohibición constitucional expresa que excluye

esa figura. La ruptura de la alternancia y la evidente concentración abusiva del poder produjeron, como era inevitable, un desequilibrio y debilitamiento en el tejido institucional del país y en su equilibrio interno. El presidencialismo se volvió el poder de poderes, construyendo una plataforma clientelar sin precedentes, debilitando el sistema de pesos y contrapesos pensadamente construido durante la transición.

3. CONTEXTO DE LAS ELECCIONES PRIMARIAS E INTERNAS en el 2021

a. La caracterización de las elecciones primarias

Lo primero a tomar en cuenta es que el contexto de las elecciones primarias e internas realizadas el 14 de marzo fue atípico, marcado por la pandemia del coronavirus, además de las crisis derivadas (económico-financiera, medioambiental, sistema de salud pública, seguridad ciudadana, flujos migratorios, etc.), que alteraron las reglas usuales del proceso. Acatando las recomendaciones de bioseguridad dictadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) hubo restricciones y limitaciones para convocar concentraciones masivas, movilizaciones nacionales y visitas de casa en casa. Esos despliegues políticos siempre tuvieron lugar, pero en una proporción menor a la habitual.

A lo anterior se agrega una confrontación marcada entre los tres partidos políticos mayoritarios (Nacional, Liberal y Libre) que trasladaron sus conflictos al Consejo Nacional Electoral (CNE), dificultando o impidiendo la adopción de acuerdos que garantizaran la legitimidad de los comicios. Formalmente, el proceso inició el 13 de septiembre de 2020 cuando el CNE convocó a los partidos políticos legalmente inscritos a la realización de elecciones primarias e internas para elegir sus candidatos y candidatas a los siguientes cargos de elección popular:

- Presidencia de la República y tres designados o designadas a la presidencia;

- Veinte (20) diputados o diputadas al Parlamento Centroamericano y sus respectivos suplentes;
- Ciento veintiocho (128) diputados o diputadas al Congreso Nacional y sus respectivos suplentes;
- Doscientas noventa y ocho (298) corporaciones municipales, integradas por un alcalde o alcaldesa, un vicealcalde o vicealcaldesa, así como 2092 regidores o regidoras.

Luego de muchos años de bipartidismo, el país cuenta en la actualidad con 14 partidos políticos legalmente inscritos, pero de ellos sólo los partidos Nacional, Liberal y Libertad y Refundación (Libre) llevaron a cabo elecciones primarias. El resto, “*terceras fuerzas*” de todo tipo y tamaño, están facultados por la ley electoral para seleccionar sus aspirantes en asambleas, dado que tienen escasa membresía y carecen de facciones internas capaces de cumplir con los requisitos legales para contender.

Partidos ausentes en las elecciones primarias:

- Partido Innovación y Unidad (PINU)
- Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH)
- Partido Unificación Democrática de Honduras (UD)
- Frente Amplio (FAPER)
- Partido Anticorrupción (PAC)
- Alianza Patriótica
- Partido Vamos
- Nueva Ruta
- Partido Salvador de Honduras (PSH)
- Partido Liberación Democrática de Honduras (LIDEHR)
- Partido Todos somos Honduras

En conjunto, esos partidos “*bonsái*”, de “*maletín*” o “*microempresas electorales*”, como suelen ser llamados, aspiran únicamente a conservar su registro legal y no tienen la mínima posibilidad de dar una sorpresa, a excepción del

Partido Salvador de Honduras, encabezado por el presentador de televisión Salvador Nasralla.

Para Nasralla (68 años) será su tercera participación electoral. En los comicios de 2013 encabezó el Partido Anticorrupción (PAC) y obtuvo 418.443 votos (13.43%). Cuatro años después, presidiendo la Alianza contra la Dictadura (coalición con los partidos Libre y PINU) rozó el triunfo, con 1.360.442 votos (41,42%), perdiendo por pocos sufragios ante Hernández, en una votación calificada por la oposición como “*fraudulenta*” y como “*dudosa*” por la propia Misión de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Limitados por sus recursos y aspiraciones, los partidos minoritarios, aunque lo desearan, no podrían practicar el clientelismo electoral en todas sus formas y variantes. El presupuesto que puedan llegar a tener disponible es para sufragar sus propios gastos de movilización. Les resulta imposible atender solicitudes de ayuda y, menos aún, comprar votos. En cambio, pueden –y hacen– promesas y ofrecimientos de todo tipo.

El caso de Nasralla podría considerarse excepcional. Es un político que realmente no cuenta con un partido estructurado, sino con seguidores. De hecho, cuando encabezó la fórmula presidencial de la Alianza de Oposición contra la Dictadura, en asocio con Libre y el PINU, lo hizo a título personal debido a que, en ese momento, no tenía un partido que representar. Nasralla, de larga trayectoria como presentador en la televisión, simboliza el proceso de mediación de lo político que ocurre en Honduras. Sin ser *antiestablishment*, su rechazo al monopolio bipartidista del poder y un discurso populista anticorrupción, lo convirtieron en un candidato con posibilidades reales de ganar la presidencia, sin necesidad de asumir prácticas clientelares tradicionales: “*Nosotros no vamos a comprar el voto. La gente quiere un cambio y*

*nosotros se lo vamos a dar, pero no a cambio de comprarlo*³.

A falta de un número de partidos más numeroso en las elecciones primarias, los tres partidos mayoritarios inscribieron 14 corrientes internas (partido Nacional, 2; partido Liberal, 3; y Libre, 9) distribuidas según se indica en el Cuadro No. 1.

Bajo la sombra de las elecciones primarias que concentran los focos de la atención, los partidos políticos seleccionan también sus autoridades internas, con mecanismos diferenciados cada uno, incluyendo algunos de segundo grado (elección de convencionales que luego en asamblea eligen sus autoridades). En las elecciones primarias no necesariamente cada corriente postula sus propios candidatos a cargos directivos. En el caso del partido Libre, de nueve corrientes internas inscritas, ocho coincidieron en postular para el cargo de Coordinador General al expresidente Zelaya Rosales y solo una (Honduras Libre) presentó una candidatura alternativa (la ex oficial de Policía, María Luisa Borjas). Al final del proceso, la corriente que suma más votos en las primarias termina controlando los cargos del partido.

En síntesis, aunque el mecanismo de las elecciones primarias e internas fue inicialmente concebido como un avance en la democratización del sistema de partidos en Honduras, lo cierto es que muy pronto el mismo se vio desvirtuado en su esencia democrática y contaminado por los vicios y prácticas tradicionales de la vieja cultura política caudillista y premoderna. Fue, como muchos otros, un avance frustrado e inconcluso en su original intento por democratizar y modernizar a los partidos y al sistema político electoral de Honduras.

De hecho, las elecciones del 14 de marzo confirman la tendencia a involucionar de los procesos electorales hondureños y resultaron ser

unas de las peor organizadas y más cuestionadas de la última década. En el proceso de observación in situ de la práctica de estas elecciones, se pudo constatar que en los centros de votación cada uno de los tres partidos tenía absoluto control de la mesa receptora de votos que le correspondía, sin ningún control visible o efectivo del CNE. Podían alterar o no el número de votantes o sus preferencias. Ello se mantuvo desde la apertura de las urnas hasta el escrutinio, con su respectiva firma del acta.

“Aquí nosotros somos correligionarios, no enemigos. Los que llegan a votar son simpatizantes del mismo partido. Cuando hagamos el recuento de los votos pondremos los datos en un acta, la firmaremos y enviaremos primero a nuestro partido y una copia al CNE”.

Luis Flores Medina, coordinador regional del partido Nacional.

Una lógica similar se mantuvo en todas las mesas, sin distingo de partidos, y el consenso fue mayor en aquellas donde no todas las corrientes internas tenían delegados, lo cual fue muy frecuente en este proceso, salvo en el partido Nacional. Bajo sus propias reglas y pese a que, de acuerdo con las leyes hondureñas, el voto debe ser secreto, se notó como, en muchos casos, los activistas de partido conducían a los electores hasta la urna misma e incluso tenían licencia para asesorarles en la mejor forma de marcar las papeletas; lo cual podía ser previamente ensayado en las tiendas de campaña instaladas fuera de los colegios electorales, donde eran atendidos con refrescos y emparedados.

“Aquí ayudamos a las personas de nuestro partido a cómo utilizar el voto; como la papeleta es grande, se confunden, pero nosotros los orientamos cómo marcar”. Activista del partido Nacional en las afueras del colegio “Manuel Bonilla” en aldea de Cerro Grande.

³ “Nasralla: no vamos a comprar el voto de la gente”, Diario El Herald, 7 de abril de 2014.

Cuadro 1. Movimientos internos y precandidatos presidenciales en las elecciones primarias 2021

| PARTIDO POLÍTICO | MOVIMIENTOS INTERNOS | PRECANDIDATOS PRESIDENCIALES | |
|---|--|--|--|
| Partido Nacional  | Unidad y Esperanza | Nasry Asfura, actual alcalde de Tegucigalpa (Distrito Central). | |
| | Juntos Podemos | Mauricio Oliva, actual presidente del Congreso Nacional | |
| Partido Liberal  | Movimiento Yani Rosenthal | Yani Rosenthal, banquero, salió de una prisión de EEUU en agosto de 2020, luego de cumplir una sentencia de tres años por delitos relacionados con el lavado de activos. | |
| | Recuperar Honduras | Luis Zelaya, actual presidente del Consejo Central Ejecutivo y excandidato presidencial derrotado de ese partido en las elecciones generales de 2017. | |
| | La Esperanza de Honduras | Darío Banegas, caricaturista político y actual diputado al Congreso Nacional. | |
| Libertad y Refundación  | Somos+ | Xiomara Castro, excandidata presidencial de Libre en las elecciones de 2013 y candidata a designada presidencial (vicepresidente) en las elecciones de 2017. Es la esposa del líder del Libre, el expresidente José Manuel Zelaya Rosales, víctima de un golpe de Estado en junio de 2009. | |
| | M-28 Poder para Vos | | |
| | Fuerza de Refundación Popular | | |
| | Pueblo Organizado en Resistencia | | |
| | Pueblo Libre | | |
| | Alianza Anticorrupción Antiimpunidad Movimiento Esperanza y Libertad | | |
| | Nueva Corriente | | Carlos Eduardo Reina, político que procede de las filas del Partido Liberal. |
| | Honduras Libre | | Wilfredo Méndez, abogado, defensor y activista pro derechos humanos. |
| 5 de julio | Nelson Ávila, economista. | | |

Fuente: Elaboración propia, a partir de las páginas de Facebook de los movimientos inscritos.

Como se apuntó previamente, la Ley establece que las elecciones primarias de los partidos políticos deben ser dirigidas, controladas y supervisadas por el CNE con apoyo de los partidos, pero, pero a lo largo del proceso no hubo claridad sobre aquellas responsabilidades que recaían en el CNE y las que correspondían a los partidos. El problema de la falta de credibilidad del proceso tiene que ver, entre otras razones, con la composición del CNE, integrado por consejeros que son miembros activos de los partidos Libre, Liberal y Nacional. A los consejeros o magistrados se les responsabiliza de actuar en función de los intereses de sus partidos políticos y no de la democracia en general.

En ese sentido, las primarias e internas expusieron las debilidades del sistema y de la institucionalidad electoral, que no cuenta con herramientas legales suficientes, voluntad y autonomía para garantizar la legitimidad de los resultados.

b. El financiamiento de las campañas y el clientelismo electoral

De acuerdo con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP), los partidos políticos no reciben financiamiento público para sufragar sus gastos en las elecciones primarias, lo que obliga a cada corriente y candidato a costear sus campañas, rodeando de incertidumbre el vínculo entre dinero, poder y democracia.

El tema se asocia de manera directa a la práctica del clientelismo electoral en dos aspectos: primero, a más recursos, más clientelismo; a menos recursos, menos clientelismo; y, lo segundo, es la fuente de la que procede el financiamiento, que puede ser lícito o ilícito. En las recientes elecciones primarias contrastó la cantidad de recursos invertidos en la campaña por el oficialista partido Nacional versus el resto de la oposición.

“No existe comparación entre los recursos que tienen los nacionalistas respecto a los liberales

y, mucho menos a Libre. A nosotros mucha gente nos pide ayuda, pero les explicamos que lo que ofrecemos es cambiar el país, no cemento, ni láminas, ni alimentos, muchos menos dinero”.

Glenda Guevara, aspirante a la candidatura de Libre a la alcaldía de Valle de Ángeles.

Reconociendo en teoría la importancia del tema del financiamiento, el Congreso Nacional aprobó, en octubre de 2021, reformas a la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (la llamada *“Ley de política limpia”*), para establecer límites en los montos de los gastos de campaña de candidatos que participarán en los comicios del 2021, incluyendo las primarias.

El acuerdo legislativo trasladó la potestad de establecer los límites del financiamiento al CNE y su control o fiscalización a la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización. Los techos de gasto aprobados por el CNE para las elecciones primarias varían conforme el nivel electivo y la carga electoral por departamento y municipio. Para el nivel presidencial estableció como gasto límite de cada partido la suma de 544 millones de lempiras (equivalentes a unos 23 millones de US dólares). Para el nivel de diputados varía de acuerdo con la carga electoral por departamento, como lo muestra el Cuadro No. 2.

A nivel de municipalidades el monto depende también de la carga electoral, a manera de ejemplo, para el Distrito Central (Tegucigalpa y Comayagüela) el límite de gasto de campaña por corriente es de Lps.76,692,487.50 millones. El cálculo del CNE para establecer el techo de gasto partió de dos supuestos cuestionables. El primero de ellos es que el límite máximo resulta de multiplicar el número de electores incluido en el censo para cada nivel electivo (nacional, departamental y municipal) por el costo estimado en la actualidad por cada voto (Lps.87.50). En este caso, como no hubo consenso entre los partidos políticos respecto a la validez del nuevo censo preparado por el Re-

Cuadro No. 2. Techos de gastos de precandidatos a diputados para elecciones internas del 14 de marzo

| DEPARTAMENTO | No. DIPUTADOS | LÍMITE PARA GASTO (millones de lempiras) |
|-------------------|---------------|--|
| Atlántida | 8 | 3,621,133 |
| Colón | 4 | 5,312,322 |
| Comayagua | 7 | 4,354,475 |
| Copán | 7 | 3,456,913 |
| Cortés | 20 | 4,986,861 |
| Choluteca | 9 | 3,418,878 |
| El Paraíso | 6 | 4,884,994 |
| Francisco Morazán | 23 | 4,380,075 |
| Gracias a Dios | 1 | 3,731,700 |
| Intibucá | 3 | 4,726,021 |
| Islas de la Bahía | 1 | 4,237,100 |
| La Paz | 3 | 4,167,450 |
| Lempira | 5 | 3,845,468 |
| Ocotepeque | 2 | 4,799,244 |
| Olancho | 7 | 4,764,175 |
| Santa Bárbara | 9 | 3,376,703 |
| Valle | 4 | 3,327,341 |
| Yoro | 9 | 4,254,551 |

Fuente: Consejo Nacional Electoral

gistro Nacional de las Personas (RNP), se utilizó como base el utilizado para las elecciones de 2017, que en su momento fue calificado como poco confiable, debido, entre otras razones, a su imprecisión con respecto a la población que en él está representada y por tener sesgos que excluyen de su registro a ciertos grupos de la población.

El segundo cuestionamiento es que los techos calculados no tomaron en cuenta la extrema desigualdad de recursos entre los diferentes partidos políticos. Tómese como punto de referencia que el gasto total de campaña en 2017 de los partidos Democracia Cristiana, Alianza Patriótica Hondureña, FAPER, Partido Anticorrupción, Unificación Democrática y Va Movimiento Solidario, en conjunto, fue de 56 millones de lempiras, apenas un 9.71% respecto a

los 544 millones de lempiras autorizados como techo para las actuales elecciones primarias para cada candidato presidencial por partido.⁴

Obviamente, pese a que el techo autoriza montos sumamente elevados, no todos los partidos y sus candidatos pueden disponer de esas sumas, especialmente en las elecciones primarias en las que, como ya se señaló, no hay financiamiento público (deuda política). La discrecionalidad para obtener los recursos autorizados o necesarios queda a criterio, posibilidades, contactos o vínculos de cada candidato, corriente o partido, pese a que la ley electoral establece algunas barreras.

De acuerdo con el artículo 83 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) es prohibido para los partidos políticos, movimientos internos y sus candidatos a cargos de elección popular, aceptar en forma directa o indirecta: contribuciones o donaciones anónimas, salvo las obtenidas en colectas populares; contribuciones o donaciones de los funcionarios y empleados que se desempeñen en la administración pública centralizada y descentralizada, sin previa autorización de estos; contribuciones de ejecutivos directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras.

Pese a ello, cada vez hay más evidencias de que la corrupción y las donaciones no reguladas ejercen una influencia indebida en la política y comprometen la integridad de las elecciones. En Honduras reviste particular preocupación el dinero procedente de la corrupción

⁴ Fiscalización elecciones generales 2017. Informe de cierre. Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (UFTF)

pública y el crimen organizado, especialmente del narcotráfico, dadas las múltiples denuncias de su infiltración en la política, buscando control o influencia desde las instancias locales hasta las más altas esferas de poder.

“En Honduras hay mucha inversión del narcotráfico y nunca se sabe en donde metieron ese dinero y tampoco las sanciones que se le aplican a quienes lo reciben, este es un vacío grande y grave que debe ser tomado muy en cuenta”.

Jari Dixon Herrera, diputado de Libre y ex fiscal del Ministerio Público.

Precisamente la aprobación de una reforma con normas eficaces para regular el financiamiento de la política y de las campañas electorales fue una de las preocupaciones centrales de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH), afirmando que el financiamiento irregular de fondos para candidatos y partidos explica gran parte del origen de la corrupción política en Honduras. En su corto período de existencia, la MACCIH documentó tres casos que logró llevar a tribunales y que ilustran la situación. Ver Cuadro No. 3.

4. MODALIDADES DEL CLIENTELISMO EN LAS ELECCIONES PRIMARIAS

Una regla fundamental de la democracia consiste en que el partido en el poder no podrá echar mano de los recursos del Estado para promover su participación electoral, porque se rompería la equidad de oportunidades y limitaría la posibilidad de que la oposición pudiera triunfar o crecer en membresía e influencia. Esa es una regla que en el caso hondureño se incumple, tal y como quedó en evidencia en el proceso de las elecciones primarias. En esa ronda electoral las dos corrientes del partido Nacional dispusieron de innumerables ventajas respecto a los demás partidos políticos.

La situación no es extraña. En el curso de la transición a la democracia, desde los años 80

hasta la fecha, los procesos electorales están inmersos en un “círculo vicioso” en el cual los avances que pueden acordarse para mejorar la integridad y la competencia electoral tienen como respuesta un afinamiento de la impunidad para neutralizarlos.

“El Servicio Administrador de Rentas (SAR) divulgó un informe mediante el cual señaló que de 28 mil 407 precandidatos que participan en las elecciones primarias, 8,608 no cuentan con el Registro Tributario Nacional (RTN), es decir, cerca del 30 % está moroso con el fisco. El informe detalla que el partido Libre cuenta con 13,757 candidatos, de los cuales, 5,058 no están registrados ante el SAR. En el partido Liberal se reportan 8,587 precandidatos y de estos 2,568 no cuentan con el RTN. Mientras que el oficialista partido Nacional, inscribió 6,057 precandidatos, de los cuales 982 no están tributando. Lo anterior implica que se ha violentado el Acuerdo No. 05-2020 del Consejo Nacional Electoral sobre la inscripción de candidatos a cargos de elección popular que establece entre los requisitos que los candidatos estén solventes con la hacienda pública”.

Acuerdo No. 05-2020.
CNA, 29 de octubre 2020.

La institucionalidad pública y los recursos del Estado son manipulados a favor de las organizaciones políticas gobernantes, antes, durante y después de los comicios. Esa práctica es tan asimilada que se ha dado el caso, en varios procesos, que el partido ganador “compensa” a candidatos perdedores e incluso paga parte de sus deudas de campaña.

El patronazgo estatal (entendido de manera amplia, no limitada a la empleomanía), presenta diferentes modalidades, desde programas asistenciales con fondos nacionales e internacionales (deuda externa), hasta partidas de financiamiento que se entregan a diputados y alcaldes para que los inviertan a su discrecionalidad. Son modalidades que pretenden generar lealtad ciudadana no sólo al partido de gobierno sino también a la autoridad pública.

**Cuadro No.3. Corrupción y financiamiento electoral irregular.
Tres casos documentados por la MACCIH que llegaron a los tribunales**

| | |
|---|---|
| <p>EL CASO “PANDORA”</p> | <p>La investigación de la MACCIH y la Fiscalía para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública (FETCCOP-MP) reveló una red de diputados, funcionarios públicos, instituciones políticas y personas naturales involucradas en una gran trama de corrupción. Sumas millonarias de dinero fueron extraídas de los recursos del Estado para el beneficio personal de los implicados y para el financiamiento de campañas políticas.</p> <p>A mediados de 2018 se presentó un requerimiento fiscal contra 28 imputados por los presuntos delitos de Abuso de Autoridad, Fraude, Malversación de Fondos, Lavado de Activos, Falsificación y Uso de Documentos Públicos, en perjuicio de la Administración Pública, Fe Pública y la Economía del Estado de Honduras.</p> <p>La investigación comprobó que los fondos públicos fueron utilizados para financiar las campañas políticas del Partido Nacional, del Partido Frente Amplio (FAPER) y del Partido Liberal, al igual que otros gastos personales por un monto de 282, 016,175 millones de lempiras. Los fondos provenían de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y de la Secretaría de Finanzas (SEFIN).</p> <p>Este caso evidenció la forma en cómo operan este tipo de redes de corrupción en el país, siendo solo la superficie de la gran corrupción pública-privada que se beneficia del abuso de los fondos públicos.</p> |
| <p>EL CASO “EXTINCIÓN DE DOMINIO DE BIENES DE LOS INVOLUCRADOS EN EL CASO PANDORA”</p> | <p>El caso consistió en la solicitud presentada al Juez de Letras del Juzgado de Privación de Dominio de Bienes de Origen Ilícito para el aseguramiento de los bienes de origen ilícito saqueados al Estado por los involucrados en el caso Pandora.</p> |
| <p>EL CASO NARCOPOLÍTICA</p> | <p>El 24 de mayo de 2019 la UFECIC, con el apoyo técnico de la MACCIH, presentó ante el Circuito Anticorrupción un requerimiento fiscal contra 12 ciudadanos acusados de formar parte de un esquema que permitió el lavado de dinero del tráfico de drogas internacional a través de obras contratadas con el Estado hondureño, que en su mayoría no se realizaron.</p> <p>En este caso se destaca la acusación por lavado de activos, fraude, falsificación de documentos, soborno doméstico y cohecho activo contra Miguel Rodrigo Pastor Mejía (exalcalde, exministro y ex precandidato presidencial por el partido Nacional), Fabio Porfirio Lobo (hijo del expresidente nacionalista Porfirio Lobo), Devís Leonel Rivera Maradiaga, Walter Noé Maldonado y Deysi Marina Zúñiga Méndez.</p> <p>De acuerdo con la documentación publicada por la MACCIH-OEA, los antecedentes del caso se identifican en las declaraciones de Devís Leonel Rivera Maradiaga, ex cabecilla del grupo criminal Los Cachiros, quien afirmó que, en el año 2009, financió la campaña del ex presidente de Honduras, José Porfirio Lobo Sosa del partido Nacional a cambio de que, una vez en la presidencia, se le otorgara contratos por parte del Estado para supuestamente realizar obras en los departamentos de Olancho y Colón.</p> |

Fuente: elaboración propia a partir de información pública y de la MACCIH

En las elecciones primarias se pudo observar las diferentes modalidades de clientelismo electoral, desde el aprovechamiento de los programas asistenciales que tienen el propósito formal de reducir los índices de pobreza, hasta las formas clásicas de contacto directo de los operadores políticos de campo con el electorado, en especial con su llamado “voto duro”. Se crea así, por ejemplo, en el caso actual del partido Nacional una red política con tres estructuras y operadores diferenciados, que están interconectados e intercambian recursos (poder, información y contactos) en el contexto del proceso electoral. Ver Cuadro No. 4.

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 sino es en forma indirecta. Ninguna Guía de familia porta su chaqueta distintiva el día de las votaciones, sin embargo, sí está presente en las actividades de movilización y/o motivación de los electores.

Teóricamente, las llamadas políticas sociales son un tipo particular de políticas públicas que tienen como principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos sociales

Cuadro No. 4. Modelo de la sinergia partidaria (Nacional) e institucional (gobierno) observada en las elecciones primarias de 2021.

| Estructuras | Poder | Información | Contactos |
|--|--|--|---|
| Programas asistenciales públicos. | Recursos financieros y logísticos del Estado | Censo social actualizado de todos los hogares beneficiados con algunos de los múltiples programas asistenciales. | Secretarías de Estado, en especial el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) y la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (Sedis), |
| Operadores institucionales políticos. | Alcaldes, regidores, diputados, ministros. | Censo de afiliación partidaria que se actualiza con el censo social y con el padrón electoral oficial. | Órganos de dirección de partido y/o de campaña dentro de cada corriente interna. |
| Operadores de campo. | Empleados públicos (Guías de familia) y activistas políticos de partido. | Dirección, disposición a votar y tiempo/condiciones disponibles de los electores para ser trasladados a las urnas. | Locales (aldeas, caseríos, barrios, colonias) municipales y departamentales. |

Fuente: Elaboración propia en base a lo observado.

La existencia de esa red y las diferentes formas de concebir y aplicar el clientelismo electoral, sólo tienen sentido si los recursos, información y contactos de que disponen se convierten en votos para el partido, lo cual no es un objetivo fácil de alcanzar.

a. El clientelismo continuo de los programas asistenciales

El clientelismo encubierto en programas asistenciales es considerado el instrumento

(salud, educación, vivienda, trabajo y otros). Son programas que se dirigen al conjunto de la ciudadanía adoptando criterios de universalidad, no exclusivamente dirigidos a militantes o simpatizantes del partido en el poder. Esa, probablemente, sea una característica que las diferencia respecto a patrones de los años 80 y 90 del siglo pasado, más enfocados a los militantes, al núcleo duro, plenamente identificado con el partido.

“Yo me entere del Bono Único porque una amiga me informó y dijo que yo reunía los requisitos. Le pregunté si yo tenía que ser del partido Nacional o tener alguna recomendación y me dijo que no, que si tenía internet podía llenar la solicitud. Así lo hice, mandé mis datos, los aceptaron y me dieron un bono por 2,000 lempiras para canjearlo por alimentos en Supermercado La Colonia; yo no compro allí, pero me sirvió... ahora, con lo de votar en las primarias nadie me dijo nada, voy a ver si lo hago”.

Madre soltera (un hijo), residente en colonia El Picachito, Tegucigalpa.

Formalmente, esos programas han sido creados para la atención, reducción o combate a la pobreza, con énfasis en los sectores más vulnerables (madres solteras, jefas de hogar, adultos mayores sin recursos, discapacitados, contagiados de VIH y otros). En la investigación no se conoció evidencia documental que probara que los primeros programas asistenciales hubiesen sido concebidos como instrumentos de clientelismo electoral, pero es evidente que los políticos entendieron muy rápido su utilidad proselitista. La instrumentalización política se fue dando de gobierno a gobierno, pero más a mediados de los años 90.

En principio, esos programas asistenciales se dirigían principalmente al medio rural, pero en años recientes, dado el intenso crecimiento de la pobreza en las ciudades, se ha puesto en marcha una gran variedad de programas con impacto urbano, especialmente en los denominados barrios marginales. La mayor parte de los receptores de las ayudas son mujeres, pero se desconoce si es el sujeto prioritario con fines electorales. Una percepción distinta se observa en el caso de los adultos mayores que reciben un bono mensual de 500 lempiras, como *“ingreso mínimo y apoyo de protección”*. La sostenibilidad de ese programa, que incluso duplica su monto en los meses de junio y diciembre, crea un lazo clientelar muy firme entre el Guía del Adulto Mayor y el beneficiario. En las primarias fue alto el número de adultos mayores que

llegó a votar a las mesas del partido Nacional, dato que podrá corroborarse a medida que el CNE complete su trabajo de verificación del escrutinio.

Lo paradójico de la expansión de los programas asistenciales es que los mismos gobiernos responsables de las profundas desigualdades sociales que afectan al país, terminan justificando políticas públicas sociales con el argumento de combatir la pobreza y que, una vez implementados, les ayudan a ganar elecciones y retener el poder. En suma, el círculo perfecto.

b. La evolución de los programas de compensación social en Honduras

1) Gobierno nacionalista de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994).

Callejas implantó el modelo neoliberal como política de Estado y, al mismo tiempo, fue el iniciador de los programas de compensación social. De hecho, no modernizó su partido, pero sí modificó las formas de acercamiento al electorado. Ese gobierno creó en 1991 el Programa de Asignación Familiar (PRAF), como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, posteriormente se estableció como un programa de tiempo indefinido, no limitado a la gestión de un gobierno. Su principal estrategia fue el apoyo monetario a las familias pobres, enfocado en aumentar el uso de los servicios de salud y educación para las poblaciones *“beneficiarias”*, es decir, para las principales víctimas sociales de sus políticas de ajuste.

El Proyecto PRAF I fue financiado por el BID (No. 949 SF-HO) con veinte millones de dólares y también contó con financiamiento del Banco Mundial. En diferentes fases, el programa se mantuvo desde 1991 al 2009, es decir, trascendió al gobierno nacionalista de Callejas. En sus últimos años, el PRAF emitía cupones que se canjeaban por comida o dinero en efectivo por un valor de cincuenta lempiras mensuales, entregados a madres solteras con niños en edad escolar (primer a tercer grado) y menores de

cinco años. Los adjudicatarios eran identificados mediante listas enviadas por las escuelas públicas rurales y urbanas, conforme a las matrículas de la Secretaría de Educación, así como los listados de centros de salud (CESAR y CESAMO) que atendían las campañas de vacunación, identificando a los menores de cinco años y a sus madres. Nominalmente varios de los bonos estaban condicionados a que los receptores enviaran a sus hijos a la escuela y a revisión médica en los centros de salud, pero las investigaciones de la época no encontraron indicios de esfuerzos del proyecto para asegurar el cumplimiento de las corresponsabilidades.

2) Gobierno liberal de Carlos Roberto Reina (1994-1998).

A fines de 1994 el Gobierno de Reina amplió la vigencia del FHIS hasta el final de 2002, y lo convirtió en un mecanismo regular de promoción y financiamiento de infraestructura social básica. En esta segunda fase (1994-1997), se eliminó la generación de empleo como objetivo expreso del programa. Éste debía ocuparse, en cambio, del suministro de infraestructura social básica encaminado hacia los pobres, basado en un mapa de la pobreza, y dentro de cada localidad la selección de los proyectos debía ser orientada por la demanda dentro de una gama limitada de opciones estandarizadas, teniendo en cuenta el género y los aspectos étnicos y ambientales en el diseño de los proyectos.

Como responsable del FHIS, Reina nombró a Manuel Zelaya Rosales, encargado de ejecutar los programas gubernamentales de promoción social, lucha contra la pobreza y descentralización de las administraciones locales. Aunque vertió críticas a las condiciones impuestas por el FMI para acceder a una línea de crédito, el hecho fue que estableció un diálogo fructífero con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales financiaron los proyectos del FHIS y alabaron la gestión de su director-ministro. Designado vicepresidente de la Red Social de América Latina y el Caribe

(REDLAC) en 1996, en las elecciones generales de noviembre del año siguiente salió elegido diputado por Francisco Morazán y el nuevo presidente liberal, Carlos Roberto Flores, le nombró asesor del Gabinete Especial de Reconstrucción Nacional, luego del paso arrasador del huracán Mitch.

En general, se advierte que, al menos en 1994, hubo una disminución en las transferencias corrientes a las dos instituciones icónicas de la compensación social. En el caso del PRAF el descenso con relación al último año del gobierno de Callejas, fue del 24%, y en el del FHIS, del 58.27%. Pero por otro lado se observó que en el período comprendido entre 1994 y 1997 (gobierno de Carlos Roberto Reina) la inversión del FHIS y del PRAF fue superior a la del gobierno de Callejas, como se detalla en el Cuadro No. 5.

Cuadro No. 5.

Inversión anual por área, FHIS y PRAF

| INSTITUCIÓN | PERÍODO | CANTIDAD |
|-------------|-----------|------------------------------|
| FHIS | 1990-1993 | 513.1 millones de lempiras |
| FHIS | 1994-1997 | 1,071.3 millones de lempiras |
| PRAF | 1990-1993 | 143.8 millones de lempiras |
| PRAF | 1994-1997 | 513.3 millones de lempiras |

Fuente: Elaboración propia con base en: Memoria 1994, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y BID, evaluación del Programa de País 1990-2000. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-del-programa-de-pa%C3%ADs-Honduras-\(1990-2000\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-del-programa-de-pa%C3%ADs-Honduras-(1990-2000).pdf)

3) Gobierno liberal de Carlos Flores (1998-2002)

El proyecto PRAF II (préstamo No. 1026 SF-HO firmado con el BID en 1998, por 45.2 millones de dólares) pretendió asegurar que los beneficiarios fueran las familias más pobres del país, alentándolos a utilizar en mayor medida los servicios de salud y educación. Cabe mencionar

que en paralelo al PRAF II, el PRAF I seguía ejecutándose y hasta expandiendo su cobertura, con el resultado de que en un mismo edificio funcionaban dos proyectos distintos, con personal, metodología, y teorías de protección social y reducción de la pobreza diferentes. No se logró evaluar el impacto de este programa, por lo que se desconoce si tuvo o no un efecto importante en incrementar la escolaridad y dar seguimiento sanitario a los niños. Las asignaciones que se distribuían eran montos pequeños, entre 38 y 210 dólares anuales, dependiendo de la composición familiar. Además, se debe tomar en cuenta que en el primer año del gobierno de Flores el país sufrió el devastador impacto del huracán Mitch, que condicionó la política social de su administración. La reconstrucción se volvió prioritaria.

4) Gobierno nacionalista de Ricardo Maduro (2002-2006)

Maduro gestionó el préstamo 1568/SF por 20 millones de dólares para garantizar una tercera etapa del PRAF, que brindaría subsidios condicionados a familias pobres como incentivos para aumentar el consumo de alimentos nutritivos, mejorar la salud de infantes, embarazadas y madres lactantes e incrementar la matrícula y la asistencia escolar primaria. También planteaba incrementar el valor de los bonos, duplicar la frecuencia de pagos, y usar un sistema de monitoreo para verificar el cumplimiento de la corresponsabilidad por parte de las familias beneficiarias. En la práctica, los programas se mantuvieron, pero sin un especial impulso desde la Presidencia. Maduro no pareció alentar o empeñarse en un proyecto continuista.

5) Gobierno liberal de Manuel Zelaya Rosales (2006-2009)

El primer desembolso del préstamo que había suscrito el presidente Maduro se concretó en 2007, cuando ya el liberal Manuel Zelaya Rosales había asumido la Presidencia. Bajo su gestión, se transfirieron las primeras ayudas condicionadas a principios del 2008, por 97 y 135

dólares anuales por hogar, para educación y salud, respectivamente. El PRAF I, por su parte, incrementó los bonos de educación y salud a 53 y 60 dólares anuales por hogar, cada uno.

En el gobierno de Zelaya, el programa PRAF III se organizó bajo la sombrilla de la Red Solidaria “*Manuel Zelaya Rosales*”, que incluyó un conjunto de programas sociales ejecutados por varias instituciones del Estado, con diversas fuentes de financiamiento, liderada por la primera dama, Xiomara Castro. Los bonos PRAF, conocidos como Bonos Solidarios, se proyectaron a los hogares más necesitados; se identificó 1,534 aldeas y caseríos con la mayor concentración de pobreza en el país, en las que se levantó un censo para identificar los hogares más pobres y crear el Sistema de Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO), que sirvió como base para el programa del Bono 10,000, del gobierno siguiente de Porfirio Lobo Sosa.

6) Gobierno nacionalista de Porfirio Lobo Sosa (2010-2014)

El programa social de mayor perfil de este gobierno fue el Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición, mejor conocido como “*Bono 10,000*”, producto de la campaña electoral. Mediante este programa el gobierno entregaba 10,000 lempiras anuales en efectivo, y en algunos casos, cinco mil, como parte de una iniciativa del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, o PTMC, que obliga a los beneficiarios a garantizar que sus hijos no deserten de la escuela o a darle seguimiento a su desarrollo nutricional, similar al de los gobiernos anteriores.

El monto de este bono supera a los de anteriores gobiernos. Utilizando la misma marca, surgieron otros bonos 10,000, para familias miembros de la policía, las FFAA y el Cuerpo de Bomberos (creado en 2011) y el Bono 10,000 Urbano: Tu educación es mi compromiso (creado en 2013). En el Bono 10,000 original calificaban como beneficiarios hogares con:

mujeres embarazadas, con niñas y niños de 0 a 5 años y de 6 a 18 años. Fue financiado por el BID, BCIE y BM, a través de siete préstamos que sumaron 456 millones de dólares, suscritos entre 2010 y 2013; y una aportación de fondos nacionales correspondiente a 40 millones de dólares. Teóricamente, el 80% de los fondos debían servir para transferencias monetarias directas y el 20% restante para gastos de administración y fortalecimiento de los sistemas de salud y educación. Varios de los préstamos estaban previstos para tener continuidad en el gobierno siguiente.

7) *Gobierno nacionalista de Juan Orlando Hernández (2014-2018 y 2018-2022)*

Los datos confirman que bajo el gobierno de Juan Orlando Hernández (en sus dos períodos), los programas asistenciales han tenido su mayor expansión y vinculación política-partidaria, tanto en estructura operativa como en temas y cobertura. La oferta institucional registra 150 programas/proyectos orientados al sector social, con cobertura nacional. El acceso del partido Nacional para colocar activistas o simpatizantes como empleados en esos programas, ha sido clave en su enfoque organizativo.

Para coordinar, impulsar, canalizar y controlar esos programas, que involucran a múltiples instituciones de la administración pública, el gobierno de Hernández organizó dos instancias gubernamentales, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS), quizá las dos principales herramientas de Estado creadas durante la transición a la democracia para el registro y documentación de la población social más vulnerable.

La SEDIS tiene la responsabilidad de dirigir el gran paraguas de los programas sociales denominado Vida Mejor, mientras que el CENISS se encarga de afinar el Registro Único de Participantes (RUP), una especie de censo social que le permite al gobierno disponer de información actualizada de las personas y hogares en todo

el país que son beneficiadas con los programas asistenciales o que deben serlo. Es una base de datos única, completa, coherente, informática y sin precedentes. Para aproximarse a la magnitud de la información recabada cabe señalar que, entre 2014-2020, el CENISS analizó, diseñó, desarrolló, implementó y administró 27 sistemas de información y 46 módulos informáticos.

Se estima que el CENISS cuenta, a través del Registro Único de Participantes (RUP), con la caracterización de 2,566,890 hogares que representan 3,378,372 personas. Esa información permite al CENISS describir a la población de acuerdo con: Ciclo de Vida, Género, Multiculturalidad, Zona geográfica (Urbano/Rural), Ubicación Geográfica, Condiciones de la Vivienda y Condiciones Socioeconómicas, entre otras dimensiones. Los levantamientos de información del CENISS se enfocan prioritariamente en las zonas geográficas más vulnerables priorizando los hogares en condición de extrema pobreza, lo que representa un 53% de los hogares censados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en esta condición.

Por su parte, en 2019 la SEDIS tenía bajo su responsabilidad 43 programas de asistencia social (*“Ofertas sociales”*), de los cuales 26 cuentan con decretos y reglamentos operativos que los vuelven de larga duración. Entre los múltiples programas asistenciales promovidos por el gobierno de Hernández destacan los presentados en el Cuadro No. 6.

Cada uno de esos programas se subdivide en varios proyectos, por ejemplo, el Programa Social *“Vida Mejor”* maneja los proyectos de ecofogones, huertos familiares, filtros bioarena, pisos saludables, apoyo a pequeñas empresas de tortillas o entrega directa de bonos. A su vez, en los diferentes ministerios públicos hay programas que califican como asistencialistas, con sus propias líneas de financiamiento y receptores. Varios de ellos trascienden los núcleos poblacionales calificados como pobres o muy pobres, y se extienden a clases medias, pequeños

Cuadro 6. Programas de asistencia social de la SEDIS

| PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL DE LA SEDIS | | | | |
|--|---|--|--|--|
| Bono Vida Mejor Rural | Apoyo a las Microempresas por una Vida Mejor | Copa Juventud | Programa Alimentación Escolar | Guías de Familia |
| Bono Vida Mejor Urbano | Centros de Atención a personas con Discapacidad y Tercera Edad | Futbol en mi Barrio | Expresiones Artísticas/ Segundo Concurso De Arte Juvenil "Mis Imágenes, Mis Palabras" Los Jóvenes Cambiando a Honduras | Honduras para Todos |
| Adulto Mayor | Bolsón y Útiles Escolares | Una Navidad con sentido Solidario | Programa Promocional de la Seguridad Alimentaria Desarrollo e Inclusión Social Lempa | Criando con Amor |
| Mejores Familias para una Vida Mejor | Atención a Mujeres, Jóvenes y Niños en situación de Violencia y Riesgo Social | Cine Comunitario | Uniformes Escolares | Prevención de Embarazos en Adolescentes |
| Vivienda Saludable | Atención a la problemática de Pesca por Buceo | Barrio Planificado | Participación, Desarrollo Humano y Acompañamiento Social | Apoyo a La Red de Inclusión Social con Prioridad en Occidente |
| Alimento Solidario | Gimnasio Juvenil | Seminarios Talleres con Operadores de Justicia en Derecho Indígenas y Afrodescendiente | Dirección de Discapacidad | Salud Solidaria |
| Escuelas Saludables | La Campo Cielo tiene Talento | Apoyo Microempresarial a la Mujer Tolupán | Agricultura Familiar por una Vida Mejor | Proyecto de Integración de la Protección Social 6401-HN |
| Desarrollemos Honduras | Aprende Joven | Oportunidades a Madres y a Jóvenes como Estrategia de Salida del Bono Vida Mejor | Centros Pedagógicos de Atención a Adolescentes Infractores | Programa Mejores Familias con la Estrategia de "Adolescentes que Sueñan Familias que Apoyan" |
| Bono Vida Mejor para Personas con Discapacidad | Zapato Escolar | No están Solos | | |
| Honduras Solidaria | | COVID-19 | | |

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

y medianos propietarios de bienes productivos. Igual ocurre con las municipalidades, en particular las de las principales ciudades.

En el 2020 y el transcurso de 2021 los programas y proyectos de asistencia social se han expandido mucho más a partir de dos coyunturas: una, la marcada por el impacto de la pandemia Covid-19 y de los huracanes Eta e Iota (por ejemplo, el lanzamiento del *“Bono por emergencia a damnificados”*), y, la otra, por el actual proceso electoral. Su rendimiento político real se podrá medir más en las elecciones generales previstas para el mes de noviembre del presente año.

c. El potencial político proselitista de la información social

El Centro Nacional de Información del Sector Social, CENISS, es una entidad directamente dependiente del presidente de la República, a cargo de *“apoyar los procesos de focalización y articulación de las políticas, y sus medidas en materia social”*, y de la *“planificación, presupuesto e informes correspondientes”*.

El CENISS tiene a su cargo elaborar el Registro Único de Participantes (RUP) que lo define como: un listado actualizado de las personas y hogares de todo el país que pueden recibir beneficios de un programa social. A quienes reciben cualquier tipo de beneficio social se les llama *“participantes”*. Su estructura la administra el Estado de Honduras, para que sea el único listado del país que puedan usar organizaciones públicas, privadas o internacionales que desarrollen programas o proyectos sociales. De esta forma, se canalizan todos los recursos que sean disponibles bajo una estrategia diseñada previamente por el gobierno.

El RUP posee información actualizada de la población involucrada: ubicación y características de sus viviendas, composición de su familia y otros datos importantes que permitan conocer las necesidades de cada hogar. Con los datos, el CENISS elabora Fichas Socio Económicas

de los participantes, conocidas como FSU-RUP.

Teóricamente esta información contribuye a la transparencia del gobierno, pero poco revelan los datos oficiales de esta instancia pública sobre cuál es el impacto de los programas, a cuántas personas llegan, y su procedencia en el país. No obstante, alguna de la información obtenida establece que:

- Entre 2014 y 2017 se realizaron millón y medio de encuestas socioeconómicas (FSU-RUP). Es la base de datos sobre candidatos elegibles para los diferentes programas.
- En 2016 se identificaron 74,495 carencias en el 87% de 36,584 hogares visitados. Alrededor de esas carencias se implementaron muchas de las respuestas asistenciales, desde reparar el techo de una vivienda hasta entregar fertilizantes a los campesinos.
- Entre 2015 y 2017, el Programa de Vivienda Saludable focalizó 403, 927 hogares y detectó que había 806,622 necesidades insatisfechas, de las que posteriormente habría cubierto 605,323, equivalente al 75%. Estas ayudas consistieron en: ecofogones (35%), pisos (29%), pilas (12%), letrinas (10%), filtros de agua (7%), techos (7%) o viviendas (0.6%).
- El Bono Vida Mejor Rural y Urbano se entregó entre 2014 y 2017 con el uso de fondos externos (72%) y fondos nacionales (28%), sobre una base actualizada de 343,770 hogares en extrema pobreza, a quienes se habría distribuido 1,903.6 millones de lempiras, que hace un promedio de 5,537 lempiras por cada hogar en un período de cuatro años.
- Entre 2014 y 2017 se distribuyeron *“becas solidarias”* a 62,870 niños en situación de pobreza, equivalente a 133.7 millones de lempiras, que hacen un promedio de 2,126 lempiras por niño en cuatro años.

- Entre 2014 y 2015 se entregó una bolsa de alimentos a hogares con adultos mayores o personas con discapacidades, en total 182,305 hogares. Entre 2014 y 2017 se habría entregado 1,585,412 bolsas anuales de alimentos a adultos mayores.
- El CENISS afirma que entre 2014 y 2017 se entregaron 433.1 millones de lempiras a 34,426 personas con discapacidad, mediante 102,048 transacciones, lo que significó un promedio de 1,259 lempiras por persona en cuatro años.
- Entre 2010-2015, el Estado invirtió 15,017 millones de lempiras para implementar la política de protección social, con 28.3% de fondos nacionales y 71.7% de préstamos internacionales.

d. El rédito político/institucional de los programas asistenciales

- Han servido para fortalecer el presidencialismo y al partido Nacional. La imagen del gobernante y su partido se proyectan permanentemente en estos programas. Las visitas de la pareja presidencial a la inauguración de proyectos o en la supervisión de obras es constante.
- Aunque varios estudios afirman que desde el punto de vista macro han sido un fracaso porque no han mejorado los índices de salud, educación y tampoco han generado una real reducción a la pobreza, el objetivo político clientelar que va implícito sí se ha cumplido en lo micro. Para las familias beneficiadas, la ayuda, independientemente de su monto, es bien recibida y crea un vínculo de dependencia.
- Como programas oficiales, los proyectos asistenciales se suceden gobierno tras gobierno, no importa que en su momento la oposición las haya criticado por su sesgo político clientelar.
- La centralización del control de los programas asistenciales ha ido de menos a más en su manejo por parte de los presidentes en el transcurso de la transición a la

democracia. En el caso de Hernández está estrechamente ligado al proyecto reeleccionista que llevó a cabo en el año 2017.

- La precisión en el levantamiento de datos de los beneficiarios, activos y potenciales, lo vuelve una herramienta fundamental en cualquier planeación política estratégica.

e. El nexos entre los programas asistenciales y el partido Nacional

La información empírica sostiene que hay un nexo directo entre los programas asistenciales y la política partidaria, en este caso del partido Nacional. En general se les considera una maquinaria proselitista de los gobiernos, sobre todo a partir de 2010, inicio de una década ininterrumpida del dominio nacionalista. El “*beneficio político partidario*” siempre ha estado presente desde los tiempos del FHIS, sin embargo, el paso a un proselitismo electoral masivo es relativamente reciente. Entre las características que permiten deducir el vínculo político partidario de los programas asistenciales se pueden citar las siguientes:

1) Su absoluta dependencia de la figura presidencial

La SEDIS y el CENISS responden directamente a la figura presidencial que es, a su vez, el elector clave de su partido. Tanto la selección de los funcionarios como la aprobación de la estrategia a seguir está bajo control presidencial. Ello contrasta con la concepción original de este tipo de programas, como el Programa de Asignación Familiar (PRAF), creado en 1991 como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República, con autonomía administrativa, técnica y financiera. Muy diferente es el caso actual de la SEDIS, cuya influencia deviene de la “*Ley para optimizar la Administración Pública, Mejorar los servicios a la Ciudadanía y Fortalecimiento de la Transparencia del Gobierno*”, que centraliza poderes en manos del presidente de la República.

Bajo sus preceptos, varias instancias de gobierno subordinadas con anterioridad a otras secretarías de Estado han pasado a formar parte de la SEDIS, con sus respectivos presupuestos, programas y recursos humanos, mediante la aprobación de decretos ejecutivos que ordenan su traspaso. El presidente tiene, además, potestad para destinar fondos a los programas asistenciales desde otras fuentes. En 2014, por ejemplo, se suscribió el Pacto Municipal por una Vida Mejor, entre el presidente de la República y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), que modificó los criterios en la distribución de las transferencias municipales, para destinar un 40% de las mismas al Programa Vida Mejor; orientar el 20% de estos recursos a proyectos relacionados con el Programa Todos por la Paz; y colocar el 10% de las transferencias en proyectos relacionados con el Programa Pro-Honduras. Por esta vía se buscó incrementar los montos destinados al Programa Vida Mejor y a los ejes del programa de gobierno en más de L. 4,000 millones⁵

Una situación similar ocurre con el CENISS, creado en 2011, pero potenciado a partir de 2014, cuando se convirtió en una herramienta de planificación estratégica que respalda las decisiones del Despacho Presidencial, al que le aporta información sistemática y oportuna. ¿Qué información le aporta? Indicadores, informes, reportes y estudios verificables sobre las características socioeconómicas de la población, de sus hogares y de sus viviendas, con elevada desagregación geográfica. Igualmente le proporciona análisis estratégicos cuando son requeridos.

2) Empleados públicos con vínculos partidarios

Desde el punto de vista administrativo, el valor de imparcialidad que teóricamente se asigna al

servidor público choca con una realidad en la cual el modelo burocrático se construye en función de las necesidades clientelares del partido de gobierno. El servicio civil, profesional y autónomo, no existe en el país. De hecho, orgánicamente los partidos tradicionales una vez que triunfan en las elecciones generales se disuelven en la administración pública y resurgen como estructuras orgánicas cuando lo demandan los requerimientos electorales. Dirigentes y militantes de los partidos esperan “*reciprocidad*” de su partido hecho gobierno. En ese sentido, los operadores de los programas asistenciales suelen tener, a su vez, relación con el partido de gobierno. Bajo esa perspectiva el enfoque técnico suele avalarse, en sus altos niveles de conducción, por los vínculos y redes políticas de las que forman parte o tienen contacto. Es el caso, por ejemplo, de la Coordinadora General de Gobierno Adjunta del Gabinete Social, Ing. Zoila Patricia Cruz Cerrato, quien figuró como socia de la sociedad mercantil Asesores Especializados en Desarrollo Integral S de R.L. (ASEDI S. de R.L.) junto a Jean Francois Marie de Peyrecave Fiallos, esposo de la extinta hermana del gobernante hondureño, Hilda Hernández, y Ana Rosalinda García, esposa del actual gobernante.

Según información de la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH), la empresa ASEDI S. de R.L se involucró en el caso conocido como Pandora, que se refiere al desvío multimillonario de fondos para, entre otros propósitos, financiar la campaña electoral de políticos nacionalistas. Antes de Cruz Cerrato, sus responsabilidades en el gabinete social y específicamente en la SEDIS recaían en Reynaldo Sánchez, en su momento Secretario Privado de la Presidencia, que dejó esa función para asumir la Presidencia del Comité Central del partido Nacional. Como parte de su carrera política (ha sido reelecto varias

⁵ Política de bonos contra la pobreza: entre el asistencialismo social y el riesgo de politización partidaria. Cespada/Trócaire, octubre 2015. <http://cespad.org.hn/wp->

veces como diputado), en la hoja de vida de Sánchez se cuenta que “*impulsó varios proyectos sociales en el departamento de Olancho; proyectos de servicio eléctrico en distintas comunidades del departamento, proyectos de agua potable y ayudas a distintas iglesias. Orientó muchos de sus esfuerzos al sector educación apoyando la construcción, reparación de aulas y escuelas, dotación de útiles y mobiliario escolar. Dio inicio de forma personal al proyecto Educando para el Futuro, que consiste en dotar de becas y útiles escolares a niños de escasos recursos. También se ha destacado por el apoyo al agro, a la juventud a través del deporte y a la infraestructura vial*”. La mayor parte de esa proyección se canaliza, precisamente, a través de los programas asistenciales del Estado.

3) Utilización de las bases de datos

Pese a que existe un acuerdo interinstitucional de confidencialidad para el uso de los datos personales o la información reservada que se obtiene en el marco de los programas asistenciales, sobre todo en programas clave como Vida Mejor, lo cierto es que la información sistematizada por el CENISS pasa a disposición del Casa Presidencial y de su gabinete social, responsable de la custodia y salvaguarda de los datos personales o información confidencial recibida. El mecanismo de recolección de esa información parte de lo local a lo nacional, y quienes la recaban trabajan en estrecha colaboración con las municipalidades dirigidas políticamente por el partido Nacional.

4) ¿Servidores públicos o activistas políticos?

Se desconoce el número exacto de empleados de campo integrados en los diferentes programas asistenciales, pero, ante la inexistencia de una carrera de servicio civil, es evidente que, en general, para su incorporación es necesaria una recomendación o contacto político previo. El número de contratados varía conforme la vigencia de los programas y la coyuntura política, por lo que es comprensible que su contingente

auge en forma considerable en tiempos de proselitismo electoral. La figura de base más reconocida son los Guías de familia, cuyo número en 2017 superaba las tres mil personas, unas mil más que en 2016. Los Guías de familia tienen a su cargo zonas geográficas específicas, con la tarea de conocer tanto las personas/familias que las habitan como sus necesidades, a la vez que se ocupan de canalizar y supervisar las ayudas. Entre los guías de familia y los receptores de la ayuda se establece un vínculo directo. Cabe señalar que todos los guías de familia entrevistados para este informe se reconocen como “*empleados del gobierno*” no del partido Nacional. Portan chaquetas de color azul, pero sostienen que es el color de la bandera nacional, no de un partido político determinado (en este caso el Nacional). De hecho, diferentes entrevistas coincidieron en señalar que la entrega de las ayudas no se condiciona expresamente a un respaldo político determinado el día de las votaciones, lo que evidencia que el mecanismo de reciprocidad opera de otra manera. En efecto, los beneficiarios tienen clara percepción de lo que significa la vinculación o no a redes políticas y sociales. Entienden cuál es el mensaje que se les envía con cada ayuda y el costo de no atenderlo. Como lo señalan diversas investigaciones sobre el tema, las modalidades de organización partidaria para impulsar las campañas clientelares, requieren, además de la organización de operadores políticos, de cuadros con conocimiento local, presupuesto, redes de confianza, un sistema para evitar duplicar esfuerzos, optimizar los recursos y, de verificación de resultados (vigilancia y supervisión del comportamiento político de sus seguidores, simpatizantes y electores en general).

5) La presencia de los líderes políticos en la entrega de obras y ayudas

La entrega de obras y ayudas se vuelve, inevitablemente, una arena propicia para la propaganda política de las candidaturas partidarias de la zona. Aspirantes a diputaciones y alcaldías se asocian, a través de su presencia

directa o por medio de las redes sociales, al cumplimiento de promesas electorales. Para los políticos la asistencia social forma parte de un intercambio.

6) *La asistencia social permanente condiciona una respuesta clientelar*

El hecho de que las ayudas no se entregan necesariamente bajo el criterio de la militancia, sino de la necesidad, y que se repiten más de una vez, influye para crear una respuesta clientelar en la que el receptor de la ayuda establece un compromiso de reciprocidad, es decir, sin considerar represiones o coerciones, muchas personas se sienten agradecidas de “devolver un favor” si son beneficiadas de algún modo.

5. CLIENTELISMO POLÍTICO ELECTORAL DEL GOBIERNO Y DE LA OPOSICIÓN

a. El otro clientelismo electoral, el tradicional

Ligado al clientelismo de los programas asistenciales, pero dotado de otras líneas de financiamiento y mecanismos de entrega, existe y es muy activo el **clientelismo electoral de base**, promovido por las candidaturas para alcaldías y diputaciones. Es el nexo personal, el de casa a casa, cara a cara, que apela directamente a la identidad partidaria, a la promesa específica, al “*compadrazgo político*”, a la entrega de camisetitas, de comida y de una cantidad mínima de dinero.

Específicamente en lo que respecta al clientelismo nacionalista se confirmó, en las primarias, el trabajo de las dos estructuras paralelas previamente reseñadas: la interna del partido Nacional y la burocrática (asistencial) del gobierno. Se comprobó la importancia del trabajo de los guías de familia, como operadores de campo sumamente activos y organizados (en su mayoría mujeres), entre ellas las guías

encargadas de la “tercera edad”. En teoría, gobierno y partido aparentan distancia, pero en la práctica electoral se complementan.

“A mí no me paga mi sueldo el partido Nacional, sino que el gobierno”.

Testimonio de una Guía de Familia

En las experiencias conocidas, los guías de familia no asumen tareas de conducción o coordinación política el día de las votaciones, pero sí de colaboración con los cuadros locales o zonales con los que se organiza el partido. Más que vinculados a corrientes en particular, los empleados de los programas asistencialistas responden al partido, pero, en el trabajo logístico electoral, se advierte un mayor vínculo con la corriente que representa al “oficialismo” municipal, es decir, con los personajes que facilitaron su empleo.

“Quienes dirigen las actividades políticas en las campañas electorales son los líderes o dirigentes del partido, para eso tenemos una estructura clara, además de que se organizan diferentes comisiones de trabajo y distribución de tareas”.

Coordinadora zonal del partido Nacional.

Capitalizar políticamente la asistencia social oficial y empalmar con el clientelismo partidario de base requiere mecanismos de mediación, de intercomunicación y de coordinación. En ese sentido, destacan a nivel de gobierno dos instancias: el Gabinete Sectorial de Desarrollo de Inclusión Social (GDIS), creado mediante Decreto Ejecutivo Número PCM-001-2014, y el Despacho de Comunicaciones y Estrategia Presidencial. El objetivo es claro: asistir y comunicar. El viceministro del Despacho de Comunicaciones y Estrategia, Luis René Suazo, lo define de la siguiente manera:

“Lo tradicional, lo que conocíamos, ha cambiado en el mundo, mi labor es mejorar la comunicación con la familia hondureña, comunicación no sólo es lo que nosotros comunicamos sino lo que entiende con quien nos

comunicamos, todo lo que somos como sociedad depende de la manera en que nos comunicamos, no le hablamos a robot sino a personas, tenemos que comunicar mucho y que la gente lo crea. El reto es ser efectivos, para eso el desafío es mutar”.

Luis René Suazo, viceministro de Comunicaciones y Estrategia⁶

A nivel de la estructura formal de enlace, destacan en el partido Nacional dos instancias: a) los comités departamentales, que se encargan de representar a las autoridades partidarias, así como manejar el censo de su jurisdicción correspondiente y vigilar a los comités locales para que cumplan sus labores, según las directrices del Comité Central, y, b) los comités locales, a cargo de los asuntos del partido a nivel municipal. Los comités locales son clave al momento de proponer candidatos a elección popular a nivel municipal, establecer alianzas y vínculos con la sociedad civil del municipio y organizar el voluntariado del partido en sus respectivos municipios. Los comités locales, en los que están integradas las autoridades municipales del partido, son los encargados de verificar que la logística electoral interna funcione. En las primarias, siendo competitivas al interior del propio partido, se suele respetar la decisión de sus integrantes de apoyar a una u otra corriente interna, pero recobran la “*unidad de acción*” con vistas a las elecciones generales.

Lo que se pone a prueba en las elecciones primarias para el partido Nacional no es la estrategia asistencial del gobierno, sino como sacarle provecho electoralmente a un trabajo sostenido por varios años.

“Luego de las elecciones primarias nos reuniremos para ver cómo estuvo el trabajo, qué funcionó o qué no funcionó, para unimos y ver el trabajo que viene para noviembre”.

Coordinadora zonal del partido Nacional.

A nivel del oficialismo, además de los programas asistenciales oficiales, las fuentes de financiamiento del clientelismo de base pueden ser de partidas municipales, legislativas o de fondos privados. Las partidas municipales, que permiten a los alcaldes y regidores financiar cierto tipo de ayudas, varían conforme los presupuestos disponibles. En la alcaldía capitalina (Distrito Central) se conocen dos fondos que se entregan a discreción de los regidores, uno para todos, independiente de la filiación partidaria, y otro dirigido sólo a regidores del partido que gobierna la alcaldía.

“Cuando fui regidora había un fondo mensual de unos 120 mil lempiras que se nos entregaba para apoyar acciones de desarrollo vecinal o responder a peticiones diversas de la gente. Su empleo quedaba a voluntad de cada regidor que luego tenía que rendir un informe de gasto, que no siempre es creíble. Pero luego me enteré de que había otro fondo sólo para los regidores nacionalistas, ese era en especie, por ejemplo, se les daba pipas (carros cisterna) semanales de agua, que podían repartir o vender para obtener fondos proselitistas. De esa práctica me enteré por casualidad”.

Testimonio de Doris Gutiérrez, diputada por el PINU

En el caso del partido Nacional, en las elecciones primarias participó y ganó como aspirante a la candidatura presidencial el alcalde capitalino (Distrito Central) Nasry Asfura, que administra un presupuesto superior a los 7,000 millones de lempiras. Por su parte, en el Congreso Nacional persisten mecanismos de financiamiento, como el Fondo Social Departamental (FSD), que había sido temporalmente suspendido a raíz de un escándalo de corrupción (Red de diputados) denunciado por la MACCIH. Una auditoría reveló que ese fondo administró entre 2006 y 2018 más de 4,800 millones de

⁶ Comparecencia en el espacio digital Conectando Líderes de la Red de Voluntariado Nacional del partido Nacional, Facebook, 22 de mayo, 2020.

lempiras, de los cuales solamente 350 millones, es decir, el 7.3% de los recursos, fueron debidamente liquidados ante el Tribunal Superior de Cuentas TSC). Pese a los cuestionamientos, ese polémico Fondo fue restablecido en 2020 con una cartera de 1,160 millones de lempiras. La opacidad y la falta de transparencia es la característica predominante en ese Fondo que sirve para financiar el clientelismo electoral de los diputados. En atención a la modalidad que asumen, entre las prácticas clientelares electorales más frecuentes destacan:

1) A nivel municipal

- Se financian bodas y gastos mortuorios *“Generalmente a través de los guías de familia más próximos, de alguien de partido o de manera directa, se reciben peticiones de ayuda cuando ocurren defunciones. Se ayuda con ataúdes y arroz con pollo. Y en el caso de las bodas mucha gente pide dinero para la fiesta, pero si califican se les apoya con los trámites municipales y con comida, generalmente también arroz con pollo”.*

Regidora de la municipalidad de Valle de Ángeles

- Se compran y entregan medicamentos y materiales para prevenir contagios (una práctica en alza en tiempos de la pandemia) *“En mi aldea, Las Playitas, no estamos recibiendo medicinas, pero en algunos casos que se han necesitado, sí han ayudado; hay que llevar la receta para que le den el dinero”.*

Joven votante del partido Nacional

- Se distribuyen bolsas solidarias (Mediante Decreto Ejecutivo No.PCM-065-2015 se creó el Programa Alimento Solidario para el adulto mayor y personas en situación de vulnerabilidad, que proporciona la ración equivalente a un mes para personas mayores de 60 años y otras en condición de pobreza extrema y de vulnerabilidad debidamente focalizadas).
- Se distribuyen sacos con semillas y abono

- Ejecución de proyectos pisos, techos y letrinas en las comunidades
- Entrega de ecofogones
- Limpieza de aldeas

2) A nivel urbano

- Se financian mejoras en pisos, techos y viviendas en general *“A veces la gente pide que se le ponga cemento al corredor de una casa o que se haga un gallinero o mejore un techo... y si se puede, se les ayuda”.*

Coordinadora zonal del partido Nacional

- Se financian gastos mortuorios
- Se financian medicamentos y accesos ante la pandemia (kits de bioseguridad e higiene)
- Se financian campeonatos de fútbol y otras actividades deportivas
- Se financian mejoras en obras comunitarias

3) A nivel general, tanto rurales como urbanos

- Sobresale un amplio paquete de “beneficios” del Programa Por una Vida Mejor y Mejores Familias. Es una red que para mediados de 2020 tenía trabajo sistemático en 272 municipios, de los 298 en total del país.

“Lo que hacemos es ayudar a los necesitados, a las comunidades; y mucha gente lo agradece. ¿Cuánto reciben en efectivo? Nosotros no lo sabemos porque depende del bono que recibe”.

Testimonio de una Guía de familia

- Se canalizan ayudas también a través de otros programas, entre ellos:
 - Del programa Honduras Avanza
 - Del programa Fuerza Honduras
 - Del programa Adelante JOH
 - Otros bonos, como el Bono Cafetalero

En el caso específico de la compra de votos hubo denuncias en varias municipalidades del país, pero ninguna de ellas había sido presentada oficialmente ante el Ministerio Público.

Generalmente quedan a nivel de la denuncia pública, sin un mayor seguimiento.

El precandidato presidencial por el partido Salvador de Honduras, el ingeniero Salvador Nasralla, denunció a través de sus redes sociales la "compra de votos" por parte del partido Nacional durante las elecciones primarias. En su cuenta de Twitter, Nasralla compartió un video donde se ve y se escucha los pasos que deben seguir para votar por cierto candidato, mostrar el voto al encargado para luego recibir cierta cantidad de dinero: *"trescientos lempiras por persona pagó en ciertos departamentos el partido Nacional para comprar votos. En otros lugares del país el voto es más caro"*.

Salvador Nasralla

No obstante, en zonas específicas del país donde predomina el crimen organizado, como en algunos departamentos del litoral atlántico (Colón, Atlántida) o fronterizos (como Copán), la práctica clientelar, además de intimidatoria, suele incluir la compra en efectivo a los votantes, desprovista ya de cualquier lealtad o adhesión al partido. Se confirma que ahí donde el Estado es débil y los ciudadanos están menos protegidos y en peores condiciones de vida, los partidos y sus candidatos tienen mayor capacidad de maniobra para llevar adelante prácticas clientelares como la compra directa del voto. Pese a ello, se advierte que en Honduras los costes del clientelismo han ido aumentando en una sociedad cada vez más numerosa y demandante, volviendo cada vez más oneroso ese método de comprar votos.

"No ajustaría el dinero para pagar a todos los votantes por su voto. Hay quienes piden hasta mil lempiras por votar a favor y eso no se puede".

Coordinadora zonal del partido Nacional.

Esa tendencia ya la había advertido el CEDOH en dos proyectos de investigación, asesorados por el profesor de la universidad estadounidense de Notre Dame, Carlos Meléndez, con el apoyo del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) para medir la compra de votos y los diferentes mecanismos de coerción que se pusieron en práctica en las elecciones generales de 2013 y 2017. Según la encuesta del año 2013, el porcentaje de compra de votos, como promedio a nivel nacional, fue de 10.2 %, el más alto en América Latina en aquel momento. En las elecciones de 2017 los datos resultaron diferentes: la compra de votos presentó una reducción sensible con respecto a la medición anterior. El porcentaje fue de 4.7 %, lo que indica una disminución de más de cinco puntos y un cambio importante en la forma y el método de las prácticas clientelares de los partidos políticos.

De acuerdo con el profesor Meléndez, la variación hacia abajo en los porcentajes de compra de votos entre 2013 y 2017 indica claramente que se ha producido un cambio cualitativo en las formas y procedimientos del clientelismo político, desplazándose desde la compra directa del voto hacia el otorgamiento de todo tipo de bonos especiales, que sustituyen el dinero en efectivo por donaciones primarias de alimentos u otro tipo de materiales de utilidad práctica para los receptores. Esto quiere decir, en opinión del académico, que en Honduras se asiste a una mutación en los métodos del clientelismo político. Una transformación que habrá de tener consecuencias indudables en futuros procesos electorales.⁷

b. El clientelismo de la oposición, condicionado por sus limitaciones financieras

Carentes, por lo general, de los recursos institucionales y privados de que dispone el oficialismo, la oposición (partidos Liberal y Libre)

⁷ HONDURAS Elecciones 2013: Compra de Votos y Democracia, 2014, y Honduras, elecciones 2017: Legitimidad del proceso electoral, clientelismo e identificaciones partidarias, 2018.

intensifican mecanismos más directos de persuasión, como las visitas domiciliarias o el exacerbamiento del discurso ideológico de confrontación. En este caso, parten también de las necesidades de los votantes, pero, en contraste con el nacionalismo, priorizan sus preferencias políticas.

“Nosotros no entregamos bonos o bolsas; a veces conseguimos algunas donaciones y las entregamos, pero no es la norma. A la gente lo que hacemos es explicarles que la situación actual de pobreza no puede seguir así y que lo que sí les prometemos es honestidad y cambios”.

Carlos Velásquez, coordinador zonal del partido Libre.

En el partido Liberal la situación es parecida, de hecho, se considera que la falta de recursos para financiar el clientelismo es uno de los factores que también explica el declive en las urnas de esa organización política.

“Ni del partido, ni del candidato presidencial nos llega dinero para la campaña; cada candidato se organiza por su propia cuenta para hacer propaganda o movilizar votantes. Dependemos mucho del voluntariado y del deseo de cambiar al partido de gobierno”.

Testimonio de activista liberal, docente en un instituto tecnológico público.

Tanto entre los candidatos, dirigentes y activistas de los partidos Liberal y Libre se constató que no tienen objeciones de valor moral o ético respecto a la entrega de prebendas a los electores, sino que es cuestión de disparidad de recursos disponibles.

“Lo que nosotros le decimos a la gente es “tomen lo que les den, pero no vendan su conciencia”, además lo que ustedes reciben es financiado con fondos públicos y si no lo toman, otros se los van a quedar”.

Glenda Guevara, Libre.

Ese criterio coincide también con las personas “beneficiadas” con el asistencialismo. Ninguna de las personas entrevistadas se considera “comprada” por la ayuda, pero si, se advirtió, un compromiso que políticamente se vuelve complejo de retribuir. Si la asistencia es recibida por un seguidor del partido Nacional (voto duro), entonces dar el voto a cambio es un acto reflejo normal, pero si simpatiza con otra organización política, la decisión ante la urna es compleja.

“A mí me dieron una bolsa solidaria; sólo una, pero, aunque me hubieran dado otras yo soy liberal, mi familia ha sido liberal... no estoy segura de votar el domingo, pero si lo hago puedo votar por el candidato a alcalde del partido Nacional, pero no por sus candidatos a la Presidencia”.

Campesina de la zona sur.

La permisibilidad al clientelismo electoral encaja con la legislación actual del país, en la que inducir a un elector a no votar o a votar en un sentido determinado no es considerado un delito. Las organizaciones políticas, en el marco del proceso electoral, no están prohibidas de efectuar la entrega, promesa u ofrecimiento de dinero, regalos, dádivas u otros obsequios de naturaleza económica, de manera directa o a través de terceros. En la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas y en el nuevo Código Penal se encuentran numerosas causales por las que procede una acción de nulidad o una investigación judicial, pero ninguna censura expresamente la práctica del clientelismo electoral.

Lo que sí está calificado como una acción constitutiva de delito es la compra o venta del voto en el proceso de votación, expuesta a una pena de cuatro a seis años de prisión, situación de la que no se encontraron precedentes. En general, la oposición apela al discurso ideológico y de confrontación con el gobierno, en especial hacia el presidente Hernández, para movilizar el electorado a su favor, pero esa opción no repercute en una mejor calidad de las propuestas o promesas de campaña. De hecho, no hubo

planes electorales ni promesas claramente identificadas para estas elecciones. Lo que existieron son ofertas electorales dispersas que no logran integrarse como propuestas de los movimientos políticos a nivel nacional; son, en ese sentido, iniciativas personales de precandidatos, y -en gran medida- departamentales o locales.

Las propuestas electorales se identifican, en algunos casos, con las demandas sociales que han estado desarrollando organizaciones comunitarias en contra, por ejemplo, de proyectos extractivistas (como el rechazo a la inversión minera, por ejemplo, en Colón y Atlántida), que los llevan a confrontar con algunos candidatos ligados a ese sector empresarial. Algunas de las ofertas electorales trascendieron a través de programas de televisión y entrevistas a precandidatos que reproducen las redes sociales correspondientes a cada movimiento, por lo que se trata principalmente de planteamientos personales de los candidatos y no de ideas que deriven de análisis colectivos ni de documentos de posición sobre temas de sensibilidad nacional.

En resumen, el énfasis de los movimientos internos de cada partido para estas elecciones es animar a la gente a votar por su planilla y en línea; y el de los partidos Liberal y Libre, el de romper con el oficialismo. El lema común de los partidos Liberal y Libre es “cambiar”. Ver Cuadro No. 7.

c. El impacto del clientelismo político y electoral en las urnas

Su impacto real en las urnas va desde quiénes lo suponen eficaz y decisivo, hasta quiénes presumen que no es de obligatorio cumplimiento por parte de los votantes. En todo caso su importancia en el conjunto de los resultados depende de varios factores, entre ellos el margen de diferencia entre los partidos principales que

se disputan el triunfo y los mecanismos de control del votante que se ponen en marcha durante la votación por parte de cada organización.

Pocas son las referencias que al respecto han hecho las misiones de observación electoral de organismos extranjeros. Una de las excepciones es el Informe final sobre las Elecciones Generales de 2013, de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE), que observó la utilización de recursos públicos en 14 departamentos, en todos los casos en beneficio del partido Nacional, salvo en Choluteca y Cortés, donde también fue en beneficio del partido Liberal. En varias ocasiones, se trató del pago del llamado Bono 10.000, para familias en situación económica precaria, por parte de funcionarios en actos en los que se pidió de manera más o menos directa el voto para el partido Nacional. En otros casos se confirmó el reparto de bienes de consumo, como materiales de construcción y alimentos, e incluso servicios médicos.

Un caso relevante de clientelismo electoral que consignó el informe fue la circulación en las elecciones 2013 de la llamada “*tarjeta cachureca*” en la campaña del partido Nacional; una tarjeta para lograr descuentos en establecimientos comerciales, que se obtenía de manera gratuita facilitando ciertos datos personales. “*A la MOE-UE no le consta que dicha campaña vulnere ninguna ley nacional en materia de protección de datos, pero entiende que el hecho de que se ofrezcan descuentos comerciales a los ciudadanos que faciliten datos personales a un determinado partido podría ser considerada una aportación económica indirecta y no computada a ese partido por parte de las empresas asociadas a la tarjeta y, por tanto, recomienda la regulación legal de este tipo de herramientas de mercadeo político en el futuro*”.⁸

⁸ Misión de Observación Electoral UE, Honduras 2013. Informe Final sobre las Elecciones Generales.

Cuadro No. 7. Promesas electorales según movimiento y partido político en las elecciones primarias 2021

| PARTIDO POLÍTICO | MOVIMIENTO Y DIRIGENTE QUE LO ENCABEZA | PROMESAS ELECTORALES |
|------------------------|---|---|
| PARTIDO LIBERAL | La Esperanza de Honduras Darío Banegas Leiva | Pacto fiscal, política económica de generación de empleo, pacto nacional con los diferentes sectores, despolitizar el sistema de salud, reducir el gasto militar para tutelar los derechos humanos |
| | Movimiento Yanista Yani Rosenthal Hidalgo | Su énfasis es la unidad del partido Liberal. Proclama, además, empleos dignos, lucha contra la corrupción y oportunidades para los jóvenes para detener la migración |
| | Recuperar Honduras Luis Zelaya | Empleos estables y dignos para detener la migración, vacunación nacional y mejorar el sistema de salud pública; reforma educativa para el empleo, lucha contra la corrupción y el narcotráfico (recuperar la MACCIH, fortalecer el CNA y derogar el Código Penal) |
| PARTIDO NACIONAL | Unidad y Esperanza Nasry Tito Asfura | No plantea promesas, su campaña busca llegar a lo afectivo, con abrazos, apretones de mano y canciones, ofrece <i>“trabajar para llevar soluciones”</i> |
| | Juntos Podemos Mauricio Oliva | Su promesa nacional gira alrededor de la pandemia: la importación privada de vacunas, conformar un equipo de expertos para la conducción de la pandemia y vacunar a los maestros para que las clases sean presenciales. Luego, las promesas se adaptan al lugar que visita el candidato: por ejemplo, en zonas cafetaleras, apoyar a los productores revisando la cadena de comercialización para que aumenten sus ingresos |
| LIBERTAD Y REFUNDACIÓN | Somos Más Dagoberto Suazo (Xiomara Castro, candidata presidencial) | Como precandidato a alcalde de Tegucigalpa, el coordinador nacional de este movimiento plantea: Agua diaria a los capitalinos, lucha contra la corrupción, salud preventiva, generar empleo, vivienda digna (crear un instituto municipal de la vivienda) y recuperar el río Choluteca Los precandidatos a diputados por Francisco Morazán: Recuperar el Estado de Derecho mediante: Reformar la Ley Orgánica del CN, derogar las leyes de secretos y de las ZEDE, reformar el Código Penal, la LTAIP y la ley de minería Recuperar, fortalecer y crear empresas estatales ENEE, SANAA, Hondutel, PANI, INVA, Banco de desarrollo En lo económico: Revisar las exoneraciones fiscales, direccionar el presupuesto nacional a las áreas prioritarias, promover el crecimiento económico, reestructurar la |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>deuda pública, leyes de empleo, crédito a sectores productivos menos favorecidos.</p> <p>En lo social: Acceso universal a la salud y reforma a su ley marco, crear un sistema nacional de previsión social; garantizar el presupuesto a la UNAH del 6%, infraestructura y tecnología a centros educativos, guarderías infantiles y eliminación de la unidocencia</p> <p>En seguridad ciudadana: Transformar la policía en comunitaria, separar la policía de investigación de la nacional, reformar el Ministerio Público, aprobar leyes de colaboración eficaz, de casas refugios y CEDAW (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, CEDAW, por sus siglas en inglés).</p> |
| | <p>Fuerza de Refundación Popular (FRP) Juan Barahona (Xiomara Castro, candidata presidencial)</p> | <p>Poner fin a la “narcodictadura” y a la impunidad, por una nueva Constitución. Plantea un cambio socialista.</p> |
| | <p>Pueblo Organizado en Resistencia (POR) Mauricio Ramos (Xiomara Castro, candidata presidencial)</p> | <p>Refundar las estructuras caducas del modelo neoliberal imperante en el país Lucha contra la corrupción</p> |
| | <p>Alianza Anticorrupción Antiimpunidad Movimiento Esperanza y Libertad (AAMEL) Mauricio Mendoza (Xiomara Castro, candidata presidencial)</p> | <p>Reformas en el Código Penal contra corruptos y golpistas en la lucha contra la impunidad Lucha contra privatización de salud y educación Organización de LIBRE</p> |
| | <p>Pueblo Libre Benedicto Santos (Xiomara Castro, candidata presidencial)</p> | <p>No se encontró información</p> |
| | <p>Movimiento 28 de junio Carlos Zelaya (Xiomara Castro, candidata presidencial)</p> | <p>No se encontró información</p> |
| | <p>Honduras Libre Wilfredo Méndez Gonzales</p> | <p>Lucha contra la corrupción</p> |
| | <p>5 de Julio Jorge Nelson Ávila Gutiérrez</p> | <p>Presentó un “Plan de emergencia” con cuatro ejes: reducción de la pobreza, combatir la crisis alimentaria, mejorar los sistemas de educación y salud y justicia para el combate a la corrupción.</p> |
| | <p>Nueva Corriente Carlos Eduardo Reina García</p> | <p>Resistencia, reconciliación y unidad, inclusión, seguridad, lucha contra la corrupción, derechos humanos, respeto a la diversidad.</p> |

Fuente: Elaboración propia.

Lo que si se evidencia es que la creciente volatilidad en la afiliación partidista y, especialmente, en el uso del voto, vuelve las prácticas clientelares un instrumento estratégico, sobre todo en la reciente tendencia de estrechos márgenes electorales, como ocurrió en los comicios presidenciales de 2017.

En todo caso, lo que se comprueba de proceso en proceso es que el clientelismo sólo tiene éxito si es sostenible y está respaldado por un monitoreo técnicamente eficaz. En otras palabras, si el partido es capaz de romper, de forma indirecta, la “secretividad” y la “fidelidad” del voto antes que el elector se encuentre a solas con la papeleta en sus manos y la urna a su alcance para depositarlo.

En ese aspecto llama la atención que en las elecciones primarias al menos 8.81% % del total de electores que acudieron a las mesas receptoras del partido Nacional votaron en blanco.⁹

6. CONCLUSIONES RELEVANTES

- a. En el curso de la transición a la democracia, desde el inicio de los años 80 hasta la fecha, los procesos electorales están inmersos en una suerte de “círculo vicioso”, en el cual los esfuerzos para mejorar su equidad democrática, su integridad y libre competencia, tienen en la contraparte una tendencia creciente hacia el afinamiento de las estrategias partidarias de clientelismo electoral, tal como se ratificó en las elecciones primarias del 14 de marzo de 2021.
- b. El partido Nacional, una vez convertido en gobierno, utiliza las políticas públicas asistencialistas como mecanismos de un engranaje de clientelismo electoral, redirigiendo sus beneficios sociales a la compra de simpatías y la acumulación de votos de cara a las siguientes elecciones.
- c. Es clara la estrategia de focalización del clientelismo electoral nacionalista en los sectores social y económicamente más vulnerables y, por lo mismo, más susceptibles a sus estrategias de reclutamiento y movilización. Sin embargo, todavía es muy frágil el conocimiento sobre el verdadero arraigo e impacto que la estrategia clientelar de los nacionalistas tiene en los sectores sociales de ingresos medios y de un mayor nivel educativo.
- d. Los programas asistencialistas se expanden a través de múltiples modalidades, tanto en las regiones rurales como en los cinturones pobres de los principales centros urbanos. Se confirmó que las estructuras partidarias son clave, pero no imprescindibles, para acceder a los beneficios sociales. Además de consolidar su “voto duro”, para estas elecciones, el partido Nacional también pudo vincularse asistencialmente a potenciales electores de otros partidos o a los que se consideran neutrales o independientes.
- e. El clientelismo es una práctica culturalmente arraigada, lo que permite comprender la tolerancia y disposición de los partidos políticos y el electorado a permitirlo, promoverlo, y retribuirlo. Ningún dirigente o candidato político consultado, de las tres organizaciones participantes, lo consideró ilícito desde el punto de vista ético. Esto explica, además, que las formas menos sofisticadas del clientelismo, como la compra directa de votos, por ejemplo, van perdiendo gradualmente su condición de estigma social y se convierten en “categorías electorales” de fácil y extendida aceptación ciudadana.
- f. La oposición (en este caso, los partidos Liberal y Libre), carente, por lo general, de los recursos institucionales y privados de que dispone el oficialismo, intensifica mecanismos más directos de persuasión, como las visitas domiciliarias o el exacerbamiento del

⁹ CNE, resultado electoral, boletín oficial. Resultados primarias2021.cne.hn

discurso ideológico de confrontación. En este caso, parte también de las necesidades de los votantes, pero, en contraste con el nacionalismo, priorizan sus preferencias políticas.

- g. Los programas asistencialistas del Estado le permiten al partido de gobierno, en este caso al Nacional, acceder a un censo extraoficial en permanente actualización y disponer de una estructura de activistas e intermediarios políticos paralela a su red orgánica partidaria.
- h. En Honduras, los costes del clientelismo han ido aumentando cada vez más en el marco de una sociedad que crece en número y complejidad, cuyas necesidades no han sido satisfechas y aumentan cada día más. Este hecho, el encarecimiento económico de las prácticas clientelares, abre la puerta para la filtración en los ciclos electorales de los dineros sucios provenientes de las redes criminales y las prácticas crecientes de la corrupción.
- i. El clientelismo electoral, ya sea en la modalidad de políticas públicas asistencialistas o en la forma primaria de la compra directa de los votos, crea una falsa impresión de fortaleza interna y capital electoral en las filas del partido que lo pone en práctica. Se estimula la formación de una “*percepción triunfalista*”, basada en la simpatía ocasional y comprada, generando algo así como un “*pensamiento ilusorio*” sobre la verdadera fuerza electoral del partido.
- j. Al final de cuentas, el clientelismo electoral de los partidos políticos, en tanto que práctica constante y creciente, ejerce una influencia perversa sobre el sistema de partidos en su conjunto, erosionando sus bases doctrinarias, distorsionando la cultura electoral de la ciudadanía y pervirtiendo la naturaleza democrática que debe tener el voto personal, universal y secreto.

7. RECOMENDACIONES

- a. En la actualidad, ni la Constitución de la República, ni la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas o el nuevo Código Penal establecen que la práctica del clientelismo electoral sea un delito, a excepción de la compra de votos que si es penada. Por lo anterior, se recomienda que futuras reformas de las normas citadas enmienden el error, especialmente el uso con fines proselitistas y electorales de los programas sociales que debiera ser considerado un delito grave.
- b. Asociado al clientelismo electoral y el uso proselitista de los programas sociales está el empleo masivo de propaganda gubernamental, por lo que se recomienda una disposición del Consejo Nacional Electoral que ordene la suspensión de ese tipo de propaganda desde el inicio oficial de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada electoral, a excepción de la información referente a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección ciudadana en casos de emergencia.
- c. Asimismo, el CNE debería prohibir la entrega de bonos y otros apoyos oficiales asistencialistas en los 15 días previos al cierre de campañas y proceso de votaciones, así como la inauguración de obras públicas en ese período.
- d. Ante el ejercicio recurrente del clientelismo electoral con fondos públicos, se recomienda a las organizaciones sociales ciudadanas ejercer la denuncia pública documentada ante cualquier mal uso de los programas sociales.
- e. El CNE y las organizaciones sociales deben capacitar al electorado respecto a conocer mejor los delitos electorales y prácticas proselitistas con fondos públicos, así como establecer líneas telefónicas para denunciar ese tipo de hechos.
- f. Se recomienda a los partidos políticos, especialmente de oposición, asumir una condena explícita de la práctica del clientelismo electoral y del uso proselitista de los

programas asistenciales, desistiendo de su práctica de recomendar a los votantes *“tomar lo que les regalen y luego votar por quienes realmente prefieran”*.

- g.** Se recomienda a la Unidad Contra los Delitos Electorales, adscrita al Ministerio Público, atender las denuncias a nivel nacional de prácticas clientelares y del uso proselitista de los programas asistenciales, procediendo a investigarlas en colaboración con el CNE y la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización.



INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA



Centro de Documentación de Honduras

*Centro de Documentación de Honduras
Apartado Postal 1882
Tegucigalpa, Honduras*

*Teléfono: +504 2263 8254
correo: info@cedoh.org
www.cedoh.org*