

Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original

Salvador Romero Ballivián
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)
Costa Rica

Práctica desconocida en América Latina, las elecciones primarias comenzaron de manera tímida al finalizar el siglo XX y se convirtieron en un eje de las reformas electorales y políticas de principios del siglo XXI (Ballivillán 2012), al punto que algunos países las volvieron obligatorias para la selección de candidatos. América Latina se ha convertido en la región del mundo en la cual las primarias tienen más presencia.

Las primarias se inscriben en una tendencia que busca, entre otros objetivos, ampliar los espacios de participación de los militantes, reforzar el vínculo entre los ciudadanos y los representantes y los partidos, democratizar las estructuras partidarias, ampliar la legitimidad de los candidatos. Por supuesto, también los partidos esperan un rédito, pero la evidencia empírica no confirma siempre esos optimistas deseos (Freidenberg 2002).

Honduras figuró entre los pioneros en adoptar primarias que, luego de siete experiencias, se encuentran afianzadas, lo que no significa exentas de dificultades. El texto analiza el origen de las primarias, sus características, sus efectos en el sistema político y su probable futuro a la luz de la agenda de reformas.

Las primarias, el inesperado fruto de una severa crisis política

Honduras retornó a la democracia en 1982, en una transición tutelada por las Fuerzas Armadas, que organizaron una Asamblea Constituyente (1980) y una elección presidencial (1981), en una alianza tácita con el liderazgo civil, reflejo del “pluralismo moderado” militar, tolerante con empresarios, iglesias, fracciones conservadoras de los partidos, y con un cierto reformismo social. El proceso se dio en la “tercera ola de la democracia”, pero con características singulares, sobre todo el arraigado bipartidismo de raíz decimonónica y poco

Salvador Romero Ballivián. Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original.

Proyecto Reformas Políticas en América Latina. Washington, D.C.: Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (SFD/OEA); Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM).

La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), ni la de las instituciones colaboradoras.

ideológico, entre el Partido Liberal (PL) y el Partido Nacional(PN), que concentró más del 95% de los sufragios hasta los comicios de 2009, en el país con menor volatilidad electoral de América Latina (Mateo Payne Zovatto 2006). En otros países, esas estructuras se quebraron a medida que los partidos, los líderes y las políticas nacional–populares impusieron el tono en el siglo XX.

Sin embargo, Honduras compartía otros rasgos frecuentes en América Central. Sin ánimo exhaustivo: una frágil institucionalidad democrática, una escasa cultura de la legalidad, poca predisposición hacia la alternancia, la tentación caudillista que la Constitución de 1981 procuró exorcizar prohibiendo de manera absoluta la reelección. El primer gobierno democrático, encabezado por el liberal Roberto Suazo, puso en evidencia el bemol entre la norma y la práctica. Acarició el proyecto de extender su permanencia en el poder y puso bajo tensión al sistema político por su insistencia de designar un candidato presidencial liberal afín. La crisis desató una pugna entre Poderes y forzó una mediación militar. El resultado fue una alambicada salida política, ajena al marco constitucional: la “Opción B”.

Fue una aplicación de la ley de lemas uruguayo. A la presidencial, los partidos pudieron llevar varios candidatos y el presidente sería el candidato más votado dentro del partido con más sufragios. El más votado fue Rafael Callejas (PN) pero, en conjunto, el PL recibió más apoyo, por lo que la presidencia recayó en José Azcona, el liberal mejor situado (Molina 1986).

Si la “Opción B” no corresponde técnica ni jurídicamente a una primaria, sí constituyó la base para que se adoptase el mecanismo de las primarias. Estas nacieron de manera improvisada, para zanjar una crisis que hizo tambalear el régimen democrático y dirimir el liderazgo y la candidatura presidencial cuando convergieron la prohibición de la reelección y el final de los liderazgos indiscutidos dentro de los partidos (Ballivián 2014).

Desde 1989, los partidos pudieron elegir sus candidatos en primarias. Al principio, ellas funcionaron sobre todo en el liberalismo, que así otorgó “aires de democratización a sus procesos electorales” (Ballivián 2014). El partido necesitaba encontrar un candidato que no podía ser el presidente saliente, en tanto que el nacionalismo se cohesionó alrededor de Callejas. Además, se añadieron tradiciones de cultura política. El liberalismo, abierto desde posturas conservadoras hasta de izquierda, poseía más costumbre para el debate, que el nacionalismo, más jerárquico y disciplinado. A medida que pasaron los procesos, la competencia ganó espacio en el nacionalismo y para el siglo XXI, las primarias en ambos partidos se desarrollaban con varios candidatos, campañas largas e incertidumbre de resultados.

Características de las primarias

Desde el punto de vista jurídico, las elecciones primarias son voluntarias, simultáneas, de padrón abierto, reservadas a todos los cargos electivos con un sistema de una vuelta con cuota femenina, vinculante, administrada y calificada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Los partidos no tienen obligación práctica de acudir a primarias. La ley indica su "obligatoriedad" pero si el partido informa al TSE que no existe más de un movimiento en contienda y si no se impugna la afirmación, escoge sus candidatos mediante convenciones. Los partidos históricos, el PL y el PN, recurrieron a las primarias, los "pequeños", el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Innovación y Unidad (PINU) y Unificación Democrática (UD), nunca. Para la elección de 2013, de los nuevos partidos, sólo Libertad y Refundación (LIBRE), escisión del liberalismo dirigida por el ex presidente Manuel Zelaya, organizó primarias.

Las primarias se realizan de manera simultánea, el mismo día, un año antes de la presidencial, en los mismos recintos. Se instalan, por separado, las mesas de cada uno de los partidos. El ciudadano acude a la del partido de su preferencia y puede votar sólo en una contienda. Se realizan con padrón abierto. Los partidos pueden beneficiarse con el voto de cualquier ciudadano, siempre que se encuentre en el censo electoral nacional y sin posibilidad de coartarle el derecho al voto. No existen censos de militantes. Se escogen los mismos niveles electivos que en la elección general. Los candidatos se presentan en "movimientos internos" que agrupan un candidato a la presidencia con tres designados presidenciales, candidatos parlamentarios y municipales. Los movimientos tienen un fuerte componente personalista.

Los ciudadanos eligen los candidatos a la presidencia por mayoría simple. Para los diputados, el candidato más votado será el número uno de la lista en la elección general en el departamento por el cual postuló, y así sucesivamente hasta completar la planilla de puestos elegibles para el Congreso (hasta 23 en Morazán, el departamento más poblado, uno solo en Gracias a Dios e Islas de la bahía, los menos poblados). Los ciudadanos pueden confeccionar, en la práctica, su propia nómina a partir de las planillas de los movimientos (como también en la elección general, seleccionando en las planillas de todos los partidos), con el único requisito de no exceder la cantidad de puestos asignados al departamento (Paz 2008). En los departamentos más poblados y por lo tanto, con mayor cantidad de "marcas" por efectuar, y en aquellos con menores tasas educativas, raras veces agotan la posibilidad ofrecida: en las primarias de 2012, el aprovechamiento de las "marcas" osciló entre 67.7% (electores del PL) y 79% (Libre) (Soto 2013). Por último, los candidatos a alcaldes se eligen por mayoría simple, y la integración de la planilla de regidores, de acuerdo a la votación lograda por el candidato a alcalde. En 2012, LIBRE solo

presentó candidatos parlamentarios y municipales: la candidatura presidencial fue acordada por consenso de los cinco movimientos internos y otorgada a Xiomara Castro.

En 2012, el PN y LIBRE escogieron sus autoridades internas y para el efecto se habilitó una cuarta ánfora. Los ciudadanos que votaban en la primaria del partido también lo hacían en la interna. El PL integró su Central Ejecutivo proporcionalmente a partir de los porcentajes de las candidaturas presidenciales. Las planillas para el Parlamento incluyeron al menos 40% de candidatas mujeres (desde 2017 se aplicará la paridad y alternancia), pero por el voto preferente, llegaron a la elección general con porcentajes entre 32% (Libre) y 36% (PN) (Funes 2014). Los partidos que no asistieron a primarias deben integrar sus planillas con 40% de mujeres. En caso de renuncia de una candidata, no hay obligación de reemplazo con otra mujer.

Los resultados son jurídicamente vinculantes... con salvedades. En 2008, como la posibilidad legal que el vicepresidente Elvin Santos pudiese ser candidato estaba en duda, en las primarias, compitió por interpósita persona. El aspirante de su movimiento, Mauricio Villeda ganó, renunció y ante la vacante, el partido designó a... Santos. Casos similares se han producido en las planillas parlamentarias. En 2012, fallos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) permitieron que un candidato derrotado sea reubicado en las listas –si existía una inesperada renuncia- y que candidatos que compitieron en la primaria pudieran ser inscritos en las listas de otra organización, en lo que pareció la tácita derogación de artículos de la ley electoral.

Las primarias son financiadas, organizadas, computadas y proclamadas por el TSE. Además, el TSE capacita a los miembros de mesa –cada movimiento interno designa un miembro- (el organismo no cuenta con un representante en las mesas), difunde los resultados preliminares, actúa como juez electoral, efectúa el cómputo oficial y proclama a los ganadores. Sus decisiones pueden ser recurridas ante la CSJ. En términos organizativos, entre las primarias y las generales, para el TSE, no existen diferencias relevantes en los preparativos, los costos, la movilización logística y técnica.

Igual que en la elección general, se despliegan misiones de observación internacional de la Organización de Estados Americanos y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales y el Centro de Asistencia y Promoción Electoral (UNIORE y CAPEL). También existe una observación local, siendo la más estructurada la del consorcio Hagamos Democracia.

Impacto, influencia e importancia de las primarias

Las primarias constituyen el segundo acto más relevante del calendario institucional después de los comicios generales. Lejos de interesar exclusivamente a los núcleos militantes, los medios, las instituciones públicas, organizaciones sociales y los partidos, exhortan para que

los ciudadanos sufraguen, ejerzan su derecho y un “deber” democrático. En 2012, participó casi la mitad de los inscritos en el Censo. Honduras presenta una paradoja de talla mundial: como los niveles de participación son próximos en las primarias y en las generales (49.8% en la presidencial de 2009 y 61.1% en la de 2013), tiene un promedio excepcionalmente alto de concurrencia a una primaria de selección de candidatos y una tasa más bien modesta de participación en elecciones generales.

Esta movilización se explica por el enraizamiento social de los partidos y el significativo despliegue de las campañas en los tres niveles –presidencial, parlamentario, municipal-, iniciadas con antelación, sin sanción o con castigos del TSE que carecen de poder disuasivo. Individualmente los candidatos gastan un poco menos en la primaria que en la general, pero el monto erogado por el partido es mayor en la primera. Esta curiosidad se explica porque concurren más candidatos y en el nivel presidencial, al menos dos con capacidad de levantamiento de fondos.

Los recursos se destinan para difundir propaganda en los medios, instalar vallas, entregar regalos, individuales y colectivos, movilizar el aparato y los votantes en la jornada electoral: una efectiva movilización puede ser decisiva, sobre todo en el nivel parlamentario.

Los recursos provienen de los candidatos; aportes empresariales; fondos públicos, como los subsidios que manejan los parlamentarios, con pocas reglas y cierta opacidad; bienes públicos y tiempo de funcionarios, lo que favorece a quienes pueden dar instrucciones en este sentido; financiamiento estatal, que sirve prioritariamente a las direcciones nacionales; eventualmente contribuciones de grupos ilegales, presentes en el espacio local (Meza 2014). El manejo de las prebendas requiere asimismo conexiones con las estructuras medias y bajas del partido, vinculadas con las redes locales, los patronatos de los barrios.

En cualquier nivel, los candidatos buscan el apoyo con regalos, cuya lista es tan extensa como su imaginación. A su vez, los ciudadanos los solicitan o exigen. Si bien recibir los obsequios no garantiza el voto, la negativa de un candidato le resta posibilidades, a menos de disponer de cualidades carismáticas o de notoriedad excepcionales.

Este clientelismo arraigado es alentado por el voto preferente en listas abiertas que pone a un candidato a parlamentario en feroz disputa por asegurarse un campo en el corazón o la memoria de los votantes. Por ejemplo, cualquiera de los 8 diputados del PN elegidos en 2013 en el departamento Morazán dejó en el camino a aproximadamente 350 rivales. En la primaria de 2012, para 23 cupos disponibles, disputó su puesto contra otros 160 aspirantes de la misma organización, y en los comicios generales de 2013, contra más de 200 candidatos, de su partido y de los otros, para llevarse uno de los 23 curules.

El juego económico tiene poca claridad. Las normas sobre el financiamiento político son frágiles, con escasas rendiciones de cuenta, mínimos controles, sanciones esporádicas o ausentes, y desinterés ciudadano por el tema (Casco 2011). Este cuadro tiene rasgos aún más críticos en las primarias, pues rivalizan movimientos que jurídicamente apenas sí existen, conformados exclusivamente para la ocasión, con escasas reglas, manejo de importantes recursos en lapsos breves con mínimos controles.

El férreo control de las cúpulas sobre las candidaturas parlamentarias se atenuó con respecto a la situación de la lista cerrada y bloqueada definida por las direcciones. El perfil de los congresistas se modificó. Ciertamente, suele ser un hombre de 35 a 54 años con educación superior y capital político familiar (PNUD 2012), en un sistema partidario con rasgos dinásticos. Empero, la presencia femenina se extendió, grupos más populares se abren campo, profesiones variadas rompen la monotonía de los abogados, candidatos con menos recorrido político y partidario, despuntan.

Las primarias fijan la correlación de fuerzas por cuatro años. Deciden la candidatura presidencial, la composición del Congreso y del poder local, el liderazgo partidario. Una vez finalizadas, los partidos se reagrupan pero las líneas de división no desaparecen tan pronto y la pertenencia a un movimiento influye en la carrera política. Hasta el momento, las primarias no provocaron quiebres pero quizá la unidad facilitase el bipartidismo, un sistema que castiga las rupturas. En el juego con más partidos, primarias tensas podrían desembocar en escisiones que encuentren espacio en las organizaciones que no compitieron en las primarias.

Las primarias tienen cierta capacidad de predicción sobre las elecciones generales, lo que sugiere que los votantes son, grosso modo, representativos del conjunto. En 2008 y 2012, ganó el PN, que ratificó su victoria en las generales del año siguiente.

Las primarias sirven igualmente para identificar partidariamente a los ciudadanos. Si alguien acude a votar, automáticamente se da color: la selección del movimiento permanece secreta pero es público el partido que eligió. Sus vecinos se enteran cuál mesa eligió, y las listas de votantes se convierten en un oficioso padrón de simpatizantes. Este carácter público no suscita debates, probablemente porque las adscripciones partidarias tenían o tienen un sello familiar y heredado. Empero, en un país donde el cambio de gobierno da lugar a una vasta remoción y nombramiento de funcionarios y el Estado funciona con una lógica partidista, las listas son un criterio básico y consultado para la asignación de puestos. Este detalle, que no lo es tanto, evidentemente facilita la pervivencia de mecanismos clientelistas. El ganador copa el aparato público con militantes, lo que una mitad de los hondureños cree que es legítimo (Meléndez 2014), y en contrapartida exige a los empleados públicos un aporte en teoría voluntario, obligatorio en la práctica.

Las primarias constituyen un ejercicio casi idéntico a las elecciones generales, por lo tanto, con problemas y desafíos similares. El edificio reposa sobre el control cruzado de los representantes de los movimientos pero sin la presencia de actores externos, lo que conduce a que los partidos cuestionen las cifras supuestamente infladas de participación de sus rivales y los cómputos en el nivel legislativo, puestos en tela de juicio por la complejidad del escrutinio, que se presta a errores o manipulaciones o al abandono de delegados después del cómputo presidencial.

El futuro de las primarias y las reformas electorales

Las primarias están consolidadas y arraigadas en la cultura política. Tras el ciclo electoral 2012 – 2013, los actores políticos sólo hicieron una reforma: acortaron el tiempo entre la primaria y la general, de un año a un semestre para ampliar el tiempo efectivo de gestión gubernamental, nacional y local, y que las campañas no comiencen a media gestión, distorsionándola, presionándola, distraendo a las autoridades públicas, muchas de las cuales tienen intereses directos en las primarias. La reforma persigue reducir los costos de la campaña que se extendería por un semestre y no por un año, pues apenas termina la primaria, comienza la campaña de la general.

Después de la presidencial de 2013, se abrió un debate extenso sobre la necesidad de otras reformas para recuperar, o quizá generar, confianza en las elecciones, pese a los informes positivos de las Misiones de Observación. Ninguna concierne de manera directa al lugar, el diseño, las características y las funciones de las primarias, aunque algunas sí tendrían efectos automáticos. Sin duda, la más relevante sería la reelección presidencial inmediata, que acercaría a Honduras a la corriente mayoritaria en América Latina. De aprobarse, sus alcances serían muy amplios sobre el juego político.

Para las primarias, se plantearía un escenario nuevo. Aún si la candidatura presidencial oficialista no fuese disputada, los cargos parlamentarios y municipales serían seguramente competidos, tal vez en el esquema aplicado por Libre en 2012. Quizá la ausencia del presidente en funciones disminuiría la importancia de las primarias pues reduciría el perfil de los comicios en el oficialismo, la alta participación electoral y el costo de las campañas, tanto más que parte de los objetivos de las inversiones es demostrar cuál de los dos partidos tiene mayor caudal y capacidad de movilización. Una eventual presencia del presidente en las primarias conduciría más bien a mayores despliegues económicos y plantearía el reto de la equidad en la contienda, un asunto recurrente en los países con reelección presidencial continua.

Sin embargo, probablemente el reto mayor de las primarias “estilo Honduras” sea su propio éxito. Habitualmente, sólo dos partidos recurrieron a ellas, la participación de Libre en 2012 constituyó un desafío para el TSE. Primarias en cuatro o cinco partidos en 2017, sin revisiones



del actual marco jurídico, colocaría el sistema al borde de una crisis logística y política, de consecuencias que podría erosionar la confianza en la pertinencia o las modalidades de las primarias.

Referencias Bibliográficas

- "Gobierno cobra "impuesto de guerra" en El Heraldo, 15 de abril de 2013. En la circular del PN citada en la noticia, el porcentaje de aportes se escalonaba entre 3.5% hasta 11%.
- Ballivián, Salvador Romero, "La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI" en CAPEL, *Construyendo las condiciones de la equidad en la competencia política*. San José: CAPEL, 2012.
- Casco Guillermo "El financiamiento político en Honduras", en Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto (coordinadores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA, UNAM, 2011, p. 321 – 348.
- Ernesto Paz, "La reforma político electoral en Honduras". En Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978 – 2007*. México: IDEA – UNAM, 2008, 641 – 642.
- Freidenberg Flavia, "Democracia interna en los partidos políticos" en Dieter Nohlen et al, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: FCE – CAPEL, p. 627 – 678; Josep Colomer, "Las elecciones presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas" en Marcelo Cavarrozi, Abal Medina, *El asedio a la política*. Rosario: Homo sapiens, 2002.
- Fundación Democracia sin fronteras, Informe de producción legislativa y manejo de recursos públicos. Tegucigalpa, Fundación Democracia sin fronteras, 2012, 32 – 83.
- Funes Lucila, Honduras 2013: mujeres y elecciones. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014.
- Meléndez Carlos, Honduras, elecciones 2013, op. cit.
- Meléndez Carlos, Honduras, elecciones 2013: compra de votos y democracia. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014.
- Meza Víctor (coordinador), Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014.
- Molina Guillermo, "Honduras: ¿elección sin ganador". Nueva Sociedad vol. 82, marzo – abril de 1986.
- Payne Mark, Zovatto Daniel, Mateo Mercedes, La política importa. Washington: BID – IDEA, 2006.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano – Honduras 2011. Tegucigalpa, PNUD, 2012.
- Posas Mario, "Cambio y continuidad en la Honduras de hoy" en FOPRIDEH, *Las ideas políticas en Honduras*, op. cit., p. 118.
- Salomón Leticia, "La nueva ley electoral y su impacto político y cultural", en CEDOH, *Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras*, op. cit., p. 2.
- Salvador Romero Ballivián, "Elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1948 – 2013)" en Salvador Romero Ballivián (coordinador), *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. Tegucigalpa: NDI, 2014, 9 – 72.
- Soto Héctor Renán, El impacto del uso en plancha en la composición partidista del Congreso de Honduras. Tegucigalpa: s/d, 2013, p. 6.