

HONDURAS 2018:

Ejes y desafíos de una Reforma Político - Electoral

Equipo de Investigación
CEDOH

Investigador principal:
Manuel Torres Calderón

HONDURAS 2018:

Ejes y desafíos de una Reforma Político - Electoral

Equipo de Investigación
CEDOH

Investigador principal:
Manuel Torres Calderón

Honduras 2018:

Ejes y desafíos de una reforma político-electoral

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero del Instituto Nacional Demócrata (NDI por sus siglas en inglés) y la coordinación y edición del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

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

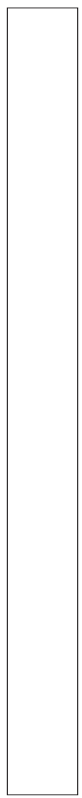
Diagramación y Edición: CEDOH

Impresión: talleres litográficos IMPRESOS CERRATO

Tegucigalpa, Honduras, C.A., septiembre 2018

CONTENIDO

<i>Presentación</i>	I
Introducción	01
A. EL CONTEXTO, LA NORMATIVA Y LA ESTRUCTURA POLÍTICO ELECTORAL	03
1. Contexto de la reforma electoral	03
2. Organización política-administrativa de Honduras	08
3. Cargos de elección popular	09
4. Sistema de partidos	11
5. Marco legal electoral	13
6. Síntesis histórica de la reforma electoral	14
7. Autoridades electorales responsables de aplicar la ley	20
8. Marco legal desde la perspectiva de género	23
B. LAS ZONAS CRÍTICAS DE LA REFORMA, EJES Y DESAFÍOS	24
1. Zonas críticas de la institucionalidad y normativa electoral	24
2. Reformas impostergables	33
3. ¿Reforma o convulsión?	45
Bibliografía consultada	48
Anexos	49



LISTADO DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- **Alianza de Oposición:** Alianza de Oposición contra la Dictadura
- **CCE:** Consejo Consultivo Electoral
- **CSJ:** Corte Suprema de Justicia
- **CCV:** Custodio de Centro de Votación
- **FGR:** Fiscalía General de la República
- **INFOP:** Instituto Nacional de Formación Profesional
- **JOH:** Juan Orlando Hernández
- **LTAIP:** Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la República de Honduras
- **LEOP:** Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas
- **MER:** Mesas Electorales Receptoras
- **MOE/OEA:** Misión de Observación Electoral de la OEA
- **OEA:** Organización de los Estados Americanos
- **ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- **RNP:** Registro Nacional de las Personas
- **SIEDE:** Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral
- **TREP:** Transmisión de Resultados Electorales Preliminares
- **TSE:** Tribunal Supremo Electoral
- **TED:** Tribunales Electorales Departamentales
- **TEM:** Tribunales Electorales Municipales
- **UECDE:** Unidad Especial Contra Delitos Electorales

DEFINICIONES BÁSICAS

Artículo 51 de la Constitución de la República. *"Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal Supremo Electoral, autónomo e independiente, con personalidad jurídica, con jurisdicción y competencia en toda la República, cuya organización y funcionamiento serán establecidos por esta Constitución y la Ley, la que fijará igualmente lo relativo a los demás organismos electorales. La Ley que regule la materia electoral únicamente podrá ser reformada o derogada por mayoría calificada de los dos tercios (2/3) de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste".*

Reforma electoral. Es la modificación de las leyes, reglamentos y/o disposiciones que rigen en un Estado para ordenar y determinar todo lo relacionado con las elecciones.

Sistema electoral. Los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y elegir autoridades para cargos públicos. Sus resultados inciden directamente en la distribución del poder en un país en un momento determinado.

Partido político: Instituciones de derecho público que gozan de los derechos y obligaciones establecidos en la Constitución de la República, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, la presente Ley, así como las demás disposiciones en la materia.

Sistema electoral. En un sentido amplio, se define como el conjunto de elementos normativos que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos.

Campaña electoral. Es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los actores del proceso electoral con el propósito de dar a conocer sus principios ideológicos y programas de gobierno, así como promover los candidatos que han postulado a los cargos electivos con la finalidad de captar el voto de los electores.

Propaganda electoral: Es la actividad que persigue ejercer influencia en la opinión y en la conducta de los ciudadanos para inducir el voto a favor de determinado candidato, Partido Político, Alianza o Candidatura Independiente, utilizando principalmente los medios de comunicación masiva.

PRESENTACIÓN



El proceso electoral desarrollado en el año 2017, y especialmente su dramático desenlace el día de la votación en las urnas, el domingo 26 de noviembre, nos han dejado muchas lecciones y no pocas enseñanzas. Pero hay una que resalta con fuerza sobre las demás, y es aquella que tiene que ver con la viabilidad democrática del sistema político-electoral en nuestro país. Ese sistema, tal como quedó demostrado el año anterior, ha colapsado de manera total y definitiva. No ha sido ni es capaz ya de procesar de manera ordenada y democrática la conflictividad derivada de los procesos político-electorales. Ha llegado el momento de reformarlo o, en el mejor de los casos, reemplazarlo por otro más viable y apropiado para la necesidad del proceso de construcción de la democracia y la conformación y funcionamiento de un verdadero Estado de derecho.

A lo largo de la última década, especialmente después del fatídico golpe de Estado del 28 de junio del año 2009, la sociedad hondureña ha podido constatar, no siempre con la racionalidad y lucidez requeridas, la forma en que se van produciendo cambios importantes en la cultura política de la ciudadanía y en la geografía electoral del país. La lenta pero inevitable agonía y eventual desaparición del antiguo modelo bipartidista que repartía los votos entre los dos grandes partidos políticos tradicionales, ha puesto en jaque al viejo equilibrio bipartidista y alterado las relaciones de poder entre los principales actores y factores políticos del país. El escenario ha cambiado y nuevos actores, con beligerancia propia, se han sumado al elenco en el ámbito nacional. La oferta electoral es ahora más amplia, aunque no por ello sea más consistente y acertada. Los actores son más numerosos, como variadas y múltiples son sus demandas de participación e inclusión. El ruedo político se ha visto también invadido por imaginativas manifestaciones de los movimientos sociales. La diversidad se abre paso en medio de la espesura que todavía sobrevive como nefasta herencia de la política tradicional.

Ante un cuadro semejante, se vuelve más que evidente la necesidad de diseñar las reglas de un nuevo modelo político electoral que, superando las falencias del actual, democratice los procesos de participación electoral y refleje fielmente los cambios producidos en los últimos años. Es urgente la reforma del sistema o la elaboración de una nueva ley electoral y de las organizaciones políticas, que fundamente una novedosa arquitectura jurídica acorde con la nueva situación. Sea como sea, el cambio es inevitable, si es que se quiere modernizar el sistema y hacerlo viable para la convivencia política y la gobernabilidad democrática.

Así lo han entendido muchos, la mayoría, de los actores políticos en juego, tanto internos como externos. Y por eso no es casual que haya ya muchas propuestas de reforma en las mesas del debate político. Tanto desde el ámbito del Estado, como desde el sistema político y el sistema de partidos, se han formulado documentos de análisis y propuestas concretas de reformas y cambios en el actual modelo político-electoral todavía vigente. Hoy, desde el espacio de la sociedad civil, nuestro Centro de Documentación, el CEDOH, se suma a la lista de instituciones proponentes y entrega a nuestros lectores y

a la ciudadanía en general este documento que contiene un diagnóstico analítico del contexto y, por supuesto, una propuesta concreta de reforma político-electoral en Honduras.

El CEDOH espera, de esta manera, contribuir al debate enriquecedor sobre los temas electorales, aportando ideas y opiniones independientes, fruto de las discusiones internas entre los investigadores asociados del Centro y resultado de la reflexión académica en la búsqueda de las mejores soluciones para la crisis política que vive actualmente nuestro país.

Es de hacer notar que la realización y publicación de este estudio ha sido posible gracias al apoyo directo del Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), lo que en ningún momento supone responsabilidad alguna por las ideas y puntos de vista contenidos en esta propuesta de reforma político-electoral. El presente texto y sus consideraciones y recomendaciones son responsabilidad exclusiva de nuestro equipo de investigación y análisis.

***CENTRO DE DOCUMENTACIÓN DE
HONDURAS***

INTRODUCCIÓN

Como es de conocimiento público, las elecciones generales de 2017, a las que concurrieron diez partidos políticos y candidatos de todo el espectro político, transcurrieron en un contexto de fuerte polarización y conflicto, exacerbado desde un inicio por el lanzamiento de la candidatura del presidente Juan Orlando Hernández (JOH), tras una sentencia de la Corte Suprema que declaró inaplicable la prohibición de la reelección presidencial, provocando el rechazo de la oposición social y política. Hernández pudo hacer lo que la mayoría de sus antecesores en el cargo soñaron y no pudieron concretar. Su reelección representó una ruptura total con el pacto de alternancia en el poder que los políticos habían concertado en 1982.

La crisis electoral se agudizó la noche del 26 de noviembre de 2017. Tras el cierre de los centros de votación, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) divulgó los primeros resultados de la jornada, en los cuales el candidato Salvador Nasralla, de la Alianza de Oposición contra la Dictadura, se perfilaba como ganador con 45,17% de votos favorables frente al 40,21% de Hernández, habiéndose escrutado 57% de las actas electorales. Con la tendencia a su favor, los partidarios de la Alianza salieron a celebrar en las calles, bajo la consigna de defender el triunfo. Luego de una “caída” en el sistema informático de datos y un “silencio institucional” de varias horas, el TSE publicó en su página web actualizaciones del conteo de votos, que vieron cómo la diferencia entre ambos candidatos se desvanecía constantemente; hasta que, con 82.8% de las actas procesadas, Hernández superó a Nasralla la tarde del miércoles 29 de noviembre.

Ese día, ambos candidatos firmaron por separado un acuerdo con el jefe de la Misión de Observadores de la OEA (MO-OEA) en el que se comprometieron a

llamar a la calma a sus seguidores y a aceptar los resultados una vez contados todos los votos. Sin embargo, en una conferencia de prensa la noche del mismo día, Nasralla declaró sin validez el acuerdo firmado, asegurando que fue parte de una trampa y acusó al TSE y al partido de gobierno de estar cometiendo fraude; declaró que no reconocería los resultados e instó a sus partidarios a la insurrección¹. En respuesta, el gobierno decretó un estado de excepción por diez días. El rechazo ciudadano surgió en forma de protestas, muchas de ellas violentas, que fueron reprimidas por las autoridades militares. El saldo de la confrontación fue elevado en vidas humanas.

El 19 de diciembre, tras ser declarado oficialmente ganador por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) para un segundo mandato, el presidente Hernández llamó a un diálogo nacional para consolidar la paz en el país, con la mediación de la ONU. Los esfuerzos mediadores encontraron la resistencia de la Alianza de Oposición que los consideró un mecanismo para legitimar el fraude electoral y la reelección presidencial.²

¹ Constitución de la República, Artículo 3.- ...el pueblo tiene derecho a recurrir a la insurrección en defensa del orden constitucional.

² Como lo señalara la MOE/OEA, “el estrecho margen de los resultados, así como las irregularidades, errores y problemas sistémicos que han

Los intentos para iniciar el diálogo consumaron la mayor parte de 2018 en rondas infructuosas, no obstante, fue claro que la negociación asumió una dimensión política fuertemente asociada con una reforma electoral. La conclusión era evidente: considerando la historia del país y los acontecimientos del proceso electoral realizado en el 2017, resaltaba la necesidad de reformar la ley electoral como medida de conciliación y esperanza de lograr una mayor garantía de transparencia y eficacia a futuro.

Hasta ahora, las propuestas políticas sobre el tema giran alrededor de una opción preferencial: la reforma electoral. En la práctica, el proceso de transición a la democracia que arranca con el retorno formal de los militares a los cuarteles y el arribo de los civiles a la contienda política se ha articulado a través de dos leyes electorales (1981-2004)³ y numerosas enmiendas o “remiendos” en su articulado, concentradas en su mayoría en el diseño de los procedimientos electorales y no en cambios que rompan la esencia del modelo.

¿Y cuál es la esencia de ese modelo? Básicamente, el sistema político electoral hondureño fue creado y desarrollado a partir de la exclusión, no de la inclusión. Las reglas han favorecido siempre al bipartidismo, primero como la prevalencia hegemónica de dos partidos (Nacional y Liberal) y, más reciente, como sistema bipartidista que hace referencia a la manera en la que se estructura el poder político para ejercer su autoridad y control en el Estado,

independientemente de que lo integren dos o más partidos políticos. Bajo ese enfoque, la lucha por la democratización del país sólo puede ser comprendida si se le entiende como un proceso gradual de progresos ciudadanos lentos y retrocesos políticos rápidos.

En tal contexto, el cambio total y a fondo de la ley electoral no parece viable en la actualidad ni está propuesto, pero sí su adaptación a nuevas y complejas realidades. En términos generales, se discute fundamentalmente la alternancia en el poder, no la transformación en la naturaleza del poder y en cómo se ejerce en la actualidad. Tanto así que no existe una sola propuesta en la mesa de negociación para limitar o recortar las prerrogativas del presidencialismo encarnado en Hernández. Lo anterior no significa que las reformas no tengan sentido o que sean fáciles de acordar. Al contrario, el desafío lleva tiempo y es conflictivo. Se trata de establecer las normas y procedimientos indispensables o mínimos para el ejercicio de elecciones democráticas, periódicas y legítimas, estimulando la pluralidad política e ideológica. Máxime si se toma en cuenta que los cambios, eventualmente sustanciales, demandarán reformas constitucionales.

Un Estado en conflicto, como se encuentra Honduras, y que tiene el imperativo de encontrar un nuevo impulso democrático, debe desarrollar su propia estrategia, casi siempre de tipo gradual, para lograrlo. El mecanismo propuesto por el gobierno, con la mediación de la Organización de las

rodeado esta elección no permiten a la Misión tener certeza sobre los resultados”.

³ En 1977 el General Juan Alberto Melgar Castro, en Consejo de Ministros, creó el Consejo Asesor del Jefe de Estado que tenía como atribuciones las siguientes: Elaborar el texto electoral, denominado Ley Electoral y de las Organizaciones

Políticas, para el efecto de convocar a la ciudadanía y elegir Diputados a una Asamblea Nacional Constituyente, levantar el Censo Nacional Electoral y redactar la Ley del Registro Nacional de las Personas. El 31 de diciembre de 1977 y mediante Decreto Número 572 el Jefe de Estado en Consejo de Ministros, emitió la Ley Electoral anteriormente indicada.

Naciones Unidas, es el diálogo entre las fuerzas políticas para intentar un acuerdo factible; pero el desafío es tan vital para el país que sería irresponsable abandonar la toma de decisiones únicamente en manos de los políticos. Si se pretende un consenso nacional más que un pacto interpartidario, no se debe dejar a la ciudadanía organizada fuera del camino, no se le puede negar el derecho a ser oída y tomada en cuenta en sus reclamos económicos y sociales. Más que la necesidad urgente de cubrir un vacío de legitimación por parte del gobernante reelecto o de la oposición de posibilitar condiciones para relevarlo, lo que está en juego es la posibilidad del país para afrontar sus contradicciones y carencias dentro de parámetros democráticos, no fuera de ellos.

Cabe señalar que, desde la creación de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP), diferentes instituciones del ámbito académico, sociedad civil,

cooperación internacional y de los partidos políticos han presentado periódicas propuestas de reforma a la ley electoral. Varias han sido incorporadas a lo largo de los años, pero, a la vista está, no se logra aún contar con un instrumento normativo que sea comprensivo del nuevo escenario político-electoral. Incluso, la experiencia confirma el riesgo de que muchas reformas encubren antirreformas y lesionen principios claves, como los de representatividad y participación.

Con miras a contribuir en la búsqueda de iniciativas para mejorar la calidad de las reformas, el CEDOH conoció, analizó y resumió las principales propuestas presentadas a lo largo de los últimos años, incluyendo, por supuesto, a las actuales. La coyuntura y las negociaciones hará que algunas de las propuestas sean más pertinentes o viables que otras.

A. EL CONTEXTO, LA NORMATIVA Y LA ESTRUCTURA POLÍTICO ELECTORAL

1. CONTEXTO DE LA REFORMA ELECTORAL

En todo proceso de negociación es importante precisar aquellos factores relevantes que explican o condicionan el comportamiento de los políticos/partidos políticos y de la ciudadanía. Cuatro destacan en la coyuntura actual:

a. **El primero hace referencia a los comicios realizados el 26 de noviembre de 2017, en particular a las denuncias de que su resultado fue alterado por un fraude oficialista y al conflicto poselectoral desatado.** Para esa fecha, la ciudadanía fue convocada a elegir al presidente de la República y sus designados, a los 128 diputados del Congreso

Nacional, a los alcaldes de los 298 municipios y a 20 diputados del Parlamento Centroamericano. Los diez partidos políticos que participaron en el proceso electoral se sitúan a lo largo de un amplio espectro de intereses y reflejan la dispersión ideológica derivada del Golpe de Estado del 28 de junio de 2009 y, también, de las elecciones generales de

noviembre de 2013, que contaron con la participación inédita de dos nuevos partidos políticos: el Partido Libertad y Refundación, fundado por el expresidente derrocado Manuel Zelaya Rosales, y el Partido Anticorrupción (PAC), fundado por el presentador de televisión Salvador Nasralla. Ambos reclamaron el triunfo electoral, cuestionando la victoria del nacionalista Juan Orlando Hernández.

Esas tres figuras volvieron a ser protagonistas de las elecciones 2017, con la diferencia de que, en esta ocasión, Zelaya Rosales y Nasralla unieron fuerzas creando la Alianza de Oposición contra la Dictadura. Las protestas derivadas de la denuncia de fraude realizadas por la Alianza en los últimos comicios superaron ampliamente las registradas en 2013, confirmando la indignación de amplios sectores de la ciudadanía por la ausencia de justicia electoral en el país, entendiendo como tal disponer de los medios y mecanismos efectivos para garantizar que las elecciones convocadas deben de ser libres, justas y auténticas. El concepto de justicia electoral trasciende la simple aplicación del marco jurídico contenido en la LEOP e incluye el diseño global y de la conducción de todo proceso electoral, con el fin de prevenir e identificar irregularidades, así como prever los medios y mecanismos para corregir esas irregularidades, incluyendo medidas preventivas, así como medios formales (institucionales) e informales (alternativos) para resolver los conflictos electorales.

Ninguna de las recomendaciones derivadas de la evaluación de los comicios generales 2013 fueron puestas en práctica, entre ellas proceder a la despolitización del TSE; prohibir la propaganda institucional de gobierno durante la campaña, la aprobación de un marco legal que garantice la cobertura equitativa de las

organizaciones políticas en los medios de comunicación, garantizar un nuevo y creíble padrón electoral o implementar un sistema informático confiable para la transmisión y recepción de resultados. El conflicto retornó con las elecciones de 2017, con un grado mayor de violencia política. El Observatorio de la Dirección General de Medicina Forense anotó 27 muertes vinculadas a "*violencia poselectoral*", mientras que la Coalición contra la Impunidad mencionó 33 muertes. Según el Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADDEH), entre el 26 de noviembre y el 31 de diciembre de 2017, 30 personas fueron ejecutadas, 232 heridas, 1085 detenidas y 72 víctimas de tratos inhumanos. También registró 126 manifestaciones, 179 acusaciones de delitos, 15 allanamientos y 12 agresiones a medios de comunicación, así como el uso excesivo de la fuerza para dispersar a manifestantes. Finalmente, el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de marzo de 2018 contabilizó oficialmente 1 muerte policial y 22 muertes civiles, 16 de las cuales murieron a causa de balazos por parte de los entes de seguridad. Siete de estas muertes indican un uso intencional y letal de las armas de fuego, incluso más allá del propósito disuasorio o de defensa propia, además habla de un uso excesivo de la fuerza, en particular por parte de la Policía Militar, y recomienda que tanto esta como las Fuerzas Armadas no participen en las funciones de aplicación de la ley.

b. El segundo factor que distinguió y alteró las elecciones es que, por vez primera desde la promulgación de la Constitución de 1982, un Presidente en ejercicio concurría a una reelección presidencial, tras la decisión de la Corte Suprema de Justicia del 22 de

abril de 2015 de declarar inaplicables los preceptos constitucionales que la prohíben, en particular del artículo 330 del Código Penal, el cual establece penas privativas de libertad para quienes busquen reformar los artículos constitucionales que impiden la reelección presidencial. La Corte consideró que ese artículo restringía indebidamente la libertad de expresión, contrariando los principios establecidos en la Constitución y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al mismo tiempo, declaró inaplicable el artículo 42.5, relativo a la promoción de la reelección del presidente, y el 239, sobre la inhabilitación o cesión de su cargo de cualquier persona que proponga la reelección.

La decisión de la Corte fue posible por la consolidación en el país del presidencialismo, como modelo de poder personificado en la figura del gobernante y su partido. Ese presidencialismo ha ido reforzando un diseño institucional proclive al autoritarismo y autocrático, con una excesiva concentración de poderes. El partido que gana se convierte en aparato funcional del poder presidencialista, convirtiendo a los poderes judicial y legislativo en espacios en que se convalida su voluntad e intereses. Las características del sistema presidencial explican la crisis derivada de la ambición manifiesta en la reelección presidencial, con procedimientos ilegales, ilegítimos e irresponsables.

El rechazo público a la reelección fue intenso, con movilizaciones ciudadanas de protesta en todo el país; sin embargo, más allá del discurso encendido, dirigentes de la oposición, en particular de Libre, manifestaron que no objetaban la reelección en sí, sino el procedimiento seguido. A tono con ello, la Alianza decidió participar en las elecciones, acuerdo que el oficialismo interpretó como una legitimación del proceso. Hernández logró lo que otros gobernantes habían intentado sin éxito. El primero fue el liberal Roberto Suazo Córdova (1982-1986) y el último el también liberal Zelaya Rosales (2006-2009). Precisamente el argumento invocado para justificar el golpe de Estado de 2009 fue que el gobernante pretendía reelegirse convocando una Asamblea Nacional Constituyente, por la vía de la llamada “cuarta urna”.⁴

¿Qué marcó la diferencia? Hernández desde el inicio de su gobierno se propuso alinear en su proyecto continuista a todos los poderes del Estado, a las Fuerzas Armadas, a la élite empresarial y a la embajada de Estados Unidos, mientras que Zelaya Rosales lo intentó en la etapa final de su mandato, sin tener ese respaldo y control. Factores ideológicos, políticos, económicos y sociales diferencian ambas iniciativas y sus resultados. No obstante, sí tienen en común haber generado las bases para provocar una crisis política permanente en el país.

c. El tercer factor más que coyuntural es estructural y se trata de la evidente insatisfacción y desencanto de la ciudadanía respecto a los procesos

previó para las elecciones generales previstas para el 29 de noviembre de 2009, pero el gobernante decidió anticiparlo para el 28 de junio y ordenó a las Fuerzas Armadas transportar y distribuir las urnas a nivel nacional.

⁴ La “cuarta urna” fue una iniciativa del presidente Zelaya Rosales para consultar a la ciudadanía si estaba de acuerdo en convocar una Asamblea Nacional Constituyente para aprobar una nueva Constitución de la República y “refundar Honduras”. Inicialmente el mecanismo se

electorales y la democracia. La percepción predominante es que la política no es más que el arte de llegar al poder para robar los fondos públicos, y que el retorno al orden constitucional no ha servido para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población. Las preocupaciones de la mayoría de la población son otras. Una consulta a nivel nacional, realizada en junio de 2018, sobre ¿Cuál es el problema más grave que está enfrentando el país?, estableció las siguientes prioridades: Desempleo, 26,1%; Corrupción, 16,2%; Seguridad, 13,9%; Pobreza, 12,0%; Situación económica, 11,9%; Costo de vida, 6,0%, y otros, 13,9%.⁵ La persistencia y agravamiento de la desigualdad, la discriminación, la corrupción y la impunidad afectan la confianza en las instituciones, los partidos políticos y sus líderes. Sus efectos limitan el acceso universal a la participación política, el ejercicio libre del sufragio y la competencia electoral. Esa tendencia se agrava con la implantación en el país del narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada cuyo dominio territorial y económico, más el uso de su poder de fuego, recorta la competitividad y el pluralismo de la vida política, además de distorsionar por completo las campañas electorales. Son múltiples los ejemplos de municipios absolutamente controlados por criminales y que inclinan la balanza del lado de los candidatos que son sus cómplices.

En esas condiciones, votar pierde sentido para amplias franjas del electorado.

El interés de esos sectores por acompañar activamente los procesos de reforma electoral es mínimo. De acuerdo con los resultados del Barómetro de las Américas del 2017, en el país apenas 1 de cada 3 personas dan un margen de credibilidad a los procesos electorales.⁶ ¿De quién es la responsabilidad para ese decrecimiento? Desde el punto de vista teórico, la ciudadanía democrática no preexiste a la democracia; se forja, se crea y se educa con la práctica democrática, en el día a día del ejercicio de los derechos y de las obligaciones, en las elecciones periódicas, libres y justas, en la práctica cotidiana de valores democráticos desde la infancia y en los distintos ámbitos de socialización. Sin esas condiciones, la construcción de ciudadanía democrática es todavía más una aspiración que una realidad.

d. El cuarto factor es el interés y la capacidad de presión e incidencia política y electoral que puede tener la comunidad internacional, en particular el gobierno de Estados Unidos, la Unión Europea y organismos multilaterales, como la ONU. En el Informe de la misión exploratoria del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas a Honduras⁷, del 20 de febrero de 2018, señalaron que *“Honduras se encuentra en medio de una crisis del sistema político, que no es transitoria sino más bien de larga data. La reconciliación sigue siendo un tema pendiente y existe una aguda polarización de la sociedad que se refleja en las redes sociales a través de*

⁵ Percepción ciudadana sobre la crisis política y el diálogo como salida democrática en Honduras, junio 2018, Caritas de Honduras e Instituto Nacional Demócrata. Realizada por la firma Borge y Asociados.

⁶ Barómetro de las Américas, LAPOP 2016-2017.

⁷ Del 6 al 10 de febrero de 2018, el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas desplegó una misión exploratoria a solicitud del gobierno de Honduras. La misión la integraron Carlos Vergara, Oficial de Asuntos Políticos; Marcie Mersky, experta en mediación, y Catalina Soberanis, del PNUD/ Guatemala.

campañas de descalificación y odio. Existe un amplio consenso de que los altos niveles de violencia poselectoral, los serios desafíos que enfrenta la situación de los derechos humanos y la tendencia a militarizar la seguridad pública son factores de gran preocupación que contribuyen significativamente a los niveles existentes de desconfianza hacia el gobierno y entre diferentes sectores". El informe de la misión agregó que *"pudo constatar que existe una sensación de despertar de la sociedad civil hondureña, la cual representa una gran oportunidad para promover cambios en el país"*. Al respecto hay dos corrientes de opinión predominantes en la ciudadanía, la que considera que esa incidencia es intervencionista, y, la otra es que, sin presión internacional, no podría haber reforma electoral, ni cambios democráticos. En cualquier caso, la comunidad internacional desde el momento en que aceptó su papel de observadora de los comicios asumió un compromiso con el proceso. Compromiso ante el cual tampoco tiene una posición homogénea, como se constató en los informes de las misiones de observación de la OEA y la Unión Europea respecto a las elecciones 2017. En todo caso, la incidencia internacional en la reforma electoral tiene muchos antecedentes. Sin la gestión de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), dependiente de la OEA y financiada por fondos externos diversos, no hubiese sido posible, por ejemplo, la propuesta y aprobación de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos, aprobada por el Congreso Nacional en

octubre 2016. Ahora bien, esa presión internacional no es uniforme, por la diversidad de intereses que representan; tampoco es permanente y, sin duda, no sustituye, ni pretende hacerlo, a la ciudadanía hondureña, como principal responsable, motor y garante de derechos y libertades.

La tarea es compleja, más si se advierte que la reforma del derecho electoral plantea muchos desafíos jurídicos y obstáculos políticos. Las reglas electorales más importantes las establece la constitución, y gozan, por tanto, de una protección especial. El artículo 51 de la Carta Magna establece que, por ejemplo, *"la Ley que regule la materia electoral únicamente podrá ser reformada o derogada por mayoría calificada de los dos tercios (2/3) de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste"*. Este hecho propició que los partidos políticos y sus líderes hicieran negociaciones y pactos secretos a cambio de los votos necesarios, entendimiento que aun llegando a un acuerdo podría representar una nueva frustración para el país si el marco legal de reforma que se adopte no atiende de manera apropiada a la estructura y las divisiones políticas de la sociedad, de tal forma que los principales conflictos, reclamos y diferencias entre los distintos grupos sociales sean conciliados a través del sistema de representación política. Se trata de garantizar la inclusión y representación política en condiciones de equidad y que el sufragio no sea el principio y fin de la democracia, sino un medio para fortalecerla.

2. ORGANIZACIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA DE HONDURAS

En el marco de la organización política, el país se divide en 18 departamentos, los que a su vez tienen municipios, habiendo 298 en total. Los municipios se administran por las corporaciones que se eligen a través de procesos electorales y tienen autonomía para tomar decisiones dentro del marco de la ley, el desarrollo municipal y los intereses nacionales. Esa autonomía no es financiera, puesto que la absoluta mayoría depende de los recursos del Estado para administrarse y ejecutar obras. Esa dependencia explica, en parte, las asimetrías que en materia de recursos financieros, físicos, humanos e institucionales presentan los municipios. Se estima que 75% de los municipios corresponden a los grupos más pobres: baja disponibilidad de recursos financieros, pobres en recursos humanos calificados y débil marco institucional.

Por otra parte, la Administración Central la estima integrada a cada uno de los poderes y órganos establecidos en la Constitución de la República y la complementan las instituciones descentralizadas, creadas por decretos legislativos, a las cuales se les asigna personalidad jurídica y patrimonio propio.

Pese a su dimensión burocrática, el Estado carece de una carrera de servicio civil, aunque cuenta con una ley en la materia. Esta ley que se aprobó en 1967 se aplica parcialmente a los servidores del gobierno central y no cubre todo el sector público. En contraste con el alto porcentaje de pobreza que impera en la mayor parte de la población⁸, esa institucionalidad cuenta con un presupuesto muy alto y que aumenta vegetativamente año con año. En 2017, por ejemplo, oficialmente dispuso de 228 mil 688 millones 98 mil 186 lempiras, distribuido en 130 mil 499 millones 451 mil 205 lempiras para la administración general, y 98 mil 188 millones 646 mil 981 lempiras para la administración descentralizada.

Controlar la institucionalidad pública, como se puede observar, es sumamente rentable

⁸ Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en Honduras en el año 2016 las personas en condiciones de pobreza representaron 65.7% (5,699,879) de la población total, de las cuales 42.5% sobreviven bajo condiciones de pobreza

para quienes tienen la política como una fuente de lucro personal o corporativo. Esa es la raíz que explica el clientelismo político vigente, como una práctica sumamente arraigada y, en buena medida, depredadora de los recursos públicos. El estira y encoje tradicional de toda negociación por una reforma electoral tiene estrecha relación con el clientelismo político, sobre todo, por el hecho de que la institucionalidad electoral es una fuente de recursos y empleo. Los partidos representados en el TSE o en el RNP disponen de una cuota de su burocracia para “profesionalizar” a sus activistas. Sin duda, un sistema de poder difícil de desmontar, pero que cada vez se revela más inviable, en términos éticos, políticos, sociales, económicos y culturales.

Para esta investigación es importante acotar un elemento más. A partir de 1990, con la aplicación de un nuevo modelo económico a través de la aplicación del Decreto 18-90, conocido como Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía o Programa de Ajuste Estructural (PAE), se fortaleció y diversificó el poder fáctico empresarial y, a su vez, se debilitaron las organizaciones

extrema. Del total de asalariados, 71.6% (940,777) recibía ingresos por debajo de un salario mínimo de subsistencia, y de los ocupados 55.7% estaba en condiciones de subempleo. Para el 2017, estos indicadores empeoraron.

sociales que vieron perder su capacidad de incidencia. La institucionalidad se puso claramente al servicio de la llamada “clase política” y ésta, a su vez, del poder empresarial emergente, ligado a concesiones o privatización de bienes públicos estratégicos.

Acceder al poder se volvió resultado de contactos, patrocinios y una lucha por la preeminencia en la que se mezcla la demagogia de las promesas políticas y la rigidez para aceptar los cambios de fondo que Honduras demanda.

3. CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

Los cargos de elección popular a escoger mediante el voto directo y secreto en Honduras son los siguientes:

- a. Un presidente y tres designados de la República por cada partido político participante.
- b. Veinte candidatos a diputados propietarios y veinte candidatos a diputados suplentes al Parlamento Centroamericano, por partido político participante.
- c. Ciento veintiocho candidatos propietarios y ciento veintiocho candidatos suplentes a diputados al Congreso Nacional, por cada partido político participante.
- d. Doscientos noventa y ocho candidatos a alcaldes, doscientos noventa y ocho candidatos a vicealcaldes y los respectivos regidores por municipio, por cada partido político participante.⁹

Los departamentos con más electores, de acuerdo con la cantidad total de ciudadanos en el Censo Nacional Electoral (CNE), son Francisco Morazán y Cortés, en el primero se registra un millón 114 mil 888 electores (18.4%) y en el segundo, un millón 094 mil 104 (18.0%). A esos departamentos les sigue Yoro con una carga electoral de 421 mil 854 (6.98%). Las áreas rurales continúan representando, en su conjunto, la mayoría del padrón, aunque cada vez es más escasa su diferencia respecto a la concentración urbana. La mujer es mayoritaria en el CNE con 51.1% del total, sobre 48.9% de hombres. En cuanto a las candidaturas políticas, en el

2017 las mujeres representaron 44% y los hombres (56%).¹⁰

El padrón electoral para los comicios de 2017 tuvo un incremento del 11.4% en relación con 2013, es decir, sumó 6,046,873 hondureños, en tanto el anterior fue de 5,355,000 hondureños, de los que acudieron a las urnas 3,274,920, con una abstención del 38.8%. De acuerdo con el rango de edad, los jóvenes entre 21 a 25 años son mayoría con 875 mil 438 votantes, le siguen personas de 26 a 30 años, con 799 mil 334, en tanto que el tercer rango es de 31 a 35 años con 741 mil 496 ciudadanos.

⁹ La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, establece en su Artículo 219 que las Corporaciones Municipales están integradas por un alcalde, un vicealcalde y por un número de regidores que se determinará en la forma siguiente: municipios hasta de cinco mil habitantes, cuatro (4) regidores; de 5,001 a diez mil, seis (6); de

10,001 a ochenta mil, ocho (8); y municipios con más de ochenta mil (80,000) y cabeceras departamentales, diez (10) regidores.

¹⁰ De las 128 curules disponibles para diputaciones en 2017, 27 fueron ganadas por las mujeres (21%), porcentaje que es menor al registrado en las elecciones 2013 (25.7%).

Esas estadísticas, provenientes de fuentes oficiales, siempre están sujetas a reserva debido a que persisten muchas irregularidades y preguntas por aclarar, por ejemplo: ¿Quiénes están inscritos en el registro electoral? ¿Hay sectores en la sociedad que están subrepresentados en el registro? ¿Se practica una depuración real del censo? ¿Qué garantías hay de que la identidad de más de un millón de hondureños que viven en el exterior no es suplantada o manipulada internamente el día de los comicios? ¿Intervienen logaritmos que alteran la transmisión y conteo de datos? Desde el inicio de la transición política en 1980 se observan condiciones económicas y sociales que condicionan la participación efectiva de los electores. De un entusiasmo inicial que movilizó a un 80% de los votantes en 1981 a una abstención estimada de 48.6% en 2017. El promedio hondureño de votación tiende a decrecer históricamente, aunque hay procesos en los cuales parece repuntar modestamente. Tómese en cuenta que en el país el voto es obligatorio y se ejerce simultáneamente, aunque en papeletas y urnas separadas, para elegir presidente, diputados y corporaciones municipales.

Un estudio comparativo de legitimidad del proceso electoral presentado por el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), que incluyó una encuesta de opinión de representación nacional, mostró que luego de los comicios del 2013 más de la mitad de los encuestados (55.3%) señalaron tener “*mucha*” o “*alguna*” confianza en que los resultados oficiales reflejaran fielmente la voluntad de los electores. Después de la elección de noviembre último, ese porcentaje no llega ni a un tercio (30.7%).¹¹ Lo que es más grave: el porcentaje de hondureños que no

tienen “*ninguna confianza*” al proceso casi se ha duplicado del 23.8% en 2013 al 39.4% en 2017. Se está ante una notoria falta de legitimidad ya no sólo del proceso, sino también de la propia convocatoria al mismo, lo cual se expresó activamente en movilizaciones y protestas. En una democracia de calidad, el sistema legal es respetado y reconocido, ya que la ley se asume, entonces, como la mejor manera para establecer las reglas del juego y generar confianza ante la natural incertidumbre de un proceso electoral.

El progresivo aumento de las desigualdades, así como las particularidades ideológicas que estas últimas adquieren en el contexto actual, rodean de peligrosas tensiones a la gobernabilidad democrática y al Estado de derecho. Se está, en todo caso, ante un cuadro muy complejo en el que “*la participación no es constante ni se distribuye por igual en toda la población. Varía según criterios demográficos (edad, sexo, etc.), sociales y culturales (clase social, nivel educativo, área de residencia, adscripción étnica, religión, socialización familiar, etc.), políticos (tipo de elección, interés por la política, militancia o identificación partidaria), jurídicos (obligatoriedad del voto, condiciones de inscripción), etc.*”¹² En todo caso interesa subrayar que existe la percepción de una desilusión o desencanto ciudadano creciente con la política, los políticos y los procesos electorales, y que la crisis actual es fundamentalmente responsabilidad de los políticos. La ya citada encuesta de percepción ciudadana sobre la crisis política y el diálogo planteó la siguiente pregunta: Para usted ¿Qué provocó la crisis política que vive el país? Y las respuestas fueron: Los mismos políticos, 16,7%; el gobierno, 15,5%; fraude electoral,

¹¹ Observatorio político de las mujeres, Análisis 2017-2018. Proyecto: Observatorio para el monitoreo del reglamento de paridad y alternancia,

violencia política y de género hacia las mujeres y diversidad sexual.

¹² Salvador Romero Ballivián, Participación política y electoral en las democracias de América Central a inicios del siglo XXI.

13,0%; la reelección, 12,3%; la ambición de poder, 7,4%; el golpe de Estado, 7,3%; y la corrupción, 5,8%.¹³

4. SISTEMA DE PARTIDOS

El artículo 5 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece que los partidos políticos, alianzas y las candidaturas independientes constituyen los medios para la participación política de los ciudadanos. Los partidos políticos son reconocidos como instituciones de derecho público y gozan de los derechos establecidos en la Constitución de la República y la legislación interna. La constitución de los partidos es libre y 50 o más ciudadanos hondureños pueden comparecer ante un notario manifestando su propósito de constituir un partido político. Inscribirlo para competir es más complejo. Los partidos políticos legalmente constituidos para obtener su inscripción deberán solicitarlo al Tribunal Supremo Electoral (TSE), cumpliendo, entre otros, los siguientes requisitos¹⁴:

- a. Que la solicitud podrá presentarse en cualquier tiempo, excepto en el año electoral.
- b. Acreditar que cuenta con autoridades departamentales y municipales completas en, por lo menos, 10 departamentos y 150 municipios del país.
- c. Una nómina de ciudadanos que respaldan la solicitud, equivalente a dos por ciento del total de votos válidos emitidos en la última elección general en el nivel electivo presidencial.

Pese a que la presentación de la política de Equidad de Género también es requisito para la inscripción electoral, en los últimos comicios apenas tres de los partidos políticos en contienda lo cumplieron. La LEOP establece en su artículo 104 que los partidos políticos están obligados a presentar al TSE un informe sobre el cumplimiento de esa norma, seis meses antes de la convocatoria a las elecciones internas y primarias, pero ese requisito no se cumple.

El escenario político hondureño ha sido dominado históricamente por dos partidos políticos: el Partido Nacional y el Partido Liberal. No obstante, a consecuencia del quiebre

institucional que supuso el Golpe de Estado de 2009 y después de la fecha de suscripción del Acuerdo de Cartagena del 2014¹⁵, el multipartidismo se impuso en el panorama político-electoral hondureño. En los comicios generales del 26 de noviembre de 2017, diez partidos políticos fueron inscritos ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE): Liberal, Nacional, de Innovación y Unidad, (PINU-SD), Anticorrupción (PAC), Demócrata Cristiano de Honduras (DC), Unificación Democrática (UD), Libertad y Refundación (Libre), Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (FAPER), Alianza Patriótica y el Movimiento Solidario (Vamos). De estos partidos, Libre, el Pinu y algunos fundadores

cual se garantiza al expresidente Zelaya Rosales su regreso a Honduras después del golpe de Estado, con reconocimiento pleno de sus derechos según la Constitución y las leyes de Honduras, incluyendo el ejercicio de su acción política en condiciones de seguridad y libertad.

¹³ Ídem 4.

¹⁴ Reglamento de inscripción de los partidos políticos.

¹⁵ Acuerdo suscrito el 22 de mayo de 2011 entre el entonces presidente Porfirio Lobo y el expresidente José Manuel Zelaya Rosales (con la mediación de Colombia y Venezuela), por medio del

del PAC se aliaron para lanzar una sola candidatura presidencial, bajo el membrete de la Alianza de Oposición contra la Dictadura (Salvador Nasralla), por lo que para esa casilla hubo nueve candidatos.

Cabe señalar que la mayoría de los nuevos partidos son denominados “*de maletín*” y siguen la tradición del PINU y la Democracia Cristiana que, desde su ingreso al ruedo electoral en la década de los 80,

nunca cruzaron la barrera del 3% de los votos efectivos a nivel nacional. Erróneamente considerados partidos “*en crecimiento*”, suelen ser aliados convenientes de los partidos políticos hegemónicos para integrar “*mayorías*” en los órganos electorales. La excepción reciente han sido el Partido Libertad, Refundación (Libre) y el Partido Anticorrupción (PAC) cuando era encabezado por Nasralla en los comicios de 2013. Ver cuadro 1.

Cuadro 1: Resultados elecciones 2013

Candidato	Partido	Votos	%
Juan Orlando Hernández	Partido Nacional	1,149,302	36.89
Xiomara Castro	Libertad y Refundación	896,498	28.78
Mauricio Villeda	Partido Liberal	632,320	20.30
Salvador Nasralla	Partido Anti-Corrupción	418,443	13.43
Romeo Vásquez Velásquez	Alianza Patriótica	6,105	0.20
Orle Solís	Partido Democracia Cristiana	5,194	0.17
Jorge Aguilar Paredes	Partido Innovación y Unidad	4,468	0.14
Andrés Pavón	FAPER–Unificación Democrática	3,118	0.10
Total		3,115,448	100
Votos válidos		3,115,448	95.12
Votos anulados		108,171	3.30
Votos en blanco		51,727	1.58
Votos en total		3,275,346	100
Votantes registrados		5,355,112	61.16

Fuente: Datos del TSE

En las elecciones 2017 el PAC participa, pero su resultado es ínfimo, luego de que una decisión del TSE motivó a Nasralla abandonar esa agrupación y participar en alianza con el partido Libre. Oficialmente, en el recuento final, Hernández obtuvo 42.95% de los votos (1.410.888) y Nasralla, 41.42% (1.360.442). El histórico Partido Liberal quedó a un distante 14.74% (484.187). La

Alianza Patriótica Hondureña fue el partido “*pequeño*” que más votos obtuvo, con apenas 0.20% en la casilla presidencial (6.517). Su resultado en las urnas llama la atención puesto que formalmente recibió más de 30 mil credenciales para acreditar sus representantes ante las Mesas Electorales Receptoras (MER).

5. MARCO LEGAL ELECTORAL

A partir de 1980 el país se hizo de un conjunto de reglas del juego electoral, de reformas y elecciones que, como un laboratorio permanente de ensayo y error, de avances y retrocesos, construyó el complejo entramado que hoy forma lo que podemos denominar las instituciones de la democracia electoral. Su desarrollo tuvo como base una serie de pactos electorales, básicamente entre nacionalistas y liberales, cuyo objetivo principal fue garantizar su alternancia en el poder, promoviendo derechos mínimos para el ejercicio de voto ciudadano.

El marco general legal del sistema electoral hondureño está compuesto tanto por la ley especial que regula la función electoral y el sistema de partidos: Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP), reglamentos que se emiten (reglamento de escrutinio de mesas electorales receptoras, reglamento de observación nacional e internacional en las elecciones generales o el reglamento para la transmisión de resultados electorales), como por leyes ordinarias que interactúan en el desarrollo de los procesos electorales. Estas últimas se relacionan, por ejemplo, con el registro civil para lo relativo a la información ciudadana o el Código Penal en cuanto a la investigación y persecución de otras conductas vinculadas a delitos electorales (Artículos 209 a 214 de la LEOP) y su aplicación supletoria en conductas punibles ocurridas durante el proceso electoral.

El sufragio ciudadano y la elección de representantes populares son definidos por la Constitución como una función del Estado y todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales está a cargo del Tribunal Supremo Electoral (TSE), órgano máximo de dirección y organización de las elecciones. La regulación específica de la materia electoral, de acuerdo con la norma constitucional, se determina por la ley aprobada por el Congreso Nacional. En términos constitucionales, respecto de la función electoral, como ejes de estructura primaria normativa se encuentran el TSE y el Registro Nacional de la Personas (RNP), siendo

este último responsable de entregar las bases de datos de las personas mayores de 18 años para la elaboración del censo nacional electoral.

Debido a razones históricas, determinadas por influencias políticas y empresariales, el sistema jurídico electoral suele ser el resultado de la fusión de intereses políticos conservadores con la incorporación de algunos elementos innovadores sugeridos o exigidos por la ciudadanía organizada y la comunidad internacional, entre la que sobresalen la influencia de Estados Unidos (tanto a nivel oficial como no gubernamental), de la Organización de las Naciones Unidas (a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), de la Unión Europea (incluyendo agencias de cooperación) y de organismos hemisféricos, como la OEA, que impulsan programas y reformas electorales.

El director del CEDOH, Víctor Meza, sostiene que el problema de fondo en el modelo hondureño es la existencia de un nuevo escenario multipartidario que es obligado a participar con las viejas reglas electorales del bipartidismo. Efectivamente, un sistema será adecuado cuando sea coherente con el grado de desarrollo democrático de la comunidad en la que se aplica, o cuando sea capaz de facilitar la transición a la democracia o la consolidación democrática de esa comunidad.

Si bien es cierto que los sistemas electorales son producto de los acuerdos políticos,

un modelo democrático representativo e inclusivo que sea políticamente viable y tenga un alto nivel de legitimidad debe tener en cuenta, y también dar cabida, a las diferentes expectativas e ideologías políticas de cada uno de los actores políticos (ciudadanos, partidos políticos, organizaciones de ciudadanos, grupos de presión, etcétera) representativos de la sociedad, y no depender exclusivamente de la voluntad política de las élites gobernantes.

Cuando esas élites hacen caso omiso de los intereses del conjunto de los actores, en

especial de la ciudadanía, es casi imposible la existencia de procesos electorales libres y justos. La elección de un modelo electoral eficiente y democrático debe ser una decisión basada en el mayor consenso y representatividad posible. Con el fin de evitar que los sistemas electorales se conviertan en fórmulas teóricas, ineficaces o inoperantes, es fundamental analizar en mayor detalle los acuerdos políticos, el contexto social que los determinan y los aspectos circunstanciales que lo definen. De todos ellos nacen las reformas.

6. SÍNTESIS HISTÓRICA DE LA REFORMA ELECTORAL

a. Caracterización general

Desde la aprobación de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, hubo momentos coyunturales significativos que motivaron reformas a esa normativa, sin tocar los núcleos duros de la inequidad y el control gubernamental de las elecciones. Enfrentados a cada nueva presión de reforma, los políticos tradicionales aprendieron a dosificarlas, aceptando que las mismas se darían en ciclos históricos y con concesiones mínimas, atentos a las señales de agotamiento del modelo. Y en cada uno de esos casos fueron perfeccionando una dinámica (libreto) de oposición inicial acérrima y aceptación final unánime de las reformas impostergables, como demostración pública de su *“compromiso democrático”*.

Cuando en 1993 los políticos se vieron obligados a aprobar el voto separado para los comicios generales, el extinto dirigente liberal Rafael Pineda Ponce declaró a los medios lo siguiente: *“Con el voto separado se está entrando en el camino de las rectificaciones, creo que ésta es una forma de fortalecer el proceso democratizador de nuestro país. El voto separado es el primer paso en la marcha hacia el perfeccionamiento de nuestros procesos de democratización en el campo de la elección de las autoridades”*.¹⁶ Lo que los políticos han tratado de frenar o mediatizar siempre es la ciudadanización

del proceso electoral y evitar que se tocaran los temas o aspectos más importantes y sensitivos, como la integración de los órganos electorales y la designación de sus miembros, una mayor fiscalización al financiamiento de las campañas, la inequidad en el acceso a los medios de comunicación o un control efectivo a los mecanismos de transmisión y recepción de datos.

Para atender una agenda de reformas electorales a fondo ha faltado siempre una decisión reformadora de la llamada *“clase política”* gobernante y es que para los políticos

¹⁶ Rafael Pineda Ponce, diputado al Congreso Nacional, Tiempo 29-10-1992, citado por Leticia

Salomón, en su trabajo sobre Cultura Política y Democracia, julio 1998.

el fraude es admisible, siempre y cuando no sean víctimas de este.¹⁷ En ese sentido, las propuestas de reforma han enfrentado siempre la decisión de la clase política de paralizar o manipular los cambios. Para el bipartidismo, cualquier modificación hacia una reforma electoral más democrática era entendida como un riesgo, como una posible afectación a sus intereses estratégicos en la búsqueda de los puestos de elección. El problema, en el ámbito hondureño, es que los partidos son los únicos que pueden cambiar las reglas del juego electoral; por eso las posibilidades de un acuerdo para modificar el modelo pasan por concertar pactos políticos.

Frente a los escenarios de cambio, cada reforma posee un sello distintivo, pero, ubicadas en la historia nacional, suelen responder a uno o varios de los siguientes propósitos:

- 1) Afrontar el conflicto social derivado de una acción o abuso político que cierra el acceso a los espacios de representación y toma de decisiones a otros actores.
- 2) Legitimar una decisión política partidista del gobierno que violenta las reglas electorales y constitucionales de consenso, como ocurre con la reelección presidencial.
- 3) Reestablecer el sistema de partidos cuando está frágil o en riesgo de fracturas graves.
- 4) Reparar las consecuencias de un fraude o los residuos de una ruptura constitucional.
- 5) Los avances o retrocesos en las leyes electorales han sido determinados por

coyunturas de país, no por un desarrollo progresivo de los derechos civiles y libertades públicas.

b. Cronología mínima

- 1) **1955.** En este año el Abogado Medardo Mejía hizo un proyecto de Constitución de la República en el que, por primera vez se creaba la figura del Tribunal Nacional de Elecciones.
- 2) **1956.** El 26 de marzo de 1956, bajo la égida del Gobierno de facto de Julio Lozano Díaz, se creó el Estatuto Electoral, introduciendo la institución denominada Tribunal Supremo Electoral, el cual tenía como finalidad convocar al pueblo hondureño para la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente, proceso electoral que se llevó a cabo el 22 de septiembre de 1956 y que no se concretó por la evidencia incontrovertible de un fraude electoral oficialista que motivó que las incipientes Fuerzas Armadas encabezaran un golpe de Estado el 21 de octubre del año indicado.
- 3) **1957.** La Ley Electoral del 22 de julio de 1957, emitida por la Junta Militar de Gobierno mediante Decreto Número 113 de fecha 22 de julio de 1957, creó el Consejo Nacional de Elecciones, conformado de la forma siguiente:
 - a) Un propietario y un suplente designado por cada uno de los partidos políticos, debidamente inscritos.

¹⁷ El 3 de octubre de 2008, en una entrevista a un canal local de televisión, Manuel Zelaya Rosales reveló que tuvo que apelar al fraude y la corrupción que impera en el sistema electoral, para poder ganar las elecciones en noviembre del 2005. ¿Hay algún gobernante, a partir del retorno al orden constitucional (1980), que no haya

sido beneficiado por el fraude y la corrupción? Podría haber candidatos que no fueran proclives o protagonistas del fraude, pero todos han sido conscientes de que el sistema electoral hondureño y sus resultados están marcados por irregularidades y/o fraudes.

- b) Un propietario y un suplente de asociaciones representativas de comerciantes, industriales, agricultores y ganaderos
- c) Un propietario y un suplente propuesto separadamente por la Federación de Asociaciones Femeninas Hondureñas; Federación de Estudiantes Universitarios (FEUH); Federación Hondureña de Maestros y Federación de Sindicatos de Trabajadores.

Esa ley electoral sirvió para convocar la elección de una nueva Asamblea Nacional Constituyente, proceso electoral que se realizó el 22 de septiembre de 1957, instalándose la misma treinta días después, con el objetivo de redactar la Constitución de la República y reorganizar jurídicamente al Estado de Honduras. La asamblea la presidió el político liberal José Ramón Villeda Morales, quien posteriormente tomó posesión de la Presidencia de la República junto con los tres designados a la Presidencia el 21 de diciembre de ese mismo año.

- 4) **1960.** Ley de Elecciones, emitida mediante Decreto Número 301 por el Congreso Nacional de la República el 16 de mayo de 1960. Esa ley regularía las elecciones generales previstas para el 26 de noviembre de 1963 y que fueron abortadas por el golpe militar cruento que protagonizó el general Oswaldo López Arellano.
- 5) **1964.** Una nueva Ley Electoral fue emitida el 23 de marzo de 1964 y derogó la Ley Electoral de 1960. La nueva ley se emitió para dirigir, supervisar y controlar

la elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, que aprobó la Constitución de 1965 y convirtió en constitucional el régimen de facto del coronel López Arellano (elección de Segundo Grado).

- 6) **1977.** El 5 de junio, el General Juan Alberto Melgar Castro, en Consejo de Ministros, creó el Consejo Asesor del Jefe de Estado, con las atribuciones siguientes:
 - a) Redactar una Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas para convocar a la ciudadanía a elegir representantes (diputados) a una Asamblea Nacional Constituyente,
 - b) Preparar el Censo Nacional Electoral
 - c) Redactar la Ley del Registro Nacional de las Personas.

El 31 de diciembre de 1977 y mediante Decreto Número 572 el general Melgar Castro, Jefe de Estado en Consejo de Ministros, emitió la Ley Electoral anteriormente indicada. Esa ley fue de corta duración, pero algunos analistas la consideran sumamente innovadora, *“reflejando los puntos de vista de nuevas fuerzas sociales y de grupos políticos reformistas excluidos por las dirigencias de los partidos tradicionales, Nacional y Liberal”*.¹⁸ Las principales innovaciones incluyen la celebración de elecciones internas de los partidos políticos, el principio de representación proporcional en las elecciones internas de los partidos, la flexibilización de los requisitos para la inscripción de nuevos partidos y el derecho a candidaturas independientes.

- 7) **1979-1980.** El 1 de diciembre el Tribunal Nacional de Elecciones, convocó a

¹⁸ La reforma electoral en Honduras, por Ernesto Paz Aguilar.

<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/ReformaElectoral.pdf>

la ciudadanía para elegir diputados a una Asamblea Nacional Constituyente, comicios que se practicaron el 20 de abril de 1980. Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, esta tuvo como responsabilidad cívica lo siguiente:

- a) Organizar jurídicamente al Estado de Honduras;
- b) Redactar una nueva Constitución de la República;
- c) Crear el texto contentivo de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, para elegir autoridades en los niveles de Presidencia de la República con sus respectivos designados; diputados al Congreso Nacional de la República y corporaciones municipales.

- 8) 1981.** Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Este cuerpo legal fue emitido, por la Asamblea Nacional Constituyente y sirvió para convocar al pueblo hondureño a la celebración de elecciones de autoridades supremas del país, las cuales se desarrollaron el último domingo del mes de noviembre del año mencionado. El Tribunal Nacional de Elecciones estaba conformado por los representantes de los cuatro partidos políticos existentes hasta ese momento, Liberal, Nacional, PINU y DC, más un representante de la Corte Suprema de Justicia, para formar un número impar. Este sistema de integración tuvo vigencia hasta el 14 de mayo del año 2004. Paradójicamente, la ley de 1981 representó un retroceso

respecto de los avances logrados en la anterior, incrementó, por ejemplo, de 10,000 a 20,000 las firmas necesarias para la inscripción de nuevos partidos y del 1% al 2% el número de firmas requeridas para la inscripción de candidaturas independientes para diputaciones o la presidencia de la república. Consolidó, además, el control político partidario de organismos estratégicos, como el propio Tribunal y el Registro Nacional de las Personas (RNP). Esa involución en requisitos participativos y valores democráticos marcó la tendencia posterior de la legislación electoral y de sus órganos principales de ejecución de marchar a contrapelo de los estándares internacionales de calidad electoral, que demandan un proceso de mejoramiento continuo para garantizar a la ciudadanía respeto y transparencia en el ejercicio de sus derechos.

- 9) 1985.** En este año eminentemente electoral se generó una crisis institucional entre los tres poderes del Estado y, con aval de los militares, los partidos políticos asumieron compromisos políticos¹⁹ para sofocar sus diferencias, producto de lo cual el Congreso Nacional de la República, mediante Decreto Número 89-85 del 05 de junio de 1985, emitió la Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas, directas y generales de autoridades supremas y municipales, que fueron celebradas el último domingo del mes de noviembre de ese año.

¹⁹Uno de los compromisos implicó una reforma electoral que culminó con la llamada OPCION "B", que permitió que los partidos tradicionales pudieran presentar varias candidaturas presidenciales bajo la misma bandera, resultando

ganador el partido que acumulara mayor número de votos en total y dentro del mismo sería ungido presidente el aspirante con mayor número de votos válidos.

10) 2000. Como resultado de la acción del movimiento de mujeres y el trabajo de algunas diputadas, el Congreso aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, que representó un avance significativo en materia de igualdad, inclusión y participación de la mujer. La Ley de Igualdad de Oportunidades estableció por primera vez la cuota de género. El artículo 81 de la ley disponía que como mínimo un 30% de las candidaturas a cargos públicos electivos y órganos de dirección de los partidos debía ser ocupado por mujeres. La Ley de Igualdad de Oportunidades preveía dos elementos importantes: en primer lugar, el carácter progresivo de la cuota que empezaría con el piso del 30% y sería progresivo *"hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres"*; y un segundo elemento importante era la utilización del *"mandato de posición"*: las candidatas mujeres debían ocupar posiciones elegibles en las listas. Las primeras elecciones realizadas con este sistema (2001) no dieron los resultados esperados y se produjo una disminución del número de diputadas. En 1997 -sin cuota de género- el porcentaje de diputadas electas fue del 9,3% mientras en 2001 -con cuota- fue de sólo el 7%. Entre los factores determinantes de este resultado en la primera aplicación de la norma se mencionaron la falta de voluntad política de los partidos de ampliar la participación de la mujer; la prevalencia de estructuras patriarcales y machistas en los partidos; el escaso tiempo entre la sanción de la ley y la realización de las elecciones, lo que

conspiró en términos de difusión e implementación y la falta de sensibilización de la ciudadanía, en particular de las mujeres.²⁰

11) 2001-2003. Es un período de amplio debate sobre reformas electorales debido a que surge como una condición vinculada al proceso de transformación nacional derivado del devastador impacto del Huracán Mitch (1998) y en el marco de la iniciativa de países pobres muy endeudados (HIPC). Con el *"Manifiesto de los Partidos Políticos al pueblo hondureño"* (4 de septiembre del 2001) y el Acuerdo Nacional de transformación para el desarrollo humano en el siglo XXI (18 de septiembre del 2001) se establece el compromiso por parte de los candidatos a la presidencia de la república de llevar adelante una reforma electoral. En ambos textos, los dirigentes políticos asumieron más de una veintena de compromisos que apuntaban a cambios importantes en las estructuras institucionales del país y en el sistema electoral, en el modelo económico y social, en las relaciones entre el Estado y la sociedad y en la cultura política en general. Uno de esos compromisos fue el de *"redactar un proyecto de Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que modernice el régimen electoral y mejore las posibilidades de la competencia política"*.²¹

12) 2004. El Congreso Nacional de la República, dándole cumplimiento a los Acuerdos Cívicos del 2001, suscritos por los partidos políticos legalmente

²⁰ La Participación Política de las Mujeres en Honduras: El camino del reconocimiento de derechos a la presencia efectiva Delia M. Ferreira Rubio* Para IFES agosto 2013.

²¹ Democracia, Legislación Electoral y Sistema Político en Honduras. Equipo de investigación del CEDOH. 2004

inscritos, aprobó el 15 de mayo de 2004 el Decreto 44-2004 de la nueva Ley Electoral, que junto a disposiciones de evidente contenido moderno y democrático mantiene elementos de las viejas reglas del juego.²² La nueva ley crea el Tribunal Supremo Electoral, conformado por tres magistrados propietarios y un suplente, propuestos por los partidos políticos y electos, por un período de cinco años, con el voto calificado de las dos terceras partes del Congreso Nacional de la República. El TSE tuvo bajo su responsabilidad la conducción de las elecciones internas y primarias, llevadas a cabo el 20 de febrero del año 2005. Asimismo, condujo el proceso de elecciones generales realizadas el último domingo del mes de noviembre del mismo año. La reforma electoral introdujo avances significativos en la parte operativa, entre ellos:

- a) Ratificación institucional del Voto Domiciliario.
- b) Creación del Tribunal Supremo Electoral, sustituyendo la figura del Tribunal Nacional de Elecciones, el cual tuvo una vigencia de veinticinco años.
- c) Uso de la papeleta separada con fotografía en sus tres niveles electivos con excepción de los candidatos a regidores.
- d) Incorporación Institucional del cronograma de actividades electorales.
- e) Introducción de los principios que constituyen la base doctrinaria del sistema electoral hondureño.
- f) Incorporación de las disposiciones legales con referencia a la Equidad

de Género e Igualdad de Condiciones.

- g) El Tribunal Supremo Electoral dentro de las funciones y atribuciones de que está investido, mediante resolución administrativa, autorizó la participación cívica y democrática de las organizaciones civiles, en calidad de observadores nacionales, tanto para las elecciones internas y primarias como para las generales de autoridades supremas.
 - h) Normativa para la práctica de las elecciones internas
 - i) Programa de formación cívica electoral.
 - j) Regulación de encuestas y sondeos de opinión pública, con tiempos definidos para su práctica.
 - k) Establecimiento del período de propaganda, con sus tiempos definidos.
 - l) Establece la diferencia entre elecciones internas y elecciones primarias, y separación de competencias entre autoridades de partido y el TSE.
 - m) Establece mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el manejo presupuestario.
 - n) Prohibición de las postulaciones dobles a cargos de elección popular
- 13) 2006.** A mediados del 2006 las distintas bancadas representadas en el Congreso Nacional iniciaron un debate con el propósito de concertar una propuesta de reforma a la ley electoral, entre ellas: la descentralización del escrutinio, la mecánica de elección de los diputados en las elecciones internas y generales, la reintegración del TSE por los cinco partidos, la incorporación de la

²² La nueva ley sustituyó la aprobada el 20 de abril de 1981 y tuvo 16 reformas aprobadas

mediante decretos legislativos en 1982, 1983, 1984, 1986, 1989, 1991, 1992, 1993, 1994 y 1997.

fotografía y se llegó a discutir el “*cierre del TSE en períodos no electorales*”.

14) 2011. En el año 2011 el Tribunal Supremo Electoral presentó ante el Congreso Nacional un proyecto de reforma de la LEOP con la intención de que nuevas reglas aplicasen a las elecciones primarias del 2012 y las elecciones generales del 2013. Esta propuesta de reforma contemplaba el establecimiento de reglas de transparencia y rendición de cuentas como medios de control por parte de los órganos fiscalizadores del Estado y de la sociedad misma, y una propuesta de normativa que permitiese la actualización del Censo Nacional Electoral, entre otros temas.

15) 2011. El Decreto No. 3-2011, del 17 de febrero, amplía los temas que pueden ser consultados a la población mediante plebiscito y referéndum. La reforma se había producido a través del decreto número 275-2010 del 13 de enero del 2011.

16) 2012. En abril, mediante reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas se establecieron cuotas de

participación igualitarias para las candidatas mujeres, primero de 40% para el proceso electoral 2012 - 2013 y posteriormente de 50% para las elecciones primarias y generales de 2016-2017. Además, fue aprobada una reforma del artículo 105 de la LEOP que señala que, para promover y lograr la participación efectiva de la mujer en la función pública, se establece una base mínima del 40% de mujeres en las nóminas de candidatos para cargos de autoridad de los partidos políticos, así como en la integración de sus órganos de dirección.

17) 2013. En el marco del proceso de las elecciones generales 2013, la Fiscalía General de la República (FGR), mediante resolución FGR-16-3013 del 24 de septiembre de 2013, crea la Unidad Especial Contra Delitos Electorales (UECD).

18) 2015. El Congreso Nacional aprobó la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos en Honduras, conocida como la Ley de Política Limpia. 2017.

7. AUTORIDADES ELECTORALES RESPONSABLES DE APLICAR LA LEY

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), máximo órgano responsable de conducir la organización de los procesos electorales posee amplias atribuciones administrativas y de resolución de conflictos, tanto en el desarrollo de dichos procesos como en los planteamientos que someten los actores políticos. Se define como un organismo permanente e independiente, cuya integración, organización y funcionamiento se declara, desde la ley electoral, como de seguridad nacional, por lo que empleados y funcionarios se sujetan a un Régimen Especial de la Carrera Electoral (artículo 9 de la Constitución de la República). El TSE está integrado por tres magistrados propietarios y un suplente, electos por el voto afirmativo de los (2/3) dos tercios de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional por un periodo de cinco (5) años, pudiendo ser reelectos.

Para ser magistrados del Tribunal Supremo Electoral se requiere ser: *“hondureño por nacimiento, mayor de veinticinco (25) años, de reconocida honorabilidad e idoneidad para el cargo y estar en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. No podrán ser elegidos magistrados: 1) Los que tengan las inhabilidades para ser Magistrados en la Corte Suprema de Justicia; 2) Los que estén nombrados para ocupar u ostenten cargos de elección popular; y, 3) Los que estén desempeñando cargos directivos en los partidos políticos legalmente inscritos. 4) Los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral no podrán realizar o participar de manera directa o indirecta en ninguna actividad política partidista, excepto emitir su voto el día de las elecciones, ni desempeñar ningún otro cargo remunerado, excepto la docencia”*.

La presidencia es rotatoria por períodos anuales y se elige por el Pleno del TSE, pudiendo ser reelecta, una vez que todos los magistrados propietarios hayan desempeñado ese cargo. Tanto para los comicios generales de 2013 como de 2017 recayó la Presidencia en el representante del Partido Nacional (David Andrés Matamoros Batson). La función legal culminante del TSE en el desarrollo y organización de las elecciones generales es la declaratoria de la elección presidencial y la determinación de las representaciones populares, tanto del Congreso Nacional como de las corporaciones municipales. Con ese procedimiento consuma los resultados electorales y los da por definitivos.

La LEOP establece un esquema centralizado para la realización de procesos electorales y la existencia de organismos sobre las que descansa su estructura legal:

- a. Tribunal Supremo Electoral,
- b. Tribunales Electorales Departamentales (TDE),

- c. Tribunales Electorales Municipales (TEM) y,
- d. Mesas Electorales Receptoras (MER).

La restricción legal que procura vanamente garantizar independencia política del tribunal proviene de la Constitución al prohibir que sean elegidos magistrados quienes al momento de la designación ejerzan *“cargos directivos en los partidos políticos”*. Se trata, no obstante, de un impedimento relativo sobre la militancia partidista y ni siquiera establece un plazo de separación o de pérdida de la calidad de dirigente o autoridad partidista a quien sea susceptible de ser designado magistrado del TSE por el Congreso Nacional. En la práctica, son los partidos políticos representados los que hacen la propuesta de magistrados a partir de negociaciones internas y luego interpartidarias. Vale destacar la existencia de un organismo de *“consulta y colaboración”* del TSE, el cual se denomina Consejo Consultivo Electoral (CCE). Dicha instancia u organismo secundario, según el tratamiento legal del TSE, también es de carácter permanente y se integra por delegados (o representantes), propietarios y suplentes, *“de los partidos políticos legalmente inscritos”* (la norma no señala alianzas electorales, pero sí a las candidaturas independientes). Entre sus facultades está la observación de los procesos electorales y la canalización de denuncias o reclamos. El Consejo Consultivo Electoral, de oficio en los temas de su competencia o a solicitud del Tribunal Supremo Electoral, formulará las respectivas recomendaciones. El Consejo debe interactuar con el Pleno del TSE participando en las sesiones para realizar observaciones a la actuación del tribunal en la organización del proceso electoral, así como para *“canalizar denuncias o reclamos”*.

Es interesante que los partidos políticos que integren el Consejo Consultivo Electoral

tendrán derecho mensualmente a una copia en medio magnético del Censo Nacional Electoral. Estas copias, según el artículo 41 de la LEOP, se proporcionarán durante el período que se inicia en la fecha de la convocatoria a Elecciones Generales y culmina con la celebración de las mismas con el objeto de verificar que el proceso de depuración se efectúe en forma eficaz y que el Consejo Consultivo Electoral emita sus observaciones al Tribunal Supremo Electoral. En los hechos, esta instancia legal pasa inadvertida y nadie reclama la vigencia de sus competencias, pese a que establece una vía adicional de resolución de conflictos o quejas ante la autoridad electoral.

Los Tribunales Electorales Departamentales (TED) se conforman de manera temporal por un miembro propietario y un suplente nombrados por el TSE, propuestos por cada uno de los partidos, alianzas y candidaturas independientes participantes en el proceso electoral. Los cargos de presidente, secretario y vocales del TED los distribuye el TSE de manera igualitaria entre los partidos. Funcionarán en cada cabecera departamental, desde dos meses antes hasta quince días calendario después de la fecha de realización de las elecciones generales. Por su parte, los Tribunales Electorales Municipales (TEM) también son de carácter temporal con una vigencia menor a los TED (cuarenta y cinco días antes y 15 días posteriores a la elección). La conformación de sus miembros y distribución de cargos es igual a la de los TED. El alcance de las atribuciones de los TEM se limita a cuestiones de operación y administración del proceso electoral.

Finalmente, son claves las Mesas Electorales Receptoras (MER), integradas con un miembro propietario y su respectivo suplente, propuestos por cada uno de los Partidos Políticos, Alianzas y Candidaturas Independientes que participen en el proceso

electoral y nombrados por el TSE. De acuerdo con la ley, ejercerán sus cargos de manera independiente de la autoridad que los propuso, subordinados a la ley y respetuosos a la relación jerárquica de los organismos electorales superiores. Si uno de los suplentes tuviese que actuar en lugar del propietario por ausencia de éste, lo hará en el cargo que el ausente tuviese en la Mesa Electoral Receptora.

Las Mesas Electorales Receptoras se ubican en los Centros de Votación en orden sucesivo determinado por el Tribunal Supremo Electoral. En la entrada de los Centros de Votación se colocan los números de las Mesas Electorales. En un lugar destacado de cada MER se visibiliza el número de la mesa correspondiente y el primer y último apellido, de los ciudadanos que votarán en ella. De igual forma se exhibe la lista de electores. Las facultades de las MER se vinculan en forma directa con el desarrollo de la jornada electoral y la manera en que se realiza el escrutinio y cómputo de los sufragios, así como del modo en que los resultados son transmitidos a las estructuras del resto de los organismos electorales encabezados por el TSE.

Son atribuciones de los miembros de las MER: 1) Respetar y garantizar durante la jornada electoral la libre emisión, secretividad y efectividad del voto; 2) Concurrir al centro de votación a las cinco horas (5:00 A.M.) del día fijado para la práctica de la elección; 3) Recibir del Tribunal Electoral Municipal los documentos y materiales electorales requeridos para la práctica de la votación; 4) Levantar y firmar el acta de apertura de la votación; 5) Tomar las medidas que el caso requiera, para guardar el orden durante la votación y práctica del escrutinio; 6) Requerir, por mayoría de votos, el auxilio de los Cuerpos de Seguridad del Estado cuando fuese necesario; 7) Admitir a los observadores internacionales debidamente

acreditados; 8) Darle cumplimiento a los instructivos electorales y las demás disposiciones que emita el Tribunal; 9) Resolver de inmediato y por mayoría de votos la prórroga de la votación en los casos que fuesen necesarios; 10) Levantar y firmar el acta de cierre una vez practicado el escrutinio, y entregar al Tribunal Electoral Municipal debidamente organizado, todos los documentos y material electoral; 11) Entregar Certificación de Resultados a cada miembro propietario de la Mesa Electoral Receptora, debidamente firmada por todos sus integrantes; 12) Resolver de inmediato por mayoría de votos, los incidentes electorales planteados por cualquiera de los integrantes de las Mesas Electorales Receptoras; 13) Comunicar al Tribunal Supremo Electoral, de manera inmediata y por medio del Presidente y el Secretario, el resultado del escrutinio practicado en cada uno de los niveles electivos de

conformidad con lo consignado en el Acta de Cierre de la Votación; y, 14) Cualquier otra atribución que le señale el Tribunal Supremo Electoral. Una característica legal común de estos organismos, desde el TSE hasta las MER, en el ámbito de su competencia, es la manera de tomar decisiones por mayoría simple.

En un resumen crítico sobre el desempeño de los órganos electorales destaca un hecho fundamental, si el TSE no trabaja de forma eficiente y correcta, las otras instancias tampoco lo harán. Desde las magistraturas del TSE hasta las MER se reproducen las mismas irregularidades o debilidades, desde el irrespeto al principio de neutralidad política en el proceso electoral hasta la falta de políticas de capacitación y organización electoral ciudadana.

8. MARCO LEGAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP) de Honduras cuenta con disposiciones que apuntan, teóricamente, a aumentar la participación política de las mujeres. Aprobada en mayo de 2012, estas disposiciones se aplicaron por primera vez durante las elecciones primarias de ese mismo año. La reforma de 2012 de la Ley Electoral estableció la aplicación del principio de plena paridad de hombres y mujeres para las elecciones de 2017. Sin embargo, el Reglamento del TSE que detalla las modalidades de aplicación del principio de paridad para los distintos niveles electivo limitó la alternancia efectiva entre hombres y mujeres en las planillas de candidatos a diputados, al exigirla solamente a partir de la tercera, cuarta o quinta posición según el número de diputados a elegir en la circunscripción.

El Reglamento del TSE sí respetó la alternancia en las listas municipales, pero en la práctica los partidos optaron por situar a hombres en un 75,95% de los casos como candidatos a alcalde, relegando abrumadoramente a las mujeres a las candidaturas para las vice alcaldías. Sólo 27 candidatas al Congreso, el 21,09% del total de sus miembros, han resultado electas en 2017, lo que supone un retroceso respecto a 2013

(25,7%). Estos porcentajes evidencian hasta qué punto el mecanismo de la alternancia impuesto por el TSE, aun respetando la paridad numérica en las listas, no cumple su objetivo formal y permite que los partidos posicionen mayoritariamente a hombres en puestos electivos de preferencia. La LEOP determina, en su Título II sobre Igualdad de Oportunidades Políticas, que el Estado debe garantizar la democracia participativa y el

ejercicio pleno de los derechos ciudadanos tanto a hombres como mujeres y que los partidos políticos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria (Art. 103).

Con el fin de cumplir con el objetivo de la no discriminación por razón de género en las estructuras internas de los partidos y en las candidaturas a puestos de representación (Art. 104), la Ley insta a las organizaciones partidistas a aprobar internamente (con la participación de las mujeres) una política de equidad de género, cuyo cumplimiento será supervisado por el TSE, mediante la presentación por parte de los partidos de un informe seis meses antes de la convocatoria a elecciones internas. La sanción contemplada por la violación de esta política es una multa equivalente al cinco por ciento (5%) de la deuda política. En una evaluación del

tema, una investigación del CEDOH sostiene que *“la participación política de la mujer muestra dos momentos diferentes: El primero, como sujeto social con derecho a elegir, y el segundo como sujeto social con derecho a ser electas. El primero transcurre fundamentalmente en las décadas de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado, en tanto que el segundo arranca con mayor claridad con la transición democrática iniciada en los años ochenta, con el inicio casi ininterrumpido de gobiernos elegidos en las urnas”*²³. El tema es que el reconocimiento del derecho de sufragio es indispensable para la participación política, pero por sí solo no garantiza que la participación de la mujer sea efectiva, sobre todo en lo que hace al sufragio pasivo, el derecho a ser elegidas. Las normas jurídicas funcionan, en este caso, como incentivos para contribuir a un cambio cultural que es el único que garantiza y consolida los derechos.

B. LAS ZONAS CRÍTICAS DE LA REFORMA, EJES Y DESAFÍOS

1. ZONAS CRÍTICAS DE LA INSTITUCIONALIDAD Y NORMATIVA ELECTORAL

La crisis poselectoral de 2017 tiene un calificativo distintivo: la denuncia del fraude. Frente a los reclamos se argumentó que existían canales institucionales y una vía legal para procesar el conflicto; sin embargo, las violentas protestas callejeras y la represión militar que las enfrentó confirmaba una fase de mayor polarización y crispación a la que hubo durante la campaña electoral. Más allá de las irregularidades, inconsistencias y *“apagones”* informáticos de la noche electoral, lo que estaba en entredicho era la legitimidad del proceso electoral en su conjunto. Se percibía que la mecánica del fraude no se limitaba a un momento o etapa, sino que a un cúmulo de irregularidades que se construyen permanentemente y que existe una serie de zonas grises en las que se va gestando. Ello explica, por ejemplo, la enorme dificultad que tienen los opositores para sustentar sus denuncias de fraude. Se puede revisar y recontar los votos y no encontrar las evidencias deseadas.

²³ *“Honduras 2013: Mujeres y elecciones”*, Lucila Funes, CEDOH, 2014.

Como suele plantearse en la ciencia política, de la misma forma en que una democracia sólo inicia con un proceso electoral limpio y equitativo, pero no se agota en ese momento, una elección no es sólo lo que sucede en la jornada de votación, sino que tiene antecedentes que la marcan. La ruta del fraude en Honduras enlaza desde irregularidades en el registro electoral (inscripción de personas no aptas para votar o rechazo arbitrario de quienes sí reunían las condiciones) y abusos de escrutinio, hasta alteración informática de los conteos. Pequeños ajustes pueden provocar grandes fraudes, casi sin dejar rastros. Sin embargo, pese a todas las fallas que son evidentes, las elecciones son un rasgo característico de la identidad hondureña y no se trata de eliminarlas sino de volverlas un instrumento creíble, plural y confiable para construir democracia. Salvo por medio de los golpes de Estado, no hay otra vía disponible que la electoral en el país de acceder a gobernar.

En ese sentido, de la experiencia electoral de 2013 y 2017 se visibilizan vicios, limitaciones e irregularidades que no han sido de ningún modo excepcionales, que inciden en el proceso electoral y en el veredicto de los electores que acuden a las urnas. ¿Cuáles son las áreas grises? ¿Aquellas que posibilitan las irregularidades manifiestas y que deben ser intervenidas? A continuación, las más relevantes:

a. La ausencia de un árbitro creíble

Es imposible no partir de la cabeza, es decir, de la integración de la autoridad electoral, encabezada por el TSE. Cuando se habla de instituciones no sólo se trata de las reglas del juego; también es muy importante el desempeño de los encargados de la institución y el tipo de vinculación que mantienen

con la sociedad y con los principales involucrados en el espacio especializado que manejan: los mismos partidos políticos. El actual Tribunal Supremo Electoral fue elegido por el Congreso saliente a principios de 2014, pocas semanas antes de la constitución del nuevo Congreso Nacional y su composición refleja la práctica tradicional de quedar bajo control bipartidista y, sobre todo, del partido que gobierna.

En un contexto de polarización política como el actual, la ausencia de magistrados próximos a nuevos partidos, como Libre, ha incidido negativamente en la percepción de su trabajo. A ello ha contribuido también la adopción de algunas decisiones que la oposición consideró favorables a los intereses del partido Nacional, entre ellas la contratación de la empresa originalmente encargada de la transmisión y procesamiento de los resultados que, tras ser denunciada por el Partido Liberal y Libre como cercana al poder, fue finalmente reemplazada por el TSE²⁴. La confianza en las instituciones es un elemento fundamental en todos los procesos electorales y esa credibilidad se mina cuando ante la certidumbre de muchas irregularidades, los magistrados violentan, por su filiación partidista, el principio de neutralidad política en su desempeño.

En el ámbito del derecho electoral, algunos tratadistas reconocen claramente que esta rama del derecho está integrada no sólo por reglas sino también por principios, y que éstos sirven para formular criterios de interpretación de las leyes, todo ello ordenado al correcto planteamiento y solución de los casos que se presentan en la práctica.²⁵ Pero ¿qué son los principios? y ¿cómo se distinguen de las reglas? Se entiende por "*principio*" una pauta que ha de observarse porque es una exigencia de justicia, equidad o de otro

²⁴ Informes de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea MOE UE

²⁵ De la Peza Muñoz Cano, José Luis, "*Principios generales del derecho electoral*".

aspecto de la ética, y ofrece como ejemplo el patrón de que *"nadie puede beneficiarse de sus propios actos ilícitos"*, aunque sean producto de acuerdos o decisiones que han cubierto el formalismo legal.

En la trayectoria del TSE hay muchos fallos que cubren las formalidades legales pero violentan el espíritu o los principios de la ley. La ruta de elección de los magistrados al TSE es un ejemplo. El proceso se inicia en los partidos políticos y concluye en el Congreso Nacional una vez que los políticos se han puesto de acuerdo en el reparto de cargos. Pese a que ese mecanismo cubre el procedimiento establecido, vulnera los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que debe tener ese órgano.

Desde la perspectiva ciudadana, contar con autoridades electorales independientes e imparciales marca el sentido de las reformas por venir. En este punto, sin embargo, hay una controversia entre los que opinan que con la incorporación de representantes de los nuevos partidos basta y otros que sostienen que todos los partidos deben ceder sus puestos a ciudadanos que, en lugar de responder a su filiación política, lo hagan en estricto apego a la ley y al interés público de la sociedad. La actual politización en los nombramientos se reproduce en cascada con los miembros de los Tribunales Electorales Departamentales (TED) y los Tribunales Electorales municipales (TEM), designados por los partidos políticos y nombrados por el TSE. Asimismo, las Mesas Receptoras Electorales (MER) se integran con representantes propietarios y/o suplentes de cada uno de los partidos políticos, alianzas y candidaturas independientes. Este diseño institucional distribuye el control de los partidos políticos a lo largo del esquema institucional.

b. Censo Electoral

El periodo de elaboración y certificación del censo es clave para la credibilidad del proceso electoral en su conjunto. El censo ha sido tema de preocupación tanto para sectores hondureños como para observadores internacionales de procesos electorales anteriores, quienes han puntualizado las fallas. Merece resaltarse que a pesar de los señalamientos aún no se ha auditado el censo de manera independiente.

En esta etapa se tiene conocimiento de inconsistencias encontradas en el proceso de análisis y verificación estadístico realizado, entre los cuales figuran problemas relacionados con las fechas de nacimiento, nombres y apellidos. De igual manera, y en días previos a la elección se suscitan reclamos públicos por personas que fueron retiradas del censo por considerarlas fallecidas sin estarlo o, en contraste, fallecidos que siguen estando habilitados. Es usual que la corrección o modificación de datos requiera resoluciones urgentes, recurriendo a atribuciones discrecionales.

La decisión oficial de permitir el sufragio en estas condiciones ocurre al margen del procedimiento y de los plazos legales expresos para la corrección o modificación de datos por parte del ciudadano. Lo que se repite cada cuatro años es que el censo electoral, confeccionado por el TSE a partir de los datos del RNP, es generalmente considerado inclusivo pero insuficientemente depurado, tanto por la existencia de un número importante aunque no cuantificado de fallecidos que siguen inscritos, como por el hecho de que la mayoría de los hondureños residentes en el extranjero no comunican su nuevo domicilio fuera del país y continúan inscritos en pueblos y ciudades a los que es muy improbable que acudan a votar. La presencia de fallecidos y emigrantes en el censo ha alimentado tradicionalmente suspicacias

sobre el riesgo de suplantación de voto. En cualquier caso, para mejorar la exactitud del censo electoral, se debe proceder a una depuración y actualización del registro nacional de las personas.

c. Entrega de tarjetas de identidad

El Artículo 27 del Reglamento de la Ley del Registro Nacional de las Personas (RNP) atribuye la responsabilidad al Registrador Civil de la entrega de la Tarjeta de Identidad al ciudadano titular de dicho documento, o en su defecto, al apoderado debidamente acreditado o representante legal. Es característico en cada etapa culminante previa a los comicios que los propios partidos asuman la tarea de distribuir las tarjetas a los solicitantes que consideran afines, sin embargo, esta labor se presta a diversas manipulaciones, entre ellas la retención de miles de documentos.

Al respecto, es clave fortalecer al RNP otorgándole herramientas que le permitiesen asegurar la entrega directa y personalizada de las tarjetas de identidad a los ciudadanos y evitar que la misma quede en manos de los activistas de los partidos políticos. Un punto que también es reiterativo es que, bajo el argumento de falta de financiamiento, se paralizan, ralentizan o cancelan los planes de renovación de tarjetas de identidad, aumentando las dudas sobre la depuración del censo electoral. El TSE tiene que tomar la decisión de dejar de utilizar censos que muchos consideran inflados y desactualizados.

d. Inscripción de candidatos y partidos

A partir del proceso electoral de noviembre del 2013 y ratificado en 2017, en el bipartidismo tradicional se rompe su tradicional hegemonía liberal-nacionalista con la participación partidaria más amplia y heterogénea de la historia del país. Más que voluntad

democrática, esa apertura está ligada a la fractura institucional y de sociedad provocada por el golpe de Estado y las negociaciones posteriores de “reconciliación” para tratar de reinsertar la oposición en los mecanismos institucionales de participación vigentes. Generalmente, los representantes de los partidos políticos presentan las solicitudes de inscripción en forma y tiempo, pero no siempre se atienden con la misma responsabilidad y celeridad. El tratamiento oficial al respecto es laxo por parte del TSE, a veces muy permisible y en otras las bloquea. El punto es que, si bien la Ley electoral establece normas relacionadas a las candidaturas, no señala claramente un procedimiento para su diligencia y presentación, razón por la cual el TSE suele regular este proceso mediante resoluciones que se emiten sobre la marcha, dejando entrever una clara necesidad de fortalecer normativamente este trámite.

e. La acreditación de los miembros de las MER

Las elecciones del 2013 y 2017 estuvieron caracterizadas por diversos elementos que les añadieron un cierto grado de complejidad. En primer lugar, se mencionan aquellos de carácter logístico, derivados de la participación multipartidaria. Se trata de integrar más de dieciséis mil mesas con titulares y suplentes debidamente acreditados. La Ley Electoral establece que el TSE “*entregará las respectivas credenciales 25 días antes de la celebración de las elecciones a las autoridades centrales de los partidos políticos y a los titulares de las candidaturas independientes*”. Las credenciales son otorgadas en blanco y queda a discrecionalidad de los partidos escribir los nombres de sus representantes propietarios y suplentes en la MER.

El mal uso de las credenciales MER entregadas a los partidos políticos promueve la

sobrerrepresentación en las mesas de los dos partidos mayoritarios o de uno de ellos, adquiriendo o comprando credenciales correspondientes a los partidos minoritarios. Según diferentes analistas hondureños y actores políticos, esa ha sido una práctica política prevalente en las elecciones anteriores, generando un desequilibrio entre las fuerzas políticas contendientes que reduce la confianza en la imparcialidad de las autoridades electorales a nivel municipal y departamental. La situación se vincula a que la mayoría de los partidos inscritos carecen del número de militantes para acreditarlos. De hecho, en muchas mesas donde existían representantes de partidos políticos pequeños, estos no obtuvieron ni un voto. En contraste, durante la jornada de votación los tres partidos principales pudieron cubrir en un 90%, la totalidad de las mesas.

A fin de evitar que este tipo de hechos ocurran nuevamente, se hace imperante la necesidad de que se lleven a cabo reformas que permitan la incorporación de los datos completos del ciudadano en las credenciales y que las no utilizadas se devuelvan al organismo que las entregó. Lo anterior permitiría contar con un mejor control del proceso, desde las capacitaciones hasta la asistencia del día de la elección.

f. Material electoral

El TSE elabora para las elecciones generales papeletas o boletas electorales para los diferentes niveles de elección. No existe un control efectivo de que las imprentas contratadas cumplan estrictamente con las cantidades solicitadas. La distribución de urnas y material electoral, a cargo de las Fuerzas Armadas, generalmente se desarrolla sin denuncias, pero hay cierto margen de manipulación cuando, en la etapa final, son distribuidas por las autoridades electorales locales en las diferentes mesas electorales.

En los pasados comicios se constató la alteración en el orden de despacho y descarga de maletas, que inicialmente era por orden de llegada y posteriormente por criterios que no se dieron a conocer. En cuanto al material electoral, los observadores reportaron que algunas maletas que venían de vuelta de las MER llegaron al INFOP abiertas o incompletas, en ocasiones faltando el acta, las hojas de incidencias y/o los cuadernos de votación, y que algunas no contenían ninguno de los mecanismos de seguridad. Los problemas de coordinación logística, sumados a los altos niveles de improvisación para resolver situaciones, generaron demoras en el escaneo del material electoral y dejaron dudas razonables sobre la credibilidad del proceso. La incertidumbre, la falta de transparencia y el vacío de información que se observó en el 2017 son prevenibles y atendibles.

g. Capacitaciones

El plan de capacitación para las elecciones generales generalmente se diseña bajo un esquema de formación en “*cascada*” que enfatiza la capacitación a nivel de los instructores de los partidos políticos, y no a nivel de los miembros de las Mesas Electorales Receptoras. Pese a que se elaboran instructivos de MER para los miembros de cada uno de los partidos, así como trípticos, es evidente la desigualdad en capacitación de los representantes, con algunos partidos que sí capacitan e incluso crean instructivos propios sobre qué aceptar o qué invalidar, y otros partidos que no realizan el mínimo esfuerzo al respecto.

La debilidad de inicio es que los ciudadanos acreditados en las mesas asumen la defensa de los intereses de sus partidos, no de la ley. Esa es la orientación de la capacitación que reciben y se manifiesta en las controversias para dirimir si un voto es válido o no.

Un detalle a considerar para futuras estrategias en este tema es que en el 2017 se observó que las MER estuvieron integradas, en promedio, con más mujeres que varones y que en un porcentaje ligeramente superior la mayoría de las mesas también las presidieron ellas.

h. Votación y escrutinio

El TSE empleó en 2017 nuevas medidas para mejorar el proceso de escrutinio de los votos, el cual tradicionalmente se ha caracterizado por falta de transparencia y alegaciones de fraude. La decisión más importante fue abrir el escrutinio en las MER al público. Por diferentes razones, hubo confusión inicial en ciertos lugares donde observadores y ciudadanos fueron retirados de las MER al iniciar el escrutinio. Sin embargo, el TSE realizó de inmediato anuncios públicos reforzando su orden inicial de permitir que cualquier ciudadano pudiera presenciar el conteo de los votos, lo cual llevó a que las mesas que habían ignorado la orden inicial abrieran sus puertas de nuevo a observadores externos. Este esfuerzo para mejorar la transparencia del escrutinio constituye una mejora significativa en comparación con elecciones pasadas y tuvo el beneficio adicional de facilitar el trabajo de los observadores nacionales. Sin embargo, persistieron otras fallas. El día de la elección, por ejemplo, se reportaron retrasos en la apertura de algunas de las MER debido principalmente a la falta de algunos materiales indispensables para la votación, como el sello de “*raticado*” utilizado para estampar el reverso de las papeletas y garantizar que la papeleta marcada por el elector es la misma que la que le fue entregada. Si bien el TSE instruyó que en aquellas MER que no contaban con el sello los miembros de mesa podían firmar

las papeletas en sustitución de la estampa, muchas MER no abrieron hasta recibir el sello. En otras, sus miembros firmaron las papeletas. Los retrasos en la apertura generaron filas largas de votantes y confusión entre el electorado. Luego, si bien la legislación establece que las MER deben cerrar a las cuatro de la tarde, hubo confusión sobre la posibilidad de prolongar la votación para compensar algunos de los retrasos de la mañana como se había hecho en elecciones anteriores. Al final de la jornada de votación no hubo claridad ni uniformidad sobre el horario de cierre de mesas.

De acuerdo con las leyes hondureñas, el voto debe ser secreto, pero con frecuencia se divulga, entre otras razones porque los partidos políticos quieren tener evidencia de que los electores les cumplan el compromiso previamente acordado, muchas veces con una retribución o compensación monetaria o en especie de por medio. Con respecto al escrutinio, las dudas siempre persisten en las MER donde la hegemonía de uno o varios partidos se impone, sobre todo en aquellas comunidades rurales carentes de observación internacional o ciudadana verificando los resultados.

i. Uso de Tecnologías

Este es uno de los temas más complejos, oscuros y determinantes de las elecciones.²⁶ Previo al 26 de noviembre los partidos grandes de la oposición exigieron la sustitución de la empresa originalmente contratada, “*Mapa Soluciones*”, por considerarla cercana al partido de gobierno. El cambio de contratistas a 30 días de la elección dejó poco tiempo para desarrollar el nuevo sistema y llevar a cabo las pruebas necesarias y ajustes pertinentes. Tan a la carrera fue

²⁶ Ver “*Respuesta del Tribunal Supremo Electoral ante el informe técnico de la auditoría contenido en el segundo informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la*

Organización de Estados Americanos (MOE-OEA/HONDURAS)” Tegucigalpa, 18 de diciembre del 2017.

que el reglamento para su implementación se aprobó el jueves previo a la votación. La noche del domingo, observadores internacionales constataron que sólo 64% de las actas previstas para ser escaneadas y transmitidas desde las Áreas de Trasmisión (ATX) ubicadas en los centros de votación fueron recibidas en el centro de cómputo.

Los problemas de coordinación logística, sumados a los altos niveles de improvisación para resolver situaciones, generaron demoras en el escaneo del material. Sumado a esto, el sistema de procesamiento de actas quedó prácticamente detenido por un periodo de 10 horas, justo el lapso en el cual se empezó a revertir la tendencia que favorecía al opositor Nasralla, generando más incertidumbre. El TSE aseguró que esa irregularidad se debió a un problema técnico en uno de sus servidores, que alcanzó su capacidad máxima y tuvo que ser sustituido por uno nuevo. No hubo constancia al respecto, pero sí impugnaciones por inconsistencias en los reportes de unas mil mesas electorales receptoras. El “problema” no es nuevo, pero si se renueva en cada proceso. En los comicios del 2005, el presidente del TSE, miembro del Partido Liberal, anunció el triunfo de Manuel Zelaya, candidato del Partido Liberal. Los representantes del Partido Nacional lo objetaron inicialmente. Sin embargo, su candidato Porfirio “Pepe” Lobo terminó reconociendo su derrota, luego de presiones internacionales. Según las cifras oficiales, Zelaya obtuvo 49.9 por ciento de los votos y Lobo 46.17 por ciento. Según la misión de observación de la OEA, el TSE pudo reportar resultados iniciales sólo después de 72 horas.²⁷

En noviembre de 2008, los partidos Liberal y Nacional participaron en elecciones primarias organizadas por el TSE para seleccionar sus candidatos para todos los cargos de elección. Tal como sucedió en 2005, el sistema de transmisión de resultados funcionó mal, lo cual retrasó considerablemente el anuncio de los resultados. El sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) falló después de haber recibido alrededor del 70 por ciento de la información correctamente. Los sistemas para tabular los resultados en los TEM y los TED tampoco funcionaron como estaban diseñados. Desde el 2013 el TSE puso en marcha el “*Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE)*”, diseñado como “*una herramienta electoral tecnológica que consiste en el escaneo, transmisión, análisis, verificación, digitación y suma de los datos contenidos en las imágenes de las Actas de Cierre de cada Mesa Electoral Receptora, que permitirá divulgar los resultados preliminares y obtener el escrutinio general definitivo de conformidad con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*”. ¿Qué incluye el proceso?

- 1) Escaneo, transmisión e impresión de las actas de cierre desde las Mesas Electorales Receptoras (MER):** en los centros de procesamiento de datos, los operadores deben recibir las actas de cierre entregadas por los miembros de las MER, escanearlas y hacer las copias certificadas para entregarlas a los partidos políticos.
- 2) Transcripción y verificación de las imágenes de las actas de cierre y monitoreo de inconsistencias:** una vez recibidas las actas digitalizadas y

²⁷ Organización de Estados Americanos, “*Informe de la Misión de Observación Electoral en la República de Honduras: Elecciones Generales, 27 noviembre 2005*,” p. 12. Washington, D.C.: octubre de 2008. Disponible en línea en:

<http://scm.oas.org/docpublic/SPANISH/HIST 08/CP21210S04.DOC>.

retransmitidas a partidos políticos, los operadores instalados en Tegucigalpa verifican visualmente la cantidad de rúbricas contenidas en cada acta y su consistencia, lo que les habilita para pasar a transcripción o remitir al monitoreo de inconsistencias.

- 3) Consolidación e integración de los datos ingresados y divulgación de resultados:** a partir de la verificación de las actas, se llevan a cabo los cálculos para la acumulación de resultados y la adjudicación de cargos tras el escrutinio definitivo. Los datos obtenidos a través de este proceso serían aquellos utilizados en la divulgación de resultados. Suele ocurrir que la transmisión de resultados tenga una alta carga de polémica, por lo que es importante que cumpla con estándares internacionales de programación de los diferentes módulos del software, incluyendo seguridad informática, y con los requerimientos preestablecidos por el TSE para su funcionamiento. Aparte de la calidad tecnológica requerida, es conocido que los procesos de implementación de software se inician de manera tardía, limitando las oportunidades para ensayarlo y hacer las correcciones necesarias para su aplicación.

j. Financiamiento político electoral

El proceso electoral de 2017 estuvo sujeto a la aplicación de una nueva ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos y Candidatos, conocida como Ley de Política Limpia, promovida por diversos organismos internacionales, en especial la Misión de Apoyo contra la

Corrupción e Impunidad (MACCIH).²⁸ Para su implementación, el Congreso Nacional dispuso la creación en el Tribunal Supremo Electoral (TSE) de la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, con autonomía técnica, operativa, funcional y de gestión, y presupuestal en términos de las leyes aplicables a la materia. La ley establece que la Unidad está dirigida por tres (3) comisionados electos por el Congreso Nacional, quienes deben cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser Magistrado del Tribunal Supremo Electoral (TSE); además, están sujetos a las prohibiciones para ostentar tal cargo y la de no haber sido candidato a puesto de elección popular ni haber ostentado cargo de autoridad partidaria en los seis (6) años previos a su designación; tampoco deben haber sido apoderados legales de Partido o movimiento político alguno, ni tener conflicto de intereses en relación con las funciones a su cargo. Debe contar con probada experiencia en el perfil profesional requerido. Los Comisionados deben devengar los mismos emolumentos que los magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Teóricamente la ley representa una reforma importante en el propósito de garantizar que las aportaciones que reciben los partidos y candidatos se limiten y fiscalicen. No obstante, sus magistrados o comisionados también son electos por el Congreso Nacional a propuesta de los partidos políticos, esta vez limitados a los partidos Nacional, Liberal y Libre. Desde allí su independencia está comprometida o, al menos, cuestionada.

La ley introduce la obligación de rendir cuentas, lo que ha hecho que los candidatos hayan empezado a calcular sus ingresos y gastos y a prepararse para ser auditados,

²⁸ El Congreso Nacional de la República emitió el Decreto No. 137-2016 de fecha dos (2) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) creando la Ley de Financiamiento, Transparencia y

Fiscalización de Partidos Políticos y Candidatos, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 34,242 de fecha 18 de enero de 2017.

pero eso no garantiza la equidad en el empleo de recursos por parte de los partidos en contienda. Suelen ocurrir formas alternas de financiamiento y gasto electoral que no entran en la contabilidad oficial. Pesa también la disparidad de recursos entre un candidato oficialista y uno de la oposición. De hecho, el TSE, aprobó un techo de gastos de campaña a nivel de papeleta presidencial de 469 millones 608 mil 919.26 lempiras, que sólo estaba al acceso del partido gobernante. La desigualdad de recursos económicos en favor del Partido Nacional y de su candidato Juan Orlando Hernández fue evidente a lo largo de la campaña electoral 2017. Este desequilibrio fue particularmente intenso en los medios de comunicación y las otras formas de proselitismo que se emplean, como el uso de multimillonarios programas asistencialistas del Estado como mecanismos clientelares. Igualmente, desde 2013 la ley permite a los medios de comunicación cancelar sus deudas fiscales pendientes mediante la publicación o la difusión de publicidad institucional, en las condiciones que establezca el presidente de la República. Este mecanismo de canje, en el que el presidente dispone de un amplio margen de discrecionalidad para acordar condiciones más o menos ventajosas a los medios debe ser derogado.

k. Deuda pública

Es usual que, debido a limitaciones presupuestarias del Estado o falta de la debida planificación, ocurra la entrega tardía o a destiempo de recursos públicos para el financiamiento de las campañas electorales. La entrega tardía de los recursos afecta directamente a aquellos partidos para los que el anticipo de deuda política es su principal fuente de ingresos. Además de una posible dilación premeditada en la entrega de esos recursos, la inexistencia de un reglamento del TSE sobre el empleo de ese financiamiento crea condiciones que pueden

permitir el uso de este de manera discrecional por parte de los partidos y no haya una debida rendición de cuentas.

I. La impunidad ante los delitos electorales

Como en otros temas ligados a diferentes modalidades de violencia, los delitos electorales se definen e identifican, pero no se investigan debidamente por lo que la impunidad los encubre. Legalmente se penaliza con reclusión a quienes incurran en los actos siguientes:

- 1) Impedir a los miembros de la MER la revisión de las urnas antes de iniciar la votación y al terminarla, así como la revisión de los votos en el escrutinio; anotación maliciosa e incorrecta en el Cuaderno de Votación o en el contenido de las papeletas electorales; violación de la secretividad del voto, cuando no sea imputable al elector; declaratoria de la elección en favor de personas no electas;
- 2) Alteración de la cantidad de las papeletas con relación al Acta de Apertura y de votos en relación con el Acta de Cierre de la MER; impedir o suspender, sin motivo justificado, cualquier acto electoral; retardar u omitir intencionalmente la remisión de la documentación y material electoral utilizado en las elecciones; extraer los votos depositados antes de verificarse el escrutinio o sustracción del material electoral de la MER; retener el material electoral; ejercer el sufragio hallándose inhabilitado(a) o votar más de una vez; suplantar a otra persona en el ejercicio del sufragio; comprar, vender o coaccionar el voto; anular el voto, alegando causales que no estén comprendidas en la LEOP; omitir la firma, por parte del Presidente(a) o Secreta-

rio(a) de la MER, en la papeleta electoral; alterar las bases de datos, que contiene el Censo Nacional Electoral, las que sirven de base para su elaboración, las que contienen la información de escrutinios y las demás relacionadas con la documentación electoral.

- 3) Cuando los actos indicados fueren cometidos por funcionarios o empleados públicos, estos serán sancionados, además, con la pena de inhabilitación especial (pierde su derecho a laborar en el sector público por el tiempo que dure la pena que podrá ser de 4 a 6 años).²⁹

Ante presuntas irregularidades están disponibles los medios de impugnación electoral, que son aquellos instrumentos jurídicos

como recursos, reclamaciones, inconformidades etc., previstos legalmente para corregir modificar, revocar o anular actos electorales que presentan errores o ilegalidad; sin embargo, las impugnaciones pocas veces logran que se revierta un hecho y generalmente es limitado a alcaldías. De acuerdo con el Reglamento para la tramitación de acciones de nulidad y la realización de escrutinios especiales de mesas electorales receptoras de las elecciones de 2017, el plazo para presentar acciones contra las votaciones iniciaría el 27 de noviembre y concluiría el 6 de diciembre, pero fue extendido dos días más, hasta el día 8, debido a las denuncias existentes. En ese lapso se presentaron 120 impugnaciones en los tres niveles electivos, la mayoría para diputaciones y alcaldías.

2. REFORMAS IMPOSTERGABLES

Vale la advertencia de no tener expectativas sobredimensionadas de la reforma electoral en marcha. Incluso, en el mejor de los casos, es difícil que los sistemas electorales satisfagan todas las demandas de funcionalidad del sistema. Técnicamente, como se advierte en las zonas grises, son complejos. Ningún sistema electoral es democráticamente perfecto. Lo que se establece es un cierto equilibrio entre diferentes objetivos. Así que habrá algunos temas que se satisfagan mejor que otros. El punto es que los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y elegir autoridades para cargos públicos. Sus resultados inciden directamente en la distribución del poder en un país y un momento determinado. Si sus resultados quedan sujetos a fraudes o falsedades la importancia de los procesos electorales se vuelve mínima y pierde legitimidad y credibilidad.

En la actualidad, la ONU facilita un proceso de mediación política electoral a raíz de la crisis surgida del proceso electoral de noviembre 2017. La Comisión Ejecutiva del diálogo la integran representantes de los partidos Nacional, Liberal, Salvador de Honduras (en formación) y el gobierno. Libre rehusó formar parte de ese proceso. El

diálogo se estructuró en cuatro meses de trabajo: Mesa de crisis pre y post electoral-Reelección, Mesa de reformas electorales, Mesa de reformas constitucionales y fortalecimiento del Estado de Derecho, y Mesa de Derechos Humanos. La agenda de trabajo para cada mesa se definió de la siguiente forma:

²⁹ <http://www.eleccioneshonduras.com/informacion-delitos-electorales-sanciones-donde-denunciar-22.html>

- a. **Mesa de crisis pre y post electoral-
Reelección:** Participación de maras, pandillas y crimen organizado en el proceso electoral, resultado electoral (fraude electoral) y reelección (debate).
- b. **Mesa de reformas electorales:** reformas constitucionales relacionadas con el proceso electoral, ciudadanía de las MER, diputados por distrito, nueva tarjeta de identidad, segunda vuelta presidencial, municipal y otras.
- c. **Mesa de derechos humanos:** Esclarecimiento de motivos de muerte de

ciudadanos vinculados al proceso electoral, esclarecimiento de amenazas, secuestros y muerte de policías y militares durante el proceso electoral y revisión de manuales de fuerza.

- d. **Mesa de reformas constitucionales y fortalecimiento del Estado de Derecho:** TSE, operadores de justicia, plebiscito y referéndum.

En lo que atañe a la Mesa de reformas electorales el cuadro de propuestas presentadas a discusión por los partidos Liberal y Nacional contiene 17 temas. *Ver cuadro 2.*

Cuadro 2: Propuestas del partido Nacional y Liberal sobre reformas electorales

Temática	Consensuado entre PL y PN	Presentada solo por PL	Presentada solo por PN
Ciudadanización de las Mesas Electorales Receptoras (MER)	X		
Tribunal de lo Contencioso Electoral	X		
Segunda vuelta electoral	X		
Inscripción de nuevos partidos		X	
Derecho a la deuda política			X
Pérdida de la personalidad de los partidos políticos	X		
Derecho de los partidos políticos en el TSE		X	
Separación de las elecciones	X		
Distritos Electorales	X		
Despolitización del TSE		X	
Voto en el extranjero	X		
Voto electrónico	X		
Nueva tarjeta de identidad			X
Regulación de la reelección			X
Cociente electoral			X
Nuevo Registro Nacional de las Personas (Legislación y Estructura)	X		
Nueva Ley de financiamiento de las organizaciones políticas	X		

Fuente: Elaboración propia con base en propuestas presentadas por los partidos Liberal y Nacional a la Mesa de Diálogo mediada por las Naciones Unidas.

La negociación y las reformas que eventualmente se acuerden en el diálogo son

políticas y entre políticos. No fueron convocados representantes de las organizaciones

ciudadanas a participar del mismo y no es prioritario acompañar las reformas políticas de reformas sociales, económicas e institucionales. No están sujetos a revisión, por ejemplo, los mecanismos de elección de la Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General, Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría General de la República y Tribunal Superior de Cuentas.

En ese contexto, ¿Cuáles son los principios rectores que se esperan de una reforma al sistema electoral?:³⁰

- a. **Representación.** Este criterio se entiende en dos sentidos. Por un lado, representación para todos en términos de que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres. Y, por otro lado, representación justa, más o menos equilibrada de fuerzas políticas y sociales.
- b. **Concentración y efectividad.** El parámetro de efectividad de un sistema político radica en si contribuye a dar sostenibilidad a la gobernabilidad política y social.
- c. **Participación.** Es la posibilidad efectiva y respetada de expresar la voluntad política por parte de elector.
- d. **Simplicidad.** Que el elector comprenda cómo opera el sistema electoral y también las consecuencias de su voto.
- e. **Legitimidad.** Es la aceptación general del resultado de las elecciones y del proceder del sistema electoral.

La búsqueda de concretar esos principios rectores tiene como contexto que desde el retorno a los gobiernos electos y hasta el

año 2009, en Honduras se registra una trayectoria de reformas electorales que enfatizan los procedimientos. No obstante, con el golpe de Estado, la institucionalidad se ha venido desacreditando, los espacios de diálogo y concertación se debilitaron y una abierta polarización, crispación política, intolerancia y represión afectan a la sociedad y al conjunto de sus acuerdos. El consenso entre políticos no basta y hay demandas ciudadanas de por medio. Estándares ampliamente reconocidos para elecciones democráticas y diálogos políticos exigen el respeto a los derechos fundamentales e incluyen, entre otros: el derecho a expresar una opinión política; el derecho a buscar e impartir información a través de los medios; el derecho a movilizarse por el territorio nacional para hacer campaña o participar en una campaña; y el derecho a la protección de la ley y la igualdad ante la ley. Las restricciones de las libertades civiles impuestas directa o indirectamente por el gobierno no abonan a la posibilidad de consensos nacionales.

Bajo esas consideraciones, la introducción de cambios parciales en el sistema electoral y en los partidos políticos no es suficiente para modificar hábitos fuertemente arraigados en la cultura y en el modelo político hondureño. Se requiere un esfuerzo sostenido de renovación que pasa por devolver la credibilidad, eficacia y confianza en la institucionalidad electoral, así como el fortalecimiento de una cultura ciudadana de la legalidad. Muchas son las propuestas ciudadanas, políticas, de agencias de cooperación y hasta del mismo TSE para reformar al sistema electoral. Algunas han sido tomadas en cuenta y otras no, pero del cúmulo queda claro cuáles califican como reformas imprescindibles e impostergables. Veamos:

³⁰ Sistemas Electorales y Reforma Electoral, Dieter Nohlan. Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

a. Reformas al Tribunal Supremo Electoral

La vinculación política del TSE está fuera de cuestión, puesto que sus magistrados son elegidos por los diputados del Congreso Nacional, en base a propuestas de los partidos hegemónicos. El Pleno del Tribunal está compuesto por tres magistrados propietarios y un suplente, todos elegidos por mayoría calificada para un período de cinco años. Al producirse la elección, resultado de acuerdos políticos, en los magistrados propietarios quedan representados tres partidos y en la suplencia un cuarto. Anteriormente el Tribunal estaba compuesto por un magistrado propuesto por cada partido político más un magistrado representante de la Corte Suprema de Justicia y otro adicional propuesto por ella misma cuando la cantidad de magistrados llegase a ser par, de manera que había siete magistrados, quienes podían ser removidos en cualquier tiempo a pedimento de su representado.

Constitucionalmente está prohibido a los magistrados realizar o participar de manera directa o indirecta en ninguna actividad político-partidista, excepto emitir su voto, pero la percepción nacional es que su labor básica es representar intereses partidistas, no de la sociedad. Por otra parte, los empleados del TSE son la herencia del anterior esquema institucional, donde eran nombrados o removidos a petición de los partidos políticos o de la corte, la cual también exigía su propia cuota.

La despolitización partidaria del TSE es constantemente reclamada, sin embargo, al respecto se observan dos posiciones encontradas: los que reclaman la ampliación del número de magistrados para dar cabida a otras fuerzas políticas que se consideran excluidas y aquellas que hablan de la ciudadanía de las magistraturas, sin intervención de los partidos en el proceso de

nominación. Sea cual sea el mecanismo que siga vigente, una reforma debe tener el propósito de que el TSE sea eficiente, colegiado, imparcial, transparente e independiente de las influencias políticas y autónomo de las decisiones políticas gubernamentales. Debe guiarse por la aplicación justa de las leyes y contar con la confianza de las partes interesadas en las elecciones.

Otro aspecto que incide en la creación de un ambiente institucional orientado a la profesionalización será el fortalecimiento de la representatividad política en el “*Consejo Consultivo*”, donde están representados los partidos políticos. En la medida en que los miembros del Consejo Consultivo tengan mayor representatividad al interior de sus partidos, estos podrán ventilar mejor las controversias o conflictos que se presenten y más fácil será el proceso de establecimiento de las capacidades técnicas al interior del TSE para el cumplimiento de las funciones electorales. El Consejo Consultivo, además, debe ser considerado una instancia permanente, no sólo para los períodos electorales.

Por otra parte, la administración electoral es una función especializada, meramente administrativa, que hace que esté suscrita al Tribunal Supremo Electoral. Para el cumplimiento de estas funciones, se cuenta con una estructura organizacional encabezada por el Pleno del TSE. Bajo el Pleno se encuentra: la “*Secretaría General*” con funciones de documentación, archivos y servicios legales; la “*Dirección Administrativa y Financiera*” donde se encuentran los departamentos de recursos humanos y otros orientados a la administración financiera y de bienes y servicios; y por último la Dirección Electoral, que se encarga de la administración y logística de los procesos electorales. Hasta la fecha sigue pendiente de implementación la carrera electoral, que aseguraría la continuidad del personal de acuerdo con sus

calificaciones y/o competencias, no sujetos a los intereses políticos partidarios que los escogen.

Respecto a la selección de los magistrados, no está planteado en el actual debate una reforma constitucional que elimine la potestad del Congreso Nacional para elegirlos, pero sí cambiar las reglas y criterios para la nominación de estos. Para empezar, se debe abrir la iniciativa para postular candidatos y que, en la práctica, no esté limitada a unos cuantos partidos políticos. Debe proponerse un mecanismo directo de la ciudadanía que haga llegar sus propias propuestas.

En caso de que esa reforma no se alcance y el Congreso Nacional mantenga la potestad de elegir finalmente a los magistrados del TSE, al menos deben cambiar los parámetros de escogencia, de tal manera que:

- 1) Analice todas las candidaturas de forma imparcial, no atada a negociaciones políticas, ni a referencias partidarias.
- 2) El ejercicio de la selección debe estar estrechamente relacionado con el marco jurídico que regula la existencia de la autoridad electoral.
- 3) Cada uno de los candidatos debe satisfacer los requisitos legales y éticos requeridos, incluyendo conocer el marco jurídico que rige la administración electoral.

La administración de unas elecciones democráticas exige que las autoridades electorales sean independientes y no partidistas, y que estén libres de cualquier sesgo político. Esta es una cuestión fundamental, especialmente para países como Honduras en los que el régimen democrático aún no está consolidado y donde los organismos electorales son competentes para tomar y ejecutar

decisiones importantes que pueden influir directamente en los resultados de los comicios.

b. Quitar al TSE la responsabilidad jurisdiccional de ser juez y parte

La constitución señala que *“Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal...”* desarrollando ese precepto; la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas le otorga al TSE una cantidad grande de atribuciones que pueden resumirse en dos grandes grupos: la administración de los procesos electorales y la de ejercer la jurisdicción electoral. La primera abarca desde la elaboración y depuración permanente del censo, la inscripción y reconocimiento de partidos políticos y el control de sus actividades, (particularmente del financiamiento y capacitación), control de alianzas y fusiones pasando por la convocatoria a elecciones y a consultas populares, su organización y apoyo logístico, el control de propaganda, la práctica de las elecciones, acreditación de tribunales departamentales y municipales al igual que de las mesas electorales, el escrutinio, la declaratoria de elecciones y la acreditación de las personas elegidas. La segunda, es donde el TSE se comporta como un tribunal jurisdiccional, resolviendo los conflictos que se suscitan con motivo de los procesos electorales y consultas populares. Sus resoluciones no son objeto de más recurso que los de amparo e inconstitucionalidad.

Aun cuando la Constitución le asigna las dos grandes funciones, sus responsabilidades deben reconsiderarse para dejarle aquellas que más le competen y asignar las otras en las instituciones pertinentes. La función jurisdiccional, para el caso, puede ser competencia de una de las salas de la Corte Suprema de Justicia o de un Tribunal de lo Contencioso Electoral, apoyadas en una Fiscalía Especializada para la Atención de

Delitos Electorales. Un factor adicional que limita el cumplimiento de la función jurisdiccional por el actual TSE es que dentro de los requerimientos para ser Magistrado se requiere ser hondureño por nacimiento, mayor de veinticinco años y de reconocida idoneidad para el cargo y estar en el pleno goce de sus derechos civiles, pero no la calificación como profesional del derecho.

La percepción general es que el TSE ha sido incapaz de asumir un arbitraje electoral objetivo e imparcial y que no logra revertir la impunidad de un fraude. Quitar al TSE la responsabilidad jurisdiccional de ser juez y parte en las denuncias de irregularidades propiciaría que los conflictos electorales sean resueltos en instancias judiciales, con base en principios y reglas procesales, ante los cuales las partes en disputa podrían exponer sus argumentos y presentar sus pruebas. Se trata de transitar de un paradigma contencioso político a otro de carácter contencioso judicial.

c. Reformas político-electorales al Registro Nacional de las Personas

El Registro Nacional de las Personas (RNP) desde su fundación en 1982 es la institución responsable de la información e inscripción de los actos y hechos civiles de los hondureños relacionados con: nacimientos, defunciones, matrimonios, así como de identificar a las personas naturales, emitiéndoles su tarjeta de identidad, la que sirve como documento básico para muchas funciones, incluyendo para ejercer el sufragio.

El Congreso Nacional nombra al director y dos Sub directores (uno administrativo y el otro técnico), con afiliación a los partidos Liberal y Nacional, junto a un tercero que puede representar a otro partido, usualmente de los pequeños. Los funcionarios son elegidos por períodos de cinco años, sin embargo, en los últimos años ha habido

inestabilidad laboral entre los miembros del Directorio. Existe siempre la posibilidad de efectuar cambios antes del periodo establecido por la ley, para lo cual, antes de su nombramiento los directores firman una pre renuncia. El reparto al más alto nivel se replica entre el personal del RNP, con cuotas de personal asignadas por color político.

Como en el caso del TSE, una limitación tiene que ver, precisamente, con que el personal de la institución es escogido previamente por los partidos políticos y en su mayoría se les designa carentes de la formación necesaria, desarrollando empíricamente sus conocimientos, lo que no deja de plantear riesgos en cuanto a la operatividad de sus funciones. Así, por ejemplo, no se cuenta con el personal adecuado para dar mantenimiento a los programas fuentes, con los códigos que hacen que el sistema funcione, cuando estos sean requeridos. Una de las funciones clave del RNP que se debe garantizar es la entrega oportuna e imparcial de las tarjetas de identidad. El trámite para obtener el documento de identidad que permite ejercer el voto constituye un “*vía crucis*” para el ciudadano.

Los problemas mayores derivan de las complicaciones de las entidades para entregarlo de manera ágil o, más grave aún, sin que medien filtros o consideraciones partidistas. Es importante reforzar la capacidad del RNP para entregar el documento de identidad solicitado en cuestión de horas o, máximo, en unos pocos días. Esa función debe realizarse de manera institucional, directa, sin intermediarios. En otra línea, es fundamental que la entrega de los documentos se encuentre al margen de la discrecionalidad política: el derecho a la documentación debe cumplirse sin obstáculos relacionados con las preferencias políticas de los ciudadanos, Asimismo, se necesita una acción específica para que los jóvenes obtengan sus documentos de identidad apenas se

encuentren en condiciones de votar para evitar que la demora en este trámite reduzca la participación de quienes tienen 18, 19 o 20 años. Ello contribuiría también a evitar la fuerte presión que recae en la cercanía de los procesos electorales sobre los organismos encargados de entregar estos documentos. Por supuesto, este paso no implica la posibilidad de votar pues sólo serían integrados en el censo electoral desde la edad fijada en la ley.

Los partidos políticos siempre han reconocido el débil avance institucional en el RNP, sin embargo, es necesario persistir en el diálogo político y concertar alianzas sectoriales para garantizar su adecuado funcionamiento, con medidas tales como:

- 1) Alcanzar un presupuesto adecuado a sus necesidades operativas
- 2) Superar la injerencia política en la asignación de personal
- 3) Respeto al manual de puestos y salarios
- 4) Superar el rezago en la base de datos del RNP
- 5) Incrementar la capacidad para la certificación y autenticidad de las constancias por la mora que ocasiona el rezago en la base de datos.
- 6) Superación de las inscripciones extemporáneas y duplicidad de identificación por reposición
- 7) Establecimiento de la red de comunicación entre las dependencias del RNP en el nivel central y entre los Registros municipales del resto del país.
- 8) Fortalecimiento del desarrollo de las estadísticas vitales.

d. El censo electoral

*“La confianza en los procesos electorales depende de una suma de factores que no se limitan únicamente a la realización pacífica de la jornada electoral y al recuento escrupuloso de los votos emitidos por los ciudadanos. Entre los componentes decisivos que aseguran una elección idónea figura un censo electoral de calidad, al punto de ser considerado el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral”.*³¹ Un padrón inadecuadamente depurado genera al menos dos problemas: riesgos para la pureza de la elección y deterioro de la credibilidad de los procesos electorales y la democracia. En primer lugar, si los listados tienen en sus registros a miles de fallecidos (o eventualmente de emigrantes permanentes), esas inscripciones podrían ser utilizadas para votar en nombre de esas personas, alterando la voluntad popular. Sin embargo, incluso descartando el uso ilegal, el padrón abultado afecta la percepción de legitimidad de la elección y de la democracia.

Es común que los ciudadanos que actúan como integrantes de mesa en la jornada electoral reconozcan fallecidos en los listados, en especial si son vecinos de la zona, y eso transmite inseguridad y asienta la idea que los *“muertos votan”* (aunque paradójicamente ese reconocimiento vecinal sea una informal y eficaz garantía contra esa práctica). De manera más general, la imagen de procesos electorales poco participativos, o menos de lo que realmente son, genera la falsa impresión de un escaso compromiso ciudadano o de una distancia del electorado con los partidos y los candidatos. Esas percepciones que provienen de las elevadas tasas de abstención socavan la legitimidad democrática.

³¹ Salvador Romero Bollivián, Director Residente NDI Honduras. Diagnóstico al Censo Electoral Honduras 2012.

Además de las acciones para mejorar la calidad y la cobertura de los registros de fallecimientos, para ajustar mejor las estadísticas del censo electoral a la realidad demográfica, se pueden considerar dos tipos de reformas: La primera, de alcance más modesto y posible únicamente en los sistemas en los cuales los miembros de la mesa electoral son residentes en el área, consiste en solicitar una declaración jurada en la cual entregan al organismo electoral la lista de los fallecidos que se identifican o detectan en el listado de la mesa. Evidentemente la depuración se realizaría únicamente en el censo electoral sin tocar el registro civil, dadas las gravísimas consecuencias en todos los campos de una inscripción errónea de un fallecimiento.

La segunda, de un alcance más general y eficaz, es la depuración de los registros de las personas que no han votado en una elección o un cierto número de veces de manera consecutiva. Este procedimiento da de baja a los fallecidos y representa un mecanismo permanente de actualización, incluso si el registro civil adolece de dificultades estructurales. Esta medida necesita como contrapartida las máximas facilidades para que un ciudadano depurado porque no estuvo ejerciendo su derecho al voto, se registre nuevamente en los listados electorales.

Una situación similar, e igualmente compleja, atañe a los centenares de miles de emigrados hondureños que viven legalmente o indocumentados en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos. Para los legales se supone fue creada la modalidad de votar en el extranjero, de cobertura limitada y poco impacto. El problema es cómo depurar de un censo a hondureños que, estando vivos, pero ausentes, pueden retornar en cualquier momento y ejercer sus derechos civiles.

Entre las recomendaciones generales para mejorar el padrón electoral identificadas en el Diagnóstico al Censo Electoral de Honduras 2012 (NDI-Consorcio Hagamos Democracia) se cuentan las siguientes:

- 1) Impulso a las brigadas móviles de registro;
- 2) Entrega del documento de identidad desde los 12 años;
- 3) Difundir más ampliamente la utilidad y la importancia de la exhibición del censo;
- 4) Mejoramiento del proceso de depuración de fallecidos del censo;
- 5) Aprobar los tiempos de amnistía registral con más información pública.

e. El sistema informático de acopio y transmisión de resultados

Uno de los requisitos fundamentales para lograr procesos electorales eficientes y transparentes es contar con instrumentos informáticos certeros que permitan que en la misma noche en que se lleven a cabo las jornadas electorales a celebrarse, se pueda tener un resultado preliminar auténtico de las elecciones. Las deficiencias informáticas son tan graves como las deficiencias jurídicas que propician la alteración de resultados. Si mejorar lo jurídico representa un paso a la democratización, mejorar lo informático representa un paso a la modernización.

La experiencia del TSE en esta materia es cuestionable. En la práctica, no cuenta con un sistema informático estable y adecuado para el cumplimiento de sus funciones. Por años ha carecido de sistemas con credibilidad técnica y solvencia ética como para ofrecer seguridad en la transmisión de resultados. Bajo condiciones de carga masiva de datos y tensión política, elecciones tras elecciones se producen caídas de los servidores

en los momentos más delicados del proceso de recuento de votos y en varios casos la información que se guarda en el servidor principal no es automáticamente respaldada.

Los principales retos de reformas que plantea el análisis de los equipos y sistemas del TSE están vinculados tanto a los equipos como a los sistemas. La capacidad de los equipos y su configuración (incluyendo la seguridad), deben realizarse en función de los requerimientos de información y de acceso. A nivel de los sistemas, hace falta uno que controle permanentemente la información del Censo Electoral y no que se actualice solamente en período electoral. Será imposible el paso del voto tradicional al voto electrónico, que ha sido propuesto en la mesa de diálogo, sin el desarrollo plataformas y mecanismos informáticos adecuados, solventes y técnicamente profesionales. Aun así, la tarea no es fácil. La vulnerabilidad en la seguridad de ese tipo de sistema es muy alta y siempre habrá interesados en manipular los resultados.

f. Elecciones simultáneas o separadas

Sobre este tema se debe tomar una decisión. La separación de las fechas de las elecciones, programando en un momento la presidencial y en otro la municipal o la legislativa, es considerada a menudo un mecanismo que mejora la calidad de la democracia. Afianza la personalidad de los comicios “menores” (municipal o legislativo) opacados cuando se realizan en simultáneo a la presidencial, estrecha el lazo entre el elector y las autoridades de esos niveles, permite debates relevantes en esos ámbitos sobre los problemas de la ciudad o del municipio, favorece una decisión del votante más autónoma al suprimir el supuesto efecto de arrastre de la candidatura presidencial sobre el voto a parlamentarios o alcaldes.

Los argumentos a favor son válidos, sin embargo, también es importante discutir si la simultaneidad asegura una participación más amplia del conjunto de la ciudadanía en la elección de los alcaldes o los diputados, limitando que su elección quede en manos de los votantes más comprometidos política o partidariamente o susceptibles de movilizarse por objetivos más específicos o corporativos. Es probable que los elegidos respondan a esta realidad y descuiden los intereses o preocupaciones de los sectores menos movilizados electoralmente. Como no es posible obtener de manera conjunta todos los beneficios que dan la simultaneidad y la separación de las elecciones, corresponde definir cuáles son los bienes comunes mayores que se desea preservar o alcanzar. Lo importante es que las decisiones se adopten con una valoración ponderada del conjunto de los beneficios y los inconvenientes de ambas modalidades y no únicamente en consideración a una o dos variables.

g. Creación de los distritos electorales

La introducción del mecanismo de elección de diputados por distritos, que es una demanda insistente del Partido Nacional, requiere también mucho análisis. Sin la introducción del sistema de elección proporcional a niveles departamentales y nacional, difícilmente muchos partidos podrían tener representación legislativa. Introducir la creación de los distritos electorales implica modificar los cocientes electorales. De hecho, el mecanismo de elección uninominal o plurinominal dependería del tamaño que se diseñe de las circunscripciones electorales. Cuánto más pequeña la circunscripción, menor será la posibilidad de representación proporcional. Por otra parte, la votación por distritos fortalece o privilegia la contienda por figuras, no por partidos y fomentan, en cierta medida, su independencia de los partidos y puede lograr que la población acorte

la distancia que lo separa de sus representantes.

h. Segunda vuelta o balotaje

Recientemente se ha instalado en el debate nacional la conveniencia de introducir como sistema de elección un mecanismo de mayoría absoluta en dos vueltas electorales. ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas?³²

1) Ventajas

Primera y muy importante, el sistema de doble ronda brinda a los electores una segunda oportunidad para votar por el candidato de su preferencia, e incluso de cambiar de opinión entre una ronda y otra. Comparte, por lo tanto, algunas de las características de los sistemas preferenciales, como el sistema de voto vigente en el país que permite al ciudadano marcar las casillas de sus candidatos preferidos, independiente del partido político que represente. Alienta la integración de intereses diversos en torno a una candidatura exitosa en la primera ronda de cara a la segunda, por lo que fomenta la realización de negociaciones y acuerdos entre partidos y candidatos. También permite a los partidos, y al mismo electorado, reaccionar a los cambios que ocurren en la arena política entre la primera y segunda ronda de votación. Atenúa el problema del “voto dividido”, situación común en varios sistemas de pluralidad/mayoría donde dos partidos o candidatos similares se dividen el voto de su electorado común, lo que abre la posibilidad de que triunfe un candidato menos popular. Asimismo, debido a que los electores tienen ante sí una papeleta reducida a dos candidatos, les resulta más fácil expresar su decisión.

³² Los sistemas electorales y sus consecuencias → Sistemas de pluralidad/mayoría → Doble ronda (DR) → Ventajas y desventajas del

2) Desventajas

Ejerce una considerable presión sobre el organismo electoral al exigirle organizar una segunda ronda electoral muy poco tiempo después de la primera, aumentando significativamente tanto el costo global del proceso electoral como el tiempo que transcurre entre la celebración de la elección y la declaración de los resultados. Esto puede provocar inestabilidad e incertidumbre. Asimismo, le impone una carga adicional al elector y, en ocasiones, se registra un marcado descenso de la participación electoral entre la primera y la segunda vuelta. Uno de los problemas más serios que comporta la aplicación de un sistema de doble ronda son sus implicaciones en sociedades profundamente divididas. Si no hay garantía absoluta de equidad y respeto a las reglas electorales, el saldo puede ser una mayor conflictividad.

i. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas por parte de las autoridades electorales debe regularse de manera expresa, dada la importancia fundamental de tales organizaciones, de las limitaciones y los problemas que podrían surgir, y de la necesidad de que exista una confianza pública mayoritaria. La rendición de cuentas puede llevarse a cabo de diversas maneras, como las auditorías independientes, los informes públicos y las reuniones abiertas. La reforma debe garantizar la obligatoriedad y viabilidad de esos mecanismos.

sistema de doble ronda. ACE, Red de Conocimientos Electorales.

j. Permanencia en los cargos y revocación de mandato

Ligado al tema anterior de rendición de cuentas, toca el tema de permanencia y revocación de mandato en sus dos vertientes: de las autoridades electorales y de las autoridades electas. En el caso inicial, ¿Qué hacer cuando autoridades electorales permanentes son responsables de abuso de poder o extralimitación de sus funciones? Es conveniente considerar para efectos de una reforma dos iniciativas:

- 1) La primera es que las autoridades electorales se renovaran parcialmente después de una evaluación a fondo del manejo de elecciones generales y primarias. No es muy recomendable renovar la totalidad de las autoridades electorales en cada elección. De hecho, la experiencia puede contribuir a aumentar la productividad de las instituciones.
- 2) Lo segundo es que, del mismo modo que es importante asegurar que en los organismos de administración electoral los nombramientos están bien definidos y sean transparentes, también lo es que el marco jurídico precise las cuestiones relativas a la remoción o suspensión del cargo, con un diseño que fomente la independencia e imparcialidad de los miembros y que incluya las disposiciones necesarias para protegerlos de una destitución arbitraria. Además, si el marco jurídico mantiene la fórmula de nombramiento basada en los acuerdos previos de los partidos políticos, entonces debe abordar cómo y cuándo han de sustituirse los miembros si se producen modificaciones en la conducción e

integración de los partidos que los propusieron. En este segundo caso, la revocación de mandato o referéndum revocatorio es un procedimiento por el cual los ciudadanos pueden cesar de su cargo público a un funcionario electo, antes del término de su respectivo periodo, mediante votación directa o por recolección de firmas, dependiendo de las dimensiones geográficas o poblacionales.

A través de este procedimiento los ciudadanos mandantes pueden dar por terminado el mandato que le han conferido a una autoridad electa, como un presidente, un diputado o un alcalde, cuyo fundamento sería el principio de la libertad política de los ciudadanos de elegir y deponer a sus gobernantes en una democracia representativa. Es un mecanismo de interrupción o término anticipado del mandato popular. En Honduras el tema forma parte de la mesa del diálogo, pero las propuestas al respecto se limitan a los funcionarios electos por los ciudadanos, no a los funcionarios electos por el Congreso Nacional. Hasta ahora, el Partido Nacional no apoya esas iniciativas.

k. Financiamiento

Es fundamental que a los órganos electorales se les proporcione el financiamiento adecuado para cumplir sus deberes. Los marcos jurídicos deben contener reglas precisas y objetivas acerca de cómo se financiarán sus actividades permanentes, con el fin de evitar que los presupuestos se conviertan en armas políticas que el Congreso, los partidos políticos o el gobierno puedan emplear en su contra. La eficacia y la fiabilidad de un organismo electoral autónomo no solo se basa en un financiamiento adecuado y garantizado, sino también en la existencia de

una auditoría con gestión de riesgos que prevenga malos manejos.

En términos generales, los organismos de administración electoral y los procesos electorales tienden a ser muy caros. De hecho, posiblemente se considere que representan un gasto desproporcionado dentro del marco general de los servicios públicos ofrecidos a los contribuyentes. Sin embargo, a medida que los procesos electorales resultan más satisfactorios y que los regímenes democráticos se consolidan, la carga financiera baja. Se debe legislar de manera tal que los gastos electorales sean apropiados y que no resulten desproporcionados. En lo que atañe a los partidos políticos, existe la ley, pero las debilidades que presenta el Tribunal Supremo Electoral y la Unidad de financiamiento, transparencia y fiscalización, para supervisar a los partidos políticos se deben a la falta de voluntad de las autoridades y a la escasez de recursos y de personal necesarios para cumplir con lo establecido en la normativa.

I. El régimen de los partidos políticos

Democratización Interna. Tanto en la integración como renovación de sus cargos directivos, así como en la elección de sus candidatos a cargos de elección popular, los partidos están en la obligación de generar normas y procedimientos democráticos a su interior. La práctica ha marchado en sentido contrario. El primer ensayo del fraude se da en la realización de las elecciones internas y primarias de los partidos, algunos de los cuales las sustituyen por asambleas partidarias alegando consenso o debido a su escasa membresía. El TSE no ejerce un control de esas normas y procedimientos,

alegando que no le está permitida la injerencia interna y en la esfera de su autonomía.

m. Fortalecer la inclusión político electoral de las mujeres

En el ámbito legislativo se ha propuesto históricamente revisar la normativa aplicable a la participación política de la mujer para eliminar las inconsistencias y lagunas existentes en la legislación. En el Tribunal Supremo Electoral es necesario reactivar la Oficina de Género del TSE y darle participación en el proceso de control de las normas sobre participación política de la mujer, políticas de igualdad de género de los partidos (elaboración y cumplimiento) y en los procesos de auditoría de uso de fondos públicos de asignación específica.

En los partidos políticos, exigir el cumplimiento efectivo de las obligaciones legales de los partidos en torno a la creación de condiciones materiales que garanticen la efectiva participación de la mujer, denunciar la violación de esas obligaciones y exigir la aplicación de las sanciones por incumplimiento, trabajar seriamente en las Políticas de Equidad de Género, estableciendo no sólo principios generales, sino metas concretas, con responsables, plazos e indicadores de cumplimiento e impacto. Exigir la asignación del porcentaje de deuda política que debe aplicarse a la promoción de la participación femenina y controlar que los fondos sean aplicados de manera eficaz al propósito que la ley les asigna. Denunciar los incumplimientos y exigir la aplicación de las sanciones.³³

³³ PALMA PALMA, M.: *"Informe de asistencia técnica a los partidos políticos hondureños"*, NDI, Tegucigalpa, 2013. Fundación

Internacional Para Sistemas Electorales. Instituto Nacional Demócrata.

n. Cultura ciudadana

Un desafío y un reto permanente: la creación de ciudadanía. Uno de los debates que anteceden o acompañan los procesos de reforma se refieren a la necesidad de prerrequisitos para la democracia, es decir a la existencia de condiciones previas que determinarían las posibilidades de éxito de los procesos electorales. El proceso de reforma debe incluir el tema de la cultura ciudadana, con medidas como:

- 1) Fortalecer sus derechos civiles, reconociendo las nuevas situaciones y demandas que se manifiestan en la sociedad contemporánea.
- 2) Garantizar que se establecen procedimientos de votación claros y que se ponen al alcance de los votantes.
- 3) Velar por que se informe y se eduque a los votantes respecto a los procesos electorales, y a los candidatos y partidos políticos que intervienen.

- 4) Facilitar el registro de los votantes y actualizar los datos.
- 5) Proteger el secreto del voto.
- 6) Favorecer la integridad del proceso en lo referente a la transparencia del recuento, la tabulación y la suma de los votos.
- 7) Que la autoridad electa rinda cuentas públicas de su gestión.
- 8) Que no haya impunidad respecto a los delitos electorales.

No se puede pasar por alto que promover una cultura ciudadana más comprometida con la democracia representativa demanda cambios en el enfoque de los políticos y partidos políticos respecto a la ciudadanía y a la sociedad civil. Ya en el 2001 se planteaba que entre la clase política *“hay mucha confusión y a veces abierto desconocimiento sobre lo que es sociedad civil, cómo y en qué forma está compuesta, cuál es su importancia real y dónde radica su potencial político”*.³⁴

3. ¿REFORMA O CONVULSIÓN?

Como se constata a lo largo de este documento, el tema de reformas al marco jurídico electoral ha sido constante en la historia del país a partir de la década de los años 50. Usualmente los debates y propuestas surgen vinculadas a coyunturas políticas y sociales críticas, generalmente preelectorales, poselectorales o, como en 2009, posgolpes de Estado.

En términos generales, las reformas constitucionales alcanzadas no han tenido los efectos esperados en la transparencia y credibilidad de los procesos electorales. Persiste la politización de las instituciones responsables de conducir ese proceso, TSE y

RNP, y la incidencia de los partidos políticos en la toma de decisiones sigue siendo el principal obstáculo para el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, existe la percepción de que el tiempo histórico para el modelo político tradicional se está agotando

³⁴ Proceso electoral 2001, monitoreo desde la sociedad civil. Foro de Fortalecimiento a la democracia. CEDOH. 2002.

aceleradamente y que la presencia de una serie de intereses, internos y externos vuelve imprescindible la adopción de reformas a fondo.

Al margen de que ese escenario hipotético, deben evaluarse objetivamente; las orientaciones y propuestas de reforma están planteadas por diferentes actores, tanto políticos como ciudadanos, existiendo coincidencias y diferencias entre ellas. Entre las coincidencias cabe señalar que las iniciativas de cambios no se limitan a la LEOP, sino que se orientan a la revisión en su conjunto del proceso, tanto en lo que atañe a la politización de las instituciones, como a las debilidades técnico - operativas del sistema electoral. El paso más crítico consiste en la desvinculación de las funciones institucionales de las político-partidarias.

Las diferencias tienen que ver con los alcances de las reformas y la orientación de estas, que pueden ser hacia una mayor ciudadanía y profesionalización del proceso electoral o a mantener el carácter de representación política que lo controla. Un buen ejemplo es la controversia sobre la naturaleza jurídica, características y funciones del TSE. Mientras los políticos coinciden en el esquema actual, pero ampliado, a través del involucramiento directo de los partidos políticos “grandes”; las organizaciones ciudadanas apuntan a su despartidización y profesionalización.

Hasta ahora, la pretensión ciudadana de cambiar el esquema vigente enfrenta muchos obstáculos. Como se sabe, el nombramiento de los magistrados electorales está vinculado al Poder Legislativo y muchas de las funciones del TSE al Poder Ejecutivo. El problema resultante es que los asuntos electorales se dirimen directamente entre

los políticos y mediatizan las reformas que se logran. Un ejemplo de las limitaciones “reales” que enfrenta la profesionalización de estas instituciones, es que con la creación del TSE y del RNP se establecía la carrera registral y electoral, como mecanismos de profesionalización y estabilidad del personal. Para lograr una adecuación del personal a las funciones institucionales se estableció la ley un período de un año en el que se evaluaría al personal existente y se contrataría nuevo personal de acuerdo con los perfiles de puestos requeridos, sin embargo, no se realizó ningún cambio de personal por la cercanía de los procesos electorales, los conflictos políticos que podía crear la medida y por las limitaciones presupuestarias para pagar las prestaciones.

¿Se puede seguir repitiendo ese círculo vicioso de crisis-reformas-contrarreformas-crisis sin que el país llegue a un estado de convulsión permanente? La defensa cerrada de los intereses de las élites política y empresarial vuelve difícil dar una respuesta lógica, es decir, los cambios a fondo no pueden esperar, pero en la cotidianidad les dan largas y largas, tratando de frenar las iniciativas de fondo el tiempo que necesitan para mediatizarlas. Ello tiene una explicación: *“difícilmente podrían construir la democracia, instituciones políticas cuyo funcionamiento y doctrina no responden a los requerimientos básicos y a las características clásicas de una sociedad democrática...si los partidos políticos no son capaces de corregir sus debilidades y fortalecer su vocación interlocutora ante la gente, el sistema político en su conjunto habrá de sufrir las consecuencias, y el proceso de construcción democrática se verá distorsionado y frustrado”*.³⁵

De hecho, en el año 2009 Honduras enfrentó una grave crisis política derivada del

³⁵ Democracia y partidos políticos en Honduras. Equipo de investigación del CEDOH, Leticia Salomón, investigadora principal. 2008.

derrocamiento por la vía de la fuerza del gobierno de Manuel Zelaya Rosales; como consecuencia y con el objetivo de estabilizar el orden social y político del país se constituyó una comisión denominada “*Comisión para la Verdad y la Reconciliación*” cuyo mandato principal se enfocaba en esclarecer los hechos ocurridos antes del 28 de junio de 2009, identificar los actos que condujeron a la situación de crisis y proponer elementos para evitar que estos hechos se repitieran en el futuro. La Comisión hizo su trabajo, con recomendaciones precisas, pero los políticos no hicieron el suyo. El proceso electoral de 2017 mostró que el escenario conflictivo seguía activo, que en realidad nunca se había ido, y que el ejercicio de la gobernabilidad democrática en Honduras todavía es muy precario. Los informes evaluadores del proceso electoral más reciente, tanto nacionales como extranjeros, muestran que las reglas vigentes han llegado a un punto de agotamiento y que continuar con ese modelo polarizará más a la sociedad.

El diálogo mediado por la ONU confirma que es posible discutir y acordar reformas normativas importantes, pero lo que no se advierte es la convicción democrática de los actores en el manejo de esas normativas. Si el desempeño de las autoridades o de los liderazgos políticos es deficiente y amañado, no hay manera de resolver el problema. Propuestas de reforma hay y muchas, pero no se observa la voluntad política de asumirlas y aplicarlas. En todo caso, el saldo de las elecciones 2017, con la carga que supuso la reelección, dejó consecuencias que no se pueden esconder o negar, entre ellas el desprestigio del Tribunal Supremo Electoral y también de las fuerzas

políticas en pugna. Cada vez más se escucha que la ciudadanía no cree en nadie. Sin duda, los diferentes proyectos y visiones de país marcan un conflicto de fondo que tendrá más vida que el mismo proceso electoral.

La experiencia demuestra que la simple realización de reformas constitucionales no constituye una condición suficiente para que éstas tengan vigencia efectiva en la práctica. La reforma no ha logrado promover la “*despolitización*” de las instituciones electorales como se esperaba, sino que mantienen una situación jurídica, como Órganos Especiales, bajo el control directo de los partidos políticos. Es en este contexto institucional donde se deben realizar las acciones para desarrollar la profesionalización del Tribunal y del Registro y donde se encuentran los principales riesgos.

La presión y cooperación internacional es importante en la búsqueda de reformas sustanciales, pero no basta. El perfil fuerte de la comunidad internacional es de orientación técnica, pero los cambios políticos corresponden a la propia hondureñidad. La función electoral y registral dependen en última instancia de la existencia de una cultura de la legalidad, que necesita ser fortalecida en el país. Sin un involucramiento directo de la sociedad en los procesos electorales y en los registros de sus actos civiles no será posible romper el círculo vicioso en que está atrapado el país.

¿Cómo recuperar la confianza de la sociedad? Ese es el gran desafío que se enfrenta en la actualidad, y seguramente demandará cambiar no sólo las reglas electorales, sino también a sus operadores.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Barómetro de las Américas, LAPOP 2016-2017.
- Constitución de la República.
- Cultura Política y Democracia, Leticia Salomón. Centro de Documentación de Honduras y Programa de Dinamarca Pro-Derechos Humanos para Centroamérica. Julio 1998
- Democracia y Partidos Políticos en Honduras. Equipo de investigación del CEDOH, Leticia Salomón, investigadora principal. 2008
- Democracia, Legislación Electoral y Sistema Político en Honduras. Equipo de investigación del CEDOH. 2004
- Diagnóstico al Censo Electoral Honduras 2012. Salvador Romero Bollivián, Director Residente NDI Honduras, agosto 2012.
- Informe de la Misión de Observación Electoral en la República de Honduras: elecciones Generales, 27 noviembre 2005, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C.: octubre de 2008. Disponible en línea en http://scm.oas.org/docpublic/SPANISH/HIST_08/CP21210S04.DOC.
- *"Informe de asistencia técnica a los partidos políticos hondureños"*, NDI, Tegucigalpa, 2013. Fundación Internacional Para Sistemas Electorales. Instituto Nacional Demócrata. PALMA PALMA, M.
- Informes de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea MOE UE, 2017, 2018.
- Informe de la misión exploratoria del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DPA) a Honduras, 2018.
- *"Honduras 2013: Mujeres y elecciones"*, Lucila Funes, CEDOH, 2014.
- La necesidad de impulsar un diálogo político inclusivo, transparente y vinculante en Honduras. una propuesta desde la Junta de Convocantes. 2018.
- La Participación Política de las Mujeres en Honduras: El camino del reconocimiento de derechos a la presencia efectiva Delia M. Ferreira Rubio* Para IFES agosto 2013.
- La reforma electoral en Honduras, por Ernesto Paz Aguilar. <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/ReformaElectoral.pdf>, 2008.
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, LITHOPRESS Industrial, 2008.
- Observatorio político de las mujeres, Análisis 2017-2018. Proyecto: Observatorio para el monitoreo del reglamento de paridad y alternancia, violencia política y de género hacia las mujeres y diversidad sexual.
- Participación política y electoral en las democracias de América Central a inicios del siglo XXI. Salvador Romero Ballivián, 2014.
- Percepción ciudadana sobre la crisis política y el diálogo como salida democrática en Honduras, junio 2018, Caritas de Honduras e Instituto Nacional Demócrata. Realizada por la firma Borge y Asociados.
- Proceso electoral 2001, monitoreo desde la sociedad civil. Foro de Fortalecimiento a la democracia. CEDOH. 2002.
- Segundo informe preliminar de la misión de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE-OEA/HONDURAS) Tegucigalpa, 18 de diciembre del 2017.
- Sistemas electorales y reforma electoral, Dieter Nohlan. Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1996.

ANEXOS³⁶

a. PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (2017 Y 2018)

En términos generales, los puntos torales de reforma de los partidos políticos de oposición, especialmente agrupados bajo los liderazgos de Salvador Nasralla y el expresidente Manuel Zelaya Rosales, giran en torno a los siguientes aspectos:

- 1) La ilegitimidad de la reelección presidente de Juan Orlando Hernández
- 2) El reconocimiento del fraude electoral.
- 3) La exigencia de implantar la segunda vuelta electoral.
- 4) Una reforma al TSE y RNP que permita nombrar representantes de los partidos grandes de oposición.

El Partido Nacional y el Poder Ejecutivo han respondido con las siguientes propuestas centrales:

- 1) Con relación al TSE y RNP están orientadas a modificar aspectos de carácter más administrativo sin incluir la preponderancia del carácter político que se les asigna a estas instituciones.
- 2) Con respecto a la reelección presidencial no discutir su legitimidad, sino regular su ejercicio a partir del próximo proceso electoral.
- 3) Modernizar el sistema de identificación nacional, que además de adultos incluya jóvenes y niños.

- 4) La Elección de diputados por distrito.
- 5) El financiamiento a los partidos políticos.
- 6) La ciudadanía de las mesas electorales.

b. INICIATIVAS Y CONSIDERACIONES DE REFORMA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

Al margen de las posiciones de los partidos políticos, desde diversas organizaciones se han propuesto las siguientes iniciativas y consideraciones:

- 1) Impulsar una nueva generación de reformas a la normativa electoral, orientada a fortalecer la independencia del TSE y del RNP en relación con las organizaciones políticas y afinar los procesos organizacionales y técnicos de las elecciones.
- 2) Las reformas constitucionales del sistema electoral y de las organizaciones políticas del 2003-2004, separaron al Tribunal y al Registro y los define como Órganos Especiales, sin una naturaleza jurídica establecida.
- 3) La combinación de elementos institucionales y políticos en la reforma constitucional mencionada lleva a que esta no logre promover la despolitización de estas instituciones, sino que mantiene el formato tradicional, donde los

³⁶ Los tres apartados de estos anexos son un resumen del autor de las diferentes propuestas presentadas por los partidos políticos y por diversas organizaciones ciudadanas presentadas específicamente de 2013 a la fecha.

magistrados y directores son nombrados por el Congreso en base a su filiación política y se prioriza la pluralidad partidaria bajo una forma colegiada, como modalidad de toma de decisiones. Es en este contexto donde se identifican los principales riesgos y se limita la profesionalización del Tribunal y del Registro.

- 4) La visualización del TSE y del RNP por los partidos políticos, congreso y gobierno, desde una perspectiva exclusivamente electoral, condiciona su credibilidad y eficacia y aumenta de los niveles de cuestionamiento a la actividad del TSE y del RNP.
- 5) Esa visualización explica dos situaciones que afectan los procesos electorales: Los retrasos habituales en el acercamiento de las autoridades del TSE con los partidos políticos para definir los temas vinculados a la organización del TSE, las reformas administrativas a la ley electoral y la agenda electoral y la no disposición del presupuesto necesario en forma oportuna para el desarrollo de las actividades programadas en el marco de elecciones primarias y generales.
- 6) Afinar el mecanismo de escogencia, capacitación y acreditación de los miembros de las MER. Es de primera importancia eliminar la práctica de la entrega en blanco de las acreditaciones de dichos miembros a los partidos políticos. Asimismo, es relevante reforzar los esfuerzos avanzados en materia de capacitación de los miembros de mesa, de manera que mejore el desempeño de estos.
- 7) Impulsar un esfuerzo de auditoría externa e independiente del censo electoral, que permita al TSE, organizaciones políticas y sociedad en general, conocer el grado de actualización y depuración que tiene, y diseñar a partir de ello estrategias para su mejoramiento de cara al siguiente proceso electoral.
- 8) Desarrollar capacidades propias dentro del TSE para la realización de los procesos de transmisión de resultados. Con la capacidad de divulgar los resultados oficiales, totales y desglosados por mesa, de manera que sean accesibles a todos aquellos que deseen analizar los datos y verificar la certeza de estos.
- 9) Con el ingreso de Honduras a un sistema político multipartidario, se deben realizar procesos de análisis e implementación de acciones que sirvan para la imprescindible modernización y democratización del proceso. Favorecer la adaptación de los partidos a los cambios dados en la sociedad, es importante para la institucionalidad del sistema en su conjunto.
- 10) Los partidos políticos deben ser fortalecidos y modernizados a fin de cumplir su rol de mediación política entre la comunidad y el Estado, asegurando que la institucionalidad democrática es eficiente, transparente y moderna.
- 11) Salvo la cuota de participación de las mujeres, aprobada desde el Legislativo e impulsada por el

- movimiento de mujeres en 2012, no se destacan grandes reformas internas, iniciadas por los mismos partidos, para promover la democracia interna o la apertura a nuevos sectores.
- 12) Mejorar los aspectos de uso racional y transparente de los recursos de los partidos políticos, apoyando la implementación y fortalecimiento de la Ley de “*Manos limpias*”.
 - 13) La entrega de la deuda política no debe producirse únicamente en el periodo electoral, se debe respetar la ley y distribuir la deuda política en varios años y ligar un porcentaje de esta a la puesta en marcha de programas de institucionalidad de los partidos perfectamente monitoreados, transparentes y sujetos a una permanente rendición de cuentas.
 - 14) Fortalecer las iniciativas ciudadanas de observación electoral, de manera que se garantice la apropiación efectiva de las metodologías de observación y conteo rápido por actores nacionales.
 - 15) Impulsar de manera urgente y consistente estrategias para incentivar la participación electoral y contener la tendencia de crecimiento de la abstención.
 - 16) Los observadores electorales internacionales no deben aceptar financiamiento ni apoyo logístico del gobierno cuyas elecciones se observan.
 - 17) Más allá del énfasis puesto en la asesoría técnica y la capacitación, hace falta poner un mayor esfuerzo en la sostenibilidad de los procesos, apoyando la toma de toma de decisiones orientadas a limitar el impacto de la incidencia política y de la falta de presupuesto en la consolidación institucional.
 - 18) Apoyo al fortalecimiento y modernización institucional a través de la actualización y supervisión constante del manual de funciones y descripción de puestos.
 - 19) Apoyo al cumplimiento de las funciones electorales del Tribunal a través de la identificación de las reformas administrativas necesarias para la correcta implementación de la ley electoral; y del sistema de registro de electores (SRE) y sus procedimientos.
 - 20) Además de su desvinculación con los partidos políticos, la reforma al Registro Nacional de las Personas debe enfatizar una depuración efectiva y permanente del censo nacional electoral. La dispersión y mora de la información registral restringen la legitimidad del Censo Nacional Electoral y en la posibilidad de fraude en constancias e identificaciones.
 - 21) Una reestructuración organizacional del RNP.
 - 22) Mejoramiento y seguridad de la base de datos del Registro. El limitado desarrollo en las estadísticas vitales impide actualizaciones censales
 - 23) Superar la débil profesionalización de la institución, tanto en términos de fortalecimiento de sus aspectos técnicos como de asignación presupuestaria.
 - 24) Falta de auditoria a las modificaciones registrales permite la corrupción

- 25) La sostenibilidad y profundidad de las reformas está sujeta a condiciones que reafirmen el compromiso del gobierno con estas instituciones a través de decisiones políticas que contribuyan a la separación de las funciones administrativas de las políticas;
- 26) La dotación de los recursos necesarios para superar las limitaciones técnicas que hoy son reconocidas por el propio gobierno; y, la introducción de mecanismos de participación de la sociedad civil.
- 27) En el ámbito de la sostenibilidad política se requiere de medidas que aseguren la separación de las funciones administrativas y políticas.
- 28) En el TSE se requiere la conformación del Consejo Consultivo en períodos preelectorales, integrado por personas de alta representatividad política, como instrumento de representación de los intereses partidarios, a los efectos de permitir a los magistrados centrarse en sus funciones técnicas electorales.
- 29) En el RNP se requiere fortalecer la estabilidad de los directores y las funciones técnicas de los coordinadores, así como su autoridad al interior de la organización para avanzar en la profesionalización institucional.
- 30) A nivel de la sostenibilidad financiera, se requieren de medidas que aseguren la dotación de las instituciones con el financiamiento requerido para el cumplimiento de sus funciones institucionales.
- 31) A nivel de la participación ciudadana se requiere de instrumentos para el involucramiento de la población en los procesos registrales y electorales:
- 32) En el caso del TSE se puede involucrar la participación de ciudadanos asignados en las Mesas Electorales Receptoras
- 33) En el caso del RNP se debe promover el incremento de las inscripciones de los actos civiles y del desarrollo de las estadísticas vitales.
- 34) En el caso de que otras instituciones inicien un apoyo al RNP, será necesario buscar la forma de establecer una coordinación muy cercana, para lograr un mayor nivel de incidencia al nivel político, y asegurar que estas instituciones sean dotadas de los requerimientos financieros, de personal y de equipo que se necesitan para el cumplimiento de sus funciones institucionales.

c. CONDICIONES MÍNIMAS PARA LA TRANSPARENCIA ELECTORAL.³⁷

¿Qué se espera de los partidos políticos?:

- 1) Contribuir con la calidad de las elecciones, respetando lo que establece la Constitución, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y sus Reglamentos.

³⁷ Este apartado se fundamenta, entre otras fuentes, en el documento de garantías mínimas suscrito por los partidos políticos el 21 de agosto de 2013.

- 2) 2. Desarrollar campañas políticas basadas en debates y propuestas que respondan a las necesidades y expectativas de los electores, al respeto de las organizaciones políticas y a la dignidad de las candidaturas, excluyendo así las diatribas y la difamación.
- 3) Evitar el uso de los recursos públicos a nivel nacional, departamental o local, a favor o en contra de cualquier organización política o candidato, evitando el proselitismo en los actos del Estado o en el manejo de los programas sociales, así como impidiendo la colocación de propaganda electoral en las instituciones públicas y el uso de los vehículos del Estado.
- 4) Cumplir con la obligación de transparencia y rendición de cuentas sobre la procedencia y uso de los fondos públicos y privados que se reciban durante la campaña electoral.
- 5) Rechazar y condenar las prácticas de oferta de dinero, empleos, regalos, contratos, compra de votos o cualquier forma de coerción o intimidación de los electores, con el propósito de afectar el ejercicio del voto responsable y en libertad.
- 6) Proponer personal idóneo, en términos técnicos y éticos, para integrar las Mesas Electorales Receptoras (MER). Estos se encargarán de administrar un proceso electoral donde se garantice el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, la secretividad del voto, el llenado correcto de las actas y el respeto a la expresión de la voluntad soberana del pueblo hondureño. Para asegurar esto, se crearán las siguientes condiciones:
 - a) Establecer mecanismos de transparencia en la distribución de las credenciales.
 - b) Someter, con suficiente anticipación, a la consideración del Consejo Consultivo del TSE las soluciones tecnológicas, para hacer más eficiente y transparente el sistema de transmisión, divulgación y escrutinio de los resultados electorales, previa garantías de seguridad e imparcialidad en su funcionamiento.
- 7) Una auditoría permanente (logística e informática) por parte de los partidos políticos y organizaciones ciudadanas capacitadas al efecto, durante todas las etapas del proceso electoral.
- 8) Recurrir a las instancias formales que establecen la legislación hondureña y la comunidad internacional para realizar las denuncias e impugnaciones antes, durante y después del proceso electoral, según la Ley Electoral, de forma tal que las mismas sean resueltas de manera oportuna, sin ningún tipo de injerencia.
- 9) Asimismo, evitar toda forma de incitación a la violencia, el odio o a la confrontación, como consecuencia de los resultados electorales obtenidos conforme a la Constitución de la República y la ley.
- 10) Definir reglas claras, sin que las mismas sean modificadas en el proceso para beneficiar a

- determinados partidos políticos. Se asegurará, además, la aplicación efectiva de la ley en condiciones de equidad para la participación de las mujeres.
- 11) Garantizar la transparencia del TSE tanto en la toma de decisiones como en el manejo de su presupuesto.
 - 12) Cumplir con los mecanismos de participación de los partidos políticos en el TSE, asegurando que el Consejo Consultivo sea un espacio real de consulta previo a las decisiones que deberán ser tomadas por este órgano electoral.
 - 13) Definir en consenso entre el TSE y los Partidos Políticos:
 - a) El perfil, forma de reclutamiento y selección de los operadores de la solución tecnológica.
 - b) Todo lo relacionado con las actas de cierre en la MER. C.
 - c) La periodicidad en cuanto a la divulgación de los resultados.
 - d) La forma de registro de actas de cierre en la oficina central del TSE.
 - 14) Cumplir con los plazos de entrega, tanto digital como física, del Censo Nacional de Electores (CNE), previo su correcta depuración. Las organizaciones políticas realizarán una revisión y/o auditoría del CNE y expresarán su opinión en torno a la calidad de este.
 - 15) Demandar que el Poder Ejecutivo dote al TSE de los recursos económicos necesarios para la organización de las Elecciones Generales en los términos y plazos establecidos en el cronograma electoral.
 - 16) Cumplir y auditar el pago de la deuda política a los partidos políticos.
 - 17) Asegurar condiciones adecuadas de seguridad para los ciudadanos, por parte del TSE, a través de las fuerzas del orden.
 - 18) Que el TSE garantice el cumplimiento de la prohibición legal de portar armas en los centros de votación, excepto las fuerzas del orden.
 - 19) Que el TSE garantice la prohibición de la entrada de teléfonos celulares o de cualquier dispositivo fotográfico o de videos en las Mesas Electorales Receptoras (MER).
 - 20) Garantizar el escrutinio especial en los casos concretos donde se evidencie algún tipo de inconsistencia en los datos consignados en las actas de cierre, en base al cuaderno de votación.
 - 21) Impedir la divulgación de resultados de encuestas a boca de urna antes del plazo fijado en la ley y en caso de incumplimiento aplicar y divulgar sanción de forma inmediata.
 - 22) Garantizar la transparencia y eficiencia del sistema de transmisión de resultados. Para ello se tomarán las siguientes medidas:
 - a) Realizar una auditoría internacional que certifique la calidad y transparencia en el funcionamiento de la transmisión de resultados. Para esta auditoría se solicitará el apoyo de los organismos internacionales con competencia en materia electoral.

- b) Proporcionar a los partidos políticos información detallada del proceso de contratación de los equipos y el software que se utilizarán para el nuevo sistema de transmisión.
 - c) Determinar la recepción simultánea por parte de los partidos políticos, de las actas transmitidas al TSE.
- 23)** Garantizar un manejo transparente y eficiente del Registro Nacional de las Personas en la emisión y distribución de las tarjetas de identidad.
- 24)** Demandar que el Poder Ejecutivo asigne al RNP los recursos económicos necesarios para cumplir de manera eficiente con los retos que se presentan en relación con el buen funcionamiento del Registro Civil.
- 25)** De los medios de comunicación. Contribuir con la equidad en el acceso a los Medios de Comunicación tanto estatales como privados y garantizar el efectivo ejercicio de la libertad de expresión, rechazando cualquier tipo de intimidación o represalia contra estos. Procurando tarifas que en ningún caso estén por encima de la publicidad comercial y evitando cualquier tipo de exclusión a los partidos políticos.
- 26)** Establecer una franja/horario para la educación e información electoral, la cual deberá ser distribuida de manera proporcional entre los distintos partidos políticos.
- 27)** Apoyar la ampliación de la observación internacional y nacional antes, durante y después de las elecciones.

