

Informe de hallazgos y recomendaciones preliminares de la observación temática de las elecciones primarias 2021

Contenido

I. Antecedentes

II. Hallazgos de las observaciones temáticas

- a. Funcionamiento de los entes electorales en el marco de las elecciones primarias
- b. Conflictividad y violencia política
- c. Clientelismo y compra de votos
- d. Financiamiento político de campañas electorales
- e. Gasto público durante las elecciones primarias

III. Conclusiones

IV. Recomendaciones

I. Antecedentes

La Red por la Equidad Democrática en Honduras (REDH) es una coalición de organizaciones promovida e integrada inicialmente por Cáritas, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma (UNAH); con el fin de fortalecer la democracia en el país. Actualmente está conformada por las organizaciones promotoras, además de la Asociación Nacional de Industriales de Honduras (ANDI), el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) y SIEN Comunicaciones. La REDH es un espacio promovido, apoyado y auspiciado por el Centro Carter y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés).

El objetivo de la REDH es promover la equidad y la transparencia de la democracia hondureña, mediante el monitoreo y la observación ciudadana independiente, profesional y permanente de los diferentes componentes del ciclo electoral. A partir de esto, y en el marco de las elecciones primarias, la REDH y sus organizaciones miembros están llevando a cabo ejercicios pilotos de observación y monitoreo temático en áreas trascendentales para tener elecciones equitativas, transparentes y competitivas.

En este sentido, y previo a las elecciones primarias, la REDH pone a disposición de la ciudadanía los hallazgos preliminares de la observación y monitoreo temático correspondiente al período del 15 de enero al 09 de marzo, con el propósito de identificar y advertir las principales tendencias y preocupaciones del proceso electoral primario.

II. Hallazgos de las observaciones temáticas

a. Funcionamiento de los entes electorales en el marco de las elecciones primarias

Para la observación del funcionamiento de los entes electorales se diseñó una metodología que define un conjunto de indicadores de desempeño del Consejo Nacional Electoral (CNE) y Tribunal de Justicia Electoral (TJE) que van marcando los hitos del proceso.

Consejo Nacional Electoral (CNE)

Si bien el calendario electoral ha avanzado, la organización de las elecciones primarias e internas se ha visto obstaculizada por diferentes factores que han puesto en entredicho la capacidad del CNE y sus consejeros de llegar a consensos y esto ha creado un aumento de la incertidumbre sobre la posibilidad de que se realicen las elecciones y la calidad de las mismas. Luego de las elecciones de 2017 y la crisis política y social generada por el cuestionamiento de los resultados electorales, la ciudadanía esperaba que la clase política hiciera eco a las recomendaciones de las misiones electorales nacionales e internacionales para aprobar reformas electorales sustantivas que garantizaran elecciones transparentes y mejoraran la integridad electoral; sin embargo, la clase política lejos de hacer dichos cambios se enfrascó en **negociaciones entre las cúpulas de los tres partidos mayoritarios**, los que defendían sus propios intereses (en cuanto a la integración de las mesas electorales y la distribución de la deuda política) y dejaron pasar el tiempo. Cómo si este no fuera un problema grande que resolver, queda vigente el hecho de que el dictamen de la ley electoral pendiente no contempla temas como la segunda vuelta electoral, la ciudadanización de las mesas electorales, ni la reelección presidencial, temas que son parte de las demandas ciudadanas para mejorar la democracia en el país.

Otro aspecto que ha representado un retroceso para la democracia es la **partidización de entidades electorales**, que por naturaleza deberían ser técnicas, y por esencia también. En el caso del CNE, no es nada desconocido que dicha entidad siempre había tenido en sus altos mandos una representación política partidaria.

Pero la decisión de trasladar esa partidización (ahora de forma tripartita) en las direcciones y otras áreas de la institución, lejos de lograr democratizar la institución, la debilitó, haciendo la administración electoral más costosa e ineficiente.

Entre tanto, las decisiones de los consejeros del CNE han demostrado una frágil **calidad técnica** y han contribuido al clima de crisis política que impera en el país. La ausencia de un sistema de transmisión de resultados, que culminó en la aprobación de que el conteo de votos a nivel departamental y municipal será ilustrativo y no vinculante, lejos de parecer salomónica, hace ver al CNE como un órgano que (a partir de sus debilidades técnicas) delega sus funciones y no cumple su papel de árbitro imparcial en el proceso.

Otro factor detonante en la organización de las elecciones primarias han sido las **inconsistencias de la Base de Datos del Enrolamiento**, bajo las cuales se elaboró un nuevo Censo Nacional Electoral. No sólo quedó demostrada la poca coordinación entre el CNE y el Registro Nacional Electoral (RNP), sino también la falta de voluntad para buscar soluciones en conjunto; la decisión de esperar hasta último momento para tomar la decisión de uso del listado especial (cuadernillo) para incluir a miles de ciudadanos que aparecen con inconsistencias en el centro de votación, ha creado una confrontación mayor entre los partidos políticos.

Tribunal de Justicia Electoral

Aunque ha sido poca la trascendencia de la recientemente creada entidad de justicia electoral, si ha tenido

Las inconsistencias de la Base de Datos del Enrolamiento, es otro factor detonante en la organización de las elecciones



cierta actividad previo al día de las elecciones primarias. Parte de esa actividad se dio en el marco de una solicitud de inscripción de una corriente interna por el Partido Nacional, la cual al ser denegada por el CNE, impulsó a la coordinación de dicho movimiento a imponer un recurso de apelación ante el TJE, quien declaró sin lugar el mismo¹.

Sin embargo, se prevé que esa actividad aumente luego del cierre de las votaciones (4:00 de la tarde) del domingo 14 de marzo. ¿Por qué? Basado en los antecedentes antes mencionados, en donde el valor político ha primado por encima de lo técnico, se proyecta una posibilidad, de que los resultados sean cuestionados por las mismas corrientes de los partidos. Otro riesgo que se agrega al clima de crisis es la **inexistencia de un marco legal que regule y oriente el funcionamiento de dicha entidad**. Por lo que el TJE, al tener únicamente cómo instrumento una Ley Especial Temporal, podría adaptar su funcionalidad, a vía de paso, para que dichas acciones reciban trámite en el Tribunal, pero cuya finalidad sea llegar a la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

En conclusión, a lo largo del proceso preelectoral han habido diferentes acontecimientos que han opacado constantemente la fiesta cívica que deberían ser las elecciones. La incertidumbre de si se van a realizar sigue presente. En diferentes ocasiones se emitieron declaraciones de algunos representantes de partidos políticos cuyo mensaje es que las mismas debían posponerse; incluso dos consejeras de dicho órgano, denunciaron que habían intereses de sectores para que no se realizarán. Además, algunas decisiones del mismo CNE han puesto en entredicho la posibilidad de que se realicen.

b. Conflictividad y violencia política

La metodología, que en 2021 permitirá observar la violencia política de tres (3) partidos que entrarán a las contiendas internas, fue diseñada con base en la revisión teórica sobre la temática y la adecuación de herramientas para recolectar y almacenar datos, entre ellas: (a) instrumentos de levantamiento de informa-

ción; (b) diseño de sistema de información, en el que se registran los hallazgos del monitoreo de medios de comunicación; y (c) proceso de contraste de la información sobre lesiones y muertes por causa externa, que el Observatorio Nacional de la Violencia ha validado con fuentes oficiales.

En las elecciones primarias el enfoque fue identificar los casos de violencia política electoral en el nivel electivo de diputados y diputadas de los departamentos de Cortés y Copán, Honduras, inscritos en los diferentes movimientos internos de los partidos políticos que participan en el proceso.

Con el inicio de la campaña electoral y a medida que se acerca la fecha de las elecciones primarias, el tono de violencia se va incrementando y ha habido un repunte de casos de violencia política. A la fecha, mediante el monitoreo de medios se registran 27 hechos ocurridos entre diciembre de 2020 y febrero de 2021. De los cuales cuatro (4) corresponden a los departamento objetos de monitoreo de la observación piloto, corresponden a casos de amenazas que se dieron a correligionarios del Partido Nacional (PN) en el municipio de la Lima, departamento de Cortés.

c. Clientelismo y compra de votos

En este apartado se trata de 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.

Metodológicamente se basa en: a) la búsqueda y análisis de fuentes documentales; b) realización de entrevistas cualitativas con "informantes claves" (de áreas rurales y urbanas), en las que se explora la manera en que los electores evalúan las prácticas clientelistas; y c) monitoreo de los sitios web de las 14 corrientes internas que participan en el proceso.

En Honduras, los costes del clientelismo han ido aumentando en una sociedad cada vez más numerosa

1. El Heraldo. 15.02.2021: "Niegan solicitud de inscripción a la corriente de Loreley". Ver link: <https://www.elheraldo.hn/pais/1442031-466/loreley-fernandez-elecciones-primarias-honduras>



El sistema político no ha debatido a fondo sobre el impacto en la democracia del clientelismo político-electoral.

y compleja, cuyas necesidades no han sido satisfechas, lo que reduce la práctica tradicional de compra de votos porque la demanda superaría con creces la oferta. Bajo las condiciones de la pandemia del Covid-19, prevalecen actividades proselitistas puerta a puerta, caravanas motorizadas y pequeños mítines políticos en los que se acentúa la relación clientelar. La pandemia misma acentúa las necesidades entre la población pobre que aspira a recibir algún tipo de ayuda.

En contraste con la reducción de la compra monetaria directa del voto, destaca la extraordinaria diversificación de programas de compensación social o asistencialismo bajo control del oficialista Partido Nacional. Las personas beneficiadas se seleccionan a partir de sus necesidades, no sólo a partir de sus preferencias políticas, lo que representa una evolución del concepto del acercamiento del partido al votante.

Carentes, por lo general, de los recursos institucionales y privados de los que dispone el oficialismo, la oposición (partidos Liberal y Libre) 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. Entre las prácticas clientelares más frecuentes observadas se destacan:

1. A nivel municipal:

- Financiamiento de bodas y gastos mortuorios (ataúdes y alimentos).
- Compra y entrega de medicamentos (una práctica en alza en la pandemia).

- Distribución de bolsas solidarias, sacos con semillas y abono.
- Ejecución de proyectos sociales: pisos, techos, eco fogones y letrinas en las comunidades.

2. A nivel urbano:

- Proyectos sociales de mejora de vivienda
- Financiamiento de gastos mortuorios, medicamentos y kits de bioseguridad e higiene.
- Entrega vales para compra de alimentos en supermercados a través de un “bono único” de transferencia electrónica por un monto de L. 2.000.00 por beneficiario.

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 que existen en el país.

4. Se canalizan ayudas también a través de otros programas, entre ellos:

- Programa Honduras Avanza.
- Programa Fuerza Honduras.
- Programa Adelante JOH.
- Otros bonos, como el Bono Cafetalero.

En Honduras, el sistema político no ha debatido a fondo sobre el impacto en la democracia del clientelismo político – electoral, al grado que en las entrevistas se le puede llegar a calificar por la oposición como “ilegítimo”, pero no se le condena como tal. Su impacto real en las urnas va desde quienes lo suponen eficaz y decisivo, hasta quienes 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.

Lo que si se confirma 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.

d. Financiamiento político de campañas electorales

En este apartado se hizo observación y monitoreo del financiamiento político de las campañas de los precandidatos presidenciales y precandidatos a alcaldes de las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, Comayagua y Choluteca; y un monitoreo al desempeño y funcionamiento de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, conocida como Unidad de Política Limpia (UPL), en cuanto al cumplimiento de sus responsabilidades y atribuciones legales de control, fiscalización y sanción.

La UPL es creada a través de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (decreto 137-2016), impulsada por la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) de la OEA. Si bien la ley otorga una serie de atribuciones y autonomía presupuestaria, la unidad debió enfrentar su primera elección sin presupuesto propio, utilizando una partida prestada por el TSE y hasta la fecha padece serias carencias presupuestarias, de personal y logísticas (a enero de 2021 el organismo cuenta con un personal de 39 funcionarios, sólo cinco más que en enero de 2018). Estas carencias en cuanto a personal y presupuesto se reflejan en el desempeño de la UPL. Además, si bien la unidad debe recibir y auditar los informes financieros de los partidos políticos de manera anual, aún no se han publicado los resultados de tales procesos para los años 2018 y 2019. Tampoco ha publicado sus informes de gestión para los años 2019 y 2020. La situación descrita levanta dudas sobre su capacidad de cumplir con su mandato legal a cabalidad para las próximas elecciones primarias de marzo de 2021, por lo que se hace necesario el monitoreo y control social.

En cuanto a las cantidades que invierten los precandidatos presidenciales y precandidatos a alcaldes de las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, Comayagua y Choluteca; el monitoreo ha reflejado que los diferentes candidatos han disminuido su presencia en los medios de comunicación tradicionales (radio, prensa escrita y televisión), dejando la mayor incidencia en estos

medios para los últimos días de campaña política, y han focalizado su publicidad a las redes sociales, cuyo monitoreo y seguimiento se hace más complicado. Dos partidos políticos han liderado en gasto en la campaña electoral presidencial (Liberal y Nacional), siendo el precandidato presidencial de uno de ellos, el que más gasto ha destinado a la campaña a nivel nacional.

e. Gasto público durante las elecciones primarias

Este apartado contiene información preliminar del seguimiento y monitoreo del gasto público durante las elecciones primarias, enfocado en los órganos electorales (Consejo Nacional Electoral, CNE, Tribunal de Justicia Electoral, TJE y Registro Nacional de las Personas, RNP). La metodología utilizada es de alcance descriptivo – analítico, a través de la construcción de una guía de seguimiento y monitoreo económico-presupuestario a las instituciones vinculadas al sistema electoral de Honduras para las elecciones primarias e internas. Los hallazgos preliminares se muestran a continuación.

El presupuesto aprobado para el año 2021 al CNE corresponde a L. 1,504.5 millones y para el TJE de L. 95.3 millones, la ejecución presupuestaria reportada al 31 de enero del presente año fue de 0% para ambas instituciones (lastimosamente, la Secretaría de Finanzas y las mismas instituciones no han actualizado la información al mes de febrero, a pesar de haberse realizado la solicitud de la información).

El CNE cerró con una ejecución de L. 367.0 millones al año 2020 a pesar de haber sufrido una modificación presupuestaria de L. 344.0 millones, autorizada por el Congreso Nacional para realizar las inversiones necesarias y llevar a cabo las elecciones primarias; sin embargo, del total del presupuesto 2020 (L. 477.5 millones) solo ejecutó el 76.9%. El TJE ejecutó L. 29.4 millones, siendo el 84.0% con respecto al presupuesto aprobado. En comparación a los años pre - electorales como los años 2017 y 2013, la ejecución del año 2020 fue “muy limitada” para aumentar la “certeza electoral” conforme a la compra y adquisición de equipos y sistemas y, así tener fortaleza de cara a las elecciones primarias, ya que en el proceso anterior se reporta un

1. El Heraldo. 15.02.2021: “Niegan solicitud de inscripción a la corriente de Loreley”. Ver link: <https://www.elheraldo.hn/pais/1442031-466/loreley-fernandez-elecciones-primarias-honduras>

costo para las elecciones primarias de aproximadamente L. 1,200 millones, recursos que apoyan -fundamentan- al proceso de elecciones generales.

Asimismo, el presupuesto aprobado al año 2021 para el Registro Nacional de las Personas (RNP) asciende a L. 824.27 millones y la ejecución presupuestaria al mes de enero fue de L. 38.6 millones, que representa el 4.7% de su presupuesto. Por otro lado, la ejecución reportada al cierre de 2020 es de L. 1,181.4 millones. Lo que indica una fuerte inversión en el proceso de "enrolamiento" y ejecución para la "nueva" identificación de los hondureños y hondureñas.

Finalmente, la observación reflejó que entre el mes de enero y febrero, la Unidad de Compras y Contrataciones Electorales (UCCE) del CNE publicó 25 procesos de compra en el Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras "Hondocompras". Al 03 de marzo del presente año; seis (6) fueron declarados desiertos y 19 aún estaban en evaluación.

III. Conclusiones

1. Para garantizar la calidad, legitimidad y transparencia en las elecciones, se necesita voluntad política, y que los funcionarios del ente encargado de organizar dichas elecciones obedezcan y hagan cumplir la ley por encima de la decisión de las cúpulas de los partidos políticos y de los diputados que los nombraron.

2. Los efectos de no haber asumido las recomendaciones originadas de diferentes sectores de la sociedad civil² sobre la necesidad de despartidizar los órganos electorales, son evidentes en este momento, y han sido una amenaza constante para la calidad de las elecciones primarias, poniendo en riesgo la calidad, transparencia y legitimidad de las elecciones generales.

3. La problemática que se registra a lo interno del CNE radica en la no aprobación de la nueva ley electoral. La pugna de poder entre los consejeros demuestra que no representan los intereses del Estado, sino de fracciones internas de los partidos políticos. Es evidente que el conflicto se solucionó a través de pactos entre las

personas que tienen el control de las tres fuerzas políticas mayoritarias.

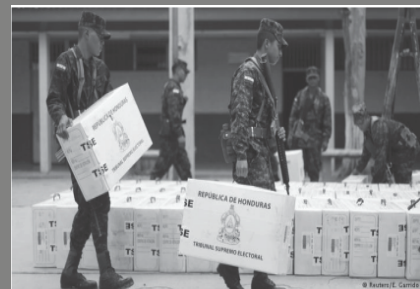
4. La decisión del CNE en cuanto a la transmisión de los resultados, genera mucha preocupación, puesto que el CNE, siendo el órgano rector del proceso electoral abandonó sus funciones de liderar el conteo de votos y se lo trasladó a los partidos políticos que participarán en las elecciones primarias del 14 de marzo. Esta decisión, lo que provocará es un "caos" el día de las elecciones pues muchos candidatos se podrían declarar ganadores sin tener la certeza de haber ganado en su respectivo movimiento.

5. Por los acontecimientos que han rodeado el proceso primario, nos aprestamos como hondureños a participar en un proceso con mucha incertidumbre, lindando con el caos que avizoran peores condiciones a las vividas en los procesos electorales pasados.

6. A esta incertidumbre se suma el incremento de contagios de la Covid-19 en el país que sin duda limitará la participación de los votantes y hasta el momento el CNE no ha dado a conocer un protocolo de bioseguridad claro y detallado y una campaña de información masiva que evite el contagio de coronavirus de los votantes el día de las elecciones primarias e internas.

7. La actualización de la información presupuestaria no ha sido oportuna; el TJE aún no cuenta con un portal de transparencia para observar en detalle su ejecución presupuestaria. Además, los procesos de compras, adquisiciones y contrataciones analizados reflejan que ningún proceso ha sido adjudicado; generando preocupación y aumentando la incertidumbre sobre la gestión del proceso electoral primario.

Para garantizar la calidad, legitimidad y transparencia en las elecciones, se necesita voluntad política.



2. Informe final sobre la observación del proceso electoral 2017. Observación Electoral no partidaria ON-26. Marzo 2018. Página 34.

V. Recomendaciones

1. Luego de las elecciones primarias, el Congreso Nacional debe aprobar la nueva Ley Electoral y la Ley de Justicia Electoral, garantizando su aplicación en las elecciones generales. Así mismo, dicha ley debe contener temas trascendentales para el país, como ser la segunda vuelta electoral para futuros procesos electorales y la ciudadanización de las mesas electorales, entre otros temas vitales para el fortalecimiento de la democracia.

2. El CNE debe evaluar el proceso electoral primario y crear los mecanismos que reflejen esfuerzos por lograr transparencia e integridad electoral para las elecciones generales, que promuevan certidumbre en la ciudadanía.

3. Si bien la despartidización de los órganos electorales, será una recomendación vigente ya que es un hecho evidente en el CNE, se recomienda a los conseje-

ros llegar a consensos que permitan a la entidad garantizar la transparencia e integridad electoral, lo que puede lograrse únicamente bajo condiciones de eficiencia aplicando irrestrictamente la ley y fortaleciendo los aspectos técnicos del Consejo.

4. Se recomienda a las instituciones de seguridad y justicia profundizar en las investigaciones de los casos relacionados con la violencia política y que los mismos no queden en otra estadística más de la impunidad.

5. Ante las prácticas cada vez más complejas de clientelismo electoral, se deben establecer mecanismos claros para la regulación y sanción del uso irregular de los recursos públicos en campañas electorales.

6. Se recomienda al CNE y demás órganos electorales, la oportuna rendición de cuentas y transparencia de su ejecución presupuestaria a través de las plataformas digitales propias y las vinculantes de los fondos públicos que administren.