

Reformas electorales y representación política de las mujeres en Honduras (1980-2019)

Electoral reform and women's political representation in Honduras (1980-2019)

Flavia Freidenberg*

Resumen

En este artículo se describen y analizan las razones institucionales de la baja representación de las mujeres en Honduras. A pesar de las reformas electorales aprobadas en relación con las medidas de acción afirmativa (cuotas) y al principio de paridad de género en el registro de las candidaturas en las últimas décadas, los niveles de representación política femenina continúan siendo muy bajos. Este artículo presenta diversas propuestas de reformas electorales que pudieran contribuir en fortalecer el régimen electoral de género en el país centroamericano y con ello generar mejores condiciones para una democracia paritaria.

Palabras clave: Reformas electorales, representación política de las mujeres, paridad de género, democracia, Honduras.

Abstract

This article describes and analyzes the institutional reasons for the low representation of women in Honduras. Despite the electoral reforms approved in relation to affirmative action measures (quotas) and the principle of gender parity in the registration of candidates in recent decades, levels of female political representation continue to be extremely low. This article presents various proposals for electoral reforms that can contribute to strengthening the gender electoral regime in the Central American country and generating the best conditions for a parity democracy.

Key words: Electoral reforms, women's political representation, gender parity, democracy, Honduras.

Recibido: 3 de marzo, 2019. *Aceptado:* 8 de abril, 2020.

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Investigadora Titular de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Coordinadora del Observatorio de Reformas en América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de Estados Americanos. Línea(s) de investigación: Política Comparada, Partidos y Sistemas de Partidos, Representación Política de las Mujeres.

Esta investigación forma parte de los trabajos realizados por el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioREFPOL), del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de los Estados Americanos, en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM [Clave del proyecto: IN103020]. Una versión previa de este estudio, así como el trabajo de campo, se realizó con el patrocinio del Carter Center entre junio de 2018 y julio de 2019.

I. Introducción

La representación política de las mujeres ha sido históricamente escasa en América Latina. La ausencia de mujeres en los procesos de toma de decisiones, en las instituciones democráticas y en la elaboración e implementación de políticas públicas, ha evidenciado fallas en el funcionamiento de los sistemas políticos de la región (Schwindt-Bayer, 2018; Archenti y Tula, 2017; Bareiro y Soto, 2015). Esta dramática realidad ha llevado a que se impulsaran reformas electorales que intentaran cambiar esa situación de exclusión.¹ Los países de América Latina han respondido al problema de la baja representación de las mujeres en las instituciones impulsando reformas a las reglas formales vinculadas al “régimen electoral de género”; es decir, aquellas reglas orientadas a obligar a los partidos a ubicar mujeres en las candidaturas a cargos de elección popular (Freidenberg, 2020a).²

El régimen electoral de género y el sistema electoral se han convertido en piezas claves del *puzzle* que buscan afectar la representación descriptiva de las mujeres.³ Desde esta visión neoinstitucionalista feminista (Krook y MacKay, 2015; Lovenduski, 2011), las normas que establecen cuántas mujeres deben ser candidatas, los candados y válvulas de escape que amarran esas reglas, funcionan como la principal herramienta para atemperar la desigualdad estructural en la que viven las mujeres y que cruza la convivencia política de la región (Schwindt-Bayer, 2018; Saba, 2016; Bareiro y Soto, 2015; Franceschet *et al.*, 2012).

Honduras es un caso de estudio que llama la atención para evaluar la manera en que un régimen electoral de género afecta los niveles de representación política de las mujeres. Aun cuando ha sido bastante ignorado por la literatura comparada y que para muchos es un sistema político desconocido, es un excelente ejemplo respecto a cómo las reglas formales pueden generar resultados diferentes a lo que sostiene el marco legal. ¿Por qué si se exige paridad de género en las candidaturas, los resultados de la representación política legislativa no cumplen con esa expectativa? ¿Cuáles son los elementos institucionales y no institucionales que inciden para que las reglas no cumplan con sus objetivos originarios? ¿Cuáles son los aprendizajes que un caso como el hondureño brinda a la política comparada?

¹ Se entiende por “reforma electoral” a los cambios que se aplican a las normas y procedimientos que restringen, condicionan y facilitan el comportamiento de los políticos y los electores en un sistema político (North, 1990).

² El promedio de legisladoras nacionales se triplicó entre 1990 y 2019, pasando de 9 a 30 por ciento en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

³ La representación política descriptiva tiene que ver con el número de mujeres electas en un órgano de representación popular (Pitkin, 1967).

El objetivo de este artículo va en consonancia con las preocupaciones más recientes de la literatura respecto a la importancia de analizar los elementos que condicionan la capacidad de las reglas de juego para producir resultados que mejoren la representación política descriptiva de las mujeres y ayuden a construir democracias paritarias.⁴ Este texto busca analizar en qué medida el diseño de las reglas así como otros elementos como el sistema electoral tales como suponen obstáculos que limitan la capacidad del régimen electoral de género para asegurar la representación descriptiva de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en el Congreso de Honduras. En ese sentido, la pregunta de investigación explora por qué un régimen electoral de género que formalmente se presenta como paritario, no favorece en la práctica la igualdad de géneros en la representación política del Congreso en Honduras.

Esta investigación parte de la hipótesis neoinstitucionalista feminista que ha sido ya extensamente corroborada (Schwindt-Bayer, 2018; Jones *et al.*, 2012; Franceschet *et al.*, 2012) que sostiene que cuanto más fuerte sea el régimen electoral de género (cuanto más se exija a los partidos respecto a cómo se deben registrar sus candidaturas a los cargos), mayor será el número de mujeres electas para los cargos de representación política. El argumento de este estudio sostiene que las razones de la baja representación de las mujeres en el Legislativo, aun cuando las reglas formales exigen paridad entre géneros en las candidaturas, están en una serie de amarres institucionales que limitan los efectos que debería tener el régimen electoral de género sobre la oferta de candidaturas que hacen los partidos y el posterior éxito electoral de las mujeres.

A diferencia de otros países de la región donde efectivamente existe una mayor fortaleza en el régimen electoral de género, esta investigación sostiene que el caso de Honduras no lo corrobora, debido a que este régimen electoral cuenta con lo que he denominado “un triple candado institucional”, que se evidencia en el hecho de que

- a) La paridad de género se exige en las precandidaturas y se exige de la exigencia de paridad de género al partido que realiza elecciones primarias, lo que funciona como una válvula de escape.

⁴ Una “democracia paritaria” es aquel régimen político en el que la igualdad sustantiva y la paridad entre hombres y mujeres son ejes vertebradores de las transformaciones que asume un Estado responsable e inclusivo (artículo 3, Parlatino y ONU Mujeres, 2015). Las demandas de “democracia paritaria” suponen la erradicación de toda forma de exclusión, construyendo una sociedad basada en la “igualdad sustantiva” (CCEDAW, Recomendación General, núm. 25, 2004) y generando un nuevo modo de relación entre hombres y mujeres, a partir de responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada (Freidenberg, 2020b).

- b) En que el mandato de posición no sea de alternancia en cremallera (no se respeta el orden de alternancia entre género).
- c) En que se emplee el voto preferencial como método de elección del voto por parte de la ciudadanía, lo que limita los resultados de representación esperados con relación a las mujeres, ya que el electorado suele preferir candidatos hombres para los cargos de representación popular.

El artículo se estructura en cinco partes. Primero, se discute teóricamente sobre los elementos que pueden explicar la baja representación de las mujeres a nivel legislativo, haciendo énfasis en las barreras institucionales. Segundo, se presenta el apartado metodológico donde se describe la investigación realizada. Tercero, se analizan los datos vinculados a explorar la variable dependiente, en el sentido de los bajos niveles de representación descriptiva de las mujeres hondureñas, así como también las barreras institucionales, dando cuenta de las limitaciones que las reglas formales e informales generan sobre la representación política. Cuarto, se estudian en profundidad los hallazgos de la investigación. Finalmente, se explican una serie de propuestas de reformas electorales para mejorar la representación política de las mujeres en el país centroamericano.

II. Discusión teórica

El estudio de las instituciones políticas permite conocer el modo en que éstas inciden sobre el comportamiento humano dentro de los parámetros impuestos por los factores institucionales y las estructuras de oportunidad, las restricciones en las que los actores toman decisiones, los elementos que influyen en esas decisiones y el modo en que se comportan. A diferencia del institucionalismo clásico que se centra sólo en las reglas formales, el nuevo institucionalismo se preocupa también por las instituciones informales, sus interacciones, la manera en que reduce la incertidumbre de los problemas de cooperación y de coordinación entre agentes.⁵ Estos enfoques buscan dar respuestas a preguntas respecto a cómo las reglas moldean las decisiones y los comportamientos políticos (Norris, 2004); de qué manera esas reglas influyen, condicionan o determinan las preferencias y estrategias de los actores o los resultados del juego político y, en su caso, en qué medida el comportamiento de los individuos puede moldear esas reglas políticas.

⁵ Las instituciones son entendidas como “reglas formales e informales, normas y prácticas, hábitos y costumbres, que influyen en el proceso político, bien en el nivel macro (las Constituciones, la cultura política), bien en el nivel micro (las reglas de juego, el sistema electoral, el reglamento de un parlamento, entre otros)” (Sodaro, 2006: 65).

Aun cuando esta aproximación al estudio de las instituciones resulta muy valiosa, el problema tanto del viejo como del nuevo institucionalismo es que han naturalizado la manera en que las normas masculinas han sido incorporadas a las instituciones a través de una serie de reglas, procesos, ideologías y discursos, que determinan su funcionamiento y sus resultados (Krook y Mackay, 2015; Chappell, 2010). Desde esta postura, tales enfoques han ignorado las relaciones entre el género y las instituciones evidenciadas por los avances de la literatura feminista (Mackay *et al.*, 2011), en particular las transformaciones que han experimentado las instituciones políticas a partir de la incorporación de las mujeres generada por la implementación de las cuotas, la paridad de género y otras medidas afirmativas.

Como una estrategia para superar tales limitaciones, esta investigación adopta como enfoque de aproximación el “neoinstitucionalismo feminista” (Krook y Mackay, 2015; Lovenduski, 2011), lo que supone incluir las categorías relacionadas al género para iluminar y cambiar la situación de invisibilidad que viven las mujeres y para investigar sobre la existencia de condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres en diversas dimensiones del sistema político.⁶ Desde esta aproximación se estudia el diseño de las reglas electorales como una herramienta para mejorar el acceso de los grupos subrepresentados a las instituciones públicas y, en particular, la decisión de impulsar medidas de acción afirmativa y/o el principio de paridad de género como “vías rápidas” (*fast track*) (Dahlerup y Freidenvall, 2005) para mejorar los niveles de representación política de las mujeres (Caminotti, 2016).

La hipótesis neoinstitucionalista feminista sostiene que cuanto más fuerte sea el régimen electoral de género (cuanto más se exija a los partidos respecto a cómo se deben registrar sus candidaturas a los cargos), mayor será el número de mujeres electas para los cargos de representación política (Schwindt-Bayer, 2018; Caminotti y Freidemberg, 2016; Jones *et al.*, 2012, entre otros). De ahí que el tipo de régimen electoral de género importe, debido a que diferentes combinaciones de elementos pueden generar distintos resultados en la representación política de las mujeres (Schwindt-Bayer, 2018; Caminotti y Freidemberg, 2016; Franceschet *et al.*, 2012; Jones *et al.*, 2012).

Mientras las cuotas son acciones afirmativas temporales que buscan superar los obstáculos que impiden ingresar a las mujeres en las instituciones del mismo modo que sus pares masculinos (Archenti y Tula, 2017),⁷ la

⁶ La contribución crucial que el feminismo realiza precisamente al institucionalismo, es la adición de conceptos de género a su conjunto de conceptos ya existentes, que en su manera de definir y operacionalizar ocultaban a las mujeres en un genérico universal “masculino” y/o invisibilizaban las desigualdades entre hombres y mujeres en las instituciones públicas.

⁷ Se entiende como “cuotas de género” a las medidas que “a) buscan aumentar el número de mujeres candidatas a los cargos políticos y b) están articuladas explícitamente de alguna

paridad de género hace referencia al principio definitivo que busca integrar la diferencia sexual a la democracia representativa (Bareiro y Soto, 2015); y con relación al registro de candidaturas, supone que éstas deben ser integradas en partes iguales por candidatos de ambos sexos.⁸

El problema se origina cuando las reglas electorales formales no generan en la práctica los resultados esperados, ya sea porque hay elementos que intervienen minimizando su efecto o existen combinaciones de reglas que generan efectos diversos. La experiencia comparada ha mostrado que incluso reglas formales similares han tenido resultados prácticos diferentes a los que señala la norma, debido a la combinación de otros elementos institucionales (como el sistema electoral) y no institucionales (el comportamiento de las dirigencias partidistas) que interactúan sobre lo que exige la ley, limitando los efectos originales propuestos (Freidenberg, 2020).

III. Diseño metodológico

Esta investigación explora la hipótesis del neoinstitucionalismo feminista que sostiene que las reglas electorales de género afectan los niveles de representación de las mujeres. La variable dependiente es el nivel de la representación descriptiva de las mujeres medido por el porcentaje de mujeres electas a nivel legislativo al momento de integrarse el Congreso. Con esta variable se describe de manera diacrónica la presencia de las mujeres en el Congreso Nacional de Honduras en comparación con los hombres desde 1981 a 2020, que es el período de política competitiva democrática en el marco de la tercera ola de democratización (Calderón y Romero Balvillán, 2019).

Aun cuando se considera que existen múltiples razones que pueden explicar la baja representación descriptiva de las mujeres, esta investigación explora el modo en que las variables institucionales limitan la representación política; en particular, haciendo énfasis en el papel del nivel de fortaleza del

manera". La implementación de las cuotas puede ser voluntaria o legal. En el primer caso, los partidos asumen el compromiso de seleccionar mujeres y lo plasman en sus estatutos, sin que exista un mandato legal (Caul, 1999; Caminotti, 2016). En el segundo (ley de cuota), se exige la nominación de candidatas mujeres por medio de una norma que obliga a todos los partidos políticos

⁸ La paridad puede ser interpretada en tres vertientes: "a) Paridad como principio: constituye un parámetro de interpretación del principio de igualdad sustantiva que no admite pacto en contrario; b) Paridad como derecho: constituye una norma jurídica concreta que las personas pueden hacer valer frente a los tribunales para evidenciar un trato discriminatorio que afecta sus derechos; y c) Paridad como regla procedimental: se traduce en la aplicación de criterios, reglas o procedimientos para cumplir con el mandato de igualdad sustantiva" (ONU Mujeres, 2017: 4).

régimen electoral de género y del sistema electoral. El nivel de fortaleza del régimen electoral se mide a partir del “Índice de Fortaleza de Diseño Electoral de Género”, propuesto por Caminotti y Freidenberg (2016), y que permite evaluar el régimen electoral tomando en cuenta las siguientes propiedades:

1. El tamaño (esto es, el porcentaje de mujeres que se exige nominar entre los candidatos).
2. El mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no sólo aquellas que se consideran simbólicas debido a que el partido sabe que allí tiene más posibilidades de perder la elección).
3. Los mecanismos que penalizan el incumplimiento de las cuotas y/o paridad (que pueden consistir en multas, amonestaciones, no oficialización de listas, pérdida del registro del partido, no acceso al financiamiento, entre otros).
4. El alcance de la cuota (a saber, si la misma se la aplica sólo a las candidaturas propietarias o también a las suplencias, lo que se denomina “fórmula completa”).
5. Las “válvulas de escape” de las cuotas (que consisten en la previsión de situaciones donde se autoriza a no aplicarlas, como, por ejemplo, cuando se realizan elecciones primarias que permiten no cumplir con las cuotas o la paridad).

Un régimen electoral de género fuerte supone, según Caminotti y Freidenberg (2016), que el diseño electoral presente estas características:

- a) Un alto porcentaje de exigencia de la cuota (paridad).
- b) Mandatos de posición claros respecto al sitio de la lista donde deben ubicarse los diferentes géneros (candidaturas efectivas).
- c) Fórmulas completas del mismo género (propietarias y suplentes).
- d) Fuertes sanciones a quienes no cumplan con lo que sostiene la ley (incluyendo la pérdida de registro).
- e) Ausencia de válvulas de escape que permitan no cumplir con lo que exige la norma (cualquier tipo de excepción que se plantee) (Anexo Metodológico).

El momento en el que se exige la cuota o la paridad también es un elemento que condiciona la fortaleza del régimen electoral de género. En este sentido, el régimen será más fuerte cuando se exija en el registro de candidaturas a la elección general y no como parte de un proceso de selección de candidaturas, debido a que esto funciona como una “válvula de escape”.

El sistema electoral, es decir, el mecanismo a partir del cual los votos se traducen en escaños o puestos de poder, es también una variable que puede condicionar el nivel de representación política de las mujeres. La literatura comparada ha evidenciado en múltiples investigaciones (Franceschet *et al.*, 2012; Jones *et al.*, 2012; Htun, 2005) que el sistema más amable con las mujeres es aquel que incluye el principio de representación proporcional, listas cerradas y bloqueadas y distritos medianos y grandes.⁹ El hecho de que el electorado elija a través del voto preferencial (en el que seleccionan preferencias independientemente de la posición en la lista) funciona como un limitante del efecto de la exigencia de la cuota o del principio de paridad de género una vez que se han registrado las candidaturas y más aún cuando se compite por un cargo de elección popular.

La investigación empleó diversas estrategias de recolección de datos, como entrevistas a informantes clave, miembros de los partidos políticos (presidentes y secretarios de organización); una mesa de trabajo con miembros del Observatorio de Participación Política de las Mujeres, en el que participaron militantes mujeres de diversos partidos, miembros de organizaciones de la sociedad civil, representantes de la cooperación internacional y de las autoridades electorales; así como también revisión hemerográfica y de bibliografía básica sobre el tema. El trabajo de campo fue realizado por la autora en diversas visitas realizadas a Tegucigalpa entre junio de 2018 y julio de 2019.

IV. Datos

IV.1. La baja representación política de las mujeres en Honduras

Si bien las mujeres son mayoría al ejercer el sufragio en las elecciones realizadas en Honduras, no suelen ser las más votadas.¹⁰ Desde que el país centroamericano transitó a la democracia en 1980 y después de más de quince años de implementación de las medidas de acción afirmativa y de la paridad de género, se han elegido sólo 169 mujeres frente a 1,071 hombres

⁹ Cuanto mayor sea el número de escaños que un partido gana en un distrito electoral, mayor es la proporción de esos puestos que serán ocupados por mujeres (Jones *et al.*, 2012). La magnitud de distrito limita la efectividad de la acción afirmativa si los partidos políticos encabezan las listas con candidatos hombres y relegan a las mujeres a lugares simbólicos.

¹⁰ En las últimas elecciones de 2017, la participación electoral de las mujeres (entendida como la proporción de mujeres que votaron efectivamente respecto de aquellas que estaban inscritas para hacerlo) fue de 62.8 por ciento, mientras que la participación electoral de los hombres fue de 57.7 por ciento, es decir, cinco puntos porcentuales menor.

legisladores; actualmente, el número de diputadas sólo alcanza 21.09 por ciento, ocupando el puesto 91 de todos los países del mundo (Unión Interparlamentaria, 2019). Es más, en las elecciones generales de octubre de 2017, donde se estrenaba el Reglamento de Elecciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) que regulaba la paridad de género, la elección de mujeres diputadas fue menor que en elecciones previas (Tabla 1).

Los datos evidencian que a pesar de participar, las mujeres no son elegidas diputadas ni alcaldesas. En el primer Congreso Nacional tras las elecciones postransición de 1980, sólo hubo dos mujeres diputadas titulares de un total de 82 curules (Tabla 1). Con el paso de las elecciones, el número de mujeres fue creciendo, llegando a 12 diputadas (9.4 por ciento) en 1990, alcanzando las 31 titulares en 2006 (24.2 por ciento) y 33 en 2014 (25.8 por ciento), siendo el momento en el que ha habido mayor número de legisladoras en la historia del país. En las elecciones de 2017, se retrocedió a 27 mujeres electas (21.7 por ciento) respecto al período anterior.¹¹ Si bien en las elecciones de 2017 se incrementó el número de mujeres candidatas (88.7 por ciento), ellas no ocuparon las primeras posiciones, no se respetó la alternancia y fueron ubicadas en puestos no competitivos.¹²

¹¹ En consonancia con estos datos, la situación a nivel local no es muy diferente. En 2017 fueron electas un 25 por ciento de mujeres regidoras y 19 alcaldesas de un total de 298 alcaldías, lo que da cuenta de los bajos niveles de representación de las mujeres (Informe de ONU Mujeres Honduras). Disponible en <http://hn.one.un.org/content/unct/honduras/es/home/presscenter/comunicado-ley-paridad-alternancia.html> [Consulta realizada: 13 de junio, 2018].

¹² Según la *Red de Mujeres Interpartidarias* y el *Observatorio Político de las Mujeres*, en las primarias del 12 de marzo 2017 en las que participaron el PN, el PL y el Partido Libre, resultaron electas 893 mujeres para las planillas municipales (alcaldesas, vicealcaldesas y regidoras). Esto representa el doble de las electas en las primarias de 2012 en los mismos partidos (Criterio, "Mujeres denuncian ante el MP que reglamento de paridad y alternancia del TSE es una burla", 14 de septiembre, 2016. Disponible en <https://criterio.hn/2016/09/14/mujeres-denuncian-ante-mp-reglamento-paridad-alternancia-del-tse-una-burla/> [Consulta realizada: 16 de junio, 2018].

TABLA 1
Composición por sexo del Congreso Nacional de Honduras
desde el inicio del actual periodo democrático (1981-2020)

<i>Período Legislativo</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total de hombres y mujeres</i>	<i>% mujeres</i>
1981 – 1985	80	2	82	2.4%
1986 – 1989	125	9	134	6.7%
1990 – 1993	116	12	128	9.4%
1994 – 1997	119	9	128	7%
1998 – 2001	116	12	128	9.4%
2002 – 2005 *	119	9	128	7%
2006 – 2009 *	97	31	128	24.2%
2010 – 2013 **	103	25	128	19.6%
2014 – 2017	95	33	128	25.8%
2017– 2020 ***	101	27	128	21,7%
Totales	1071	169	1,240	

Fuente: INAM, Mujer y Ciudadanía Política en Honduras y datos del TSE.

* Las elecciones generales del 2002 al 2009 se realizaron con la cuota del 30 por ciento.

** Las elecciones internas/primarias y generales del 2012 y 2013 respectivamente se realizaron con la cuota del 40 por ciento.

*** En las elecciones internas/primarias y generales del 2016 y 2017 se aplicó la paridad entre géneros en las precandidaturas.

Los partidos hondureños juegan con las expectativas de las mujeres que quieren desarrollar una carrera política: les prometen recursos, apoyos y cargos, para luego no cumplir con sus promesas; capacitan a mujeres militantes para después no apoyarlas como candidatas, bajo la excusa de que deben seguir capacitándose y continúan empleando criterios poco meritocráticos y discriminatorios en la selección de candidaturas de las mujeres, ya que prefieren mujeres de la familia o con vínculo cercano (esposas, hijas, hermanas) frente a las militantes; porque siguen pensando a esas mujeres como “suyas”, mientras que a las otras las ven “demasiado autónomas” como para entregarles una cuota de poder.¹³ Las mujeres no llegan a estar presentes

¹³ Entrevistas realizadas a las dirigencias de los partidos hondureños y a mujeres militantes de los diversos partidos políticos, como de las organizaciones de la sociedad civil, en 2018 y 2019.

en la oferta de las candidaturas; y cuando lo consiguen, son ubicadas en candidaturas donde los partidos suelen históricamente perder las elecciones (más allá del sexo de la candidatura) o suelen ser incluidas como suplentes de candidatos titulares hombres.¹⁴

IV.2. El régimen electoral de género que fue de las cuotas a la paridad

En Honduras, el camino legal para mejorar las condiciones de representación política de las mujeres ha sido sinuoso. Si bien este país centroamericano ha suscrito diversos convenios internacionales,¹⁵ ha aprobado medidas de acción afirmativa (cuotas de género) en la primera generación de reformas que se dio en América Latina (2000) y luego ha sido uno de los países en aprobar la paridad de género en las candidaturas (2012, con reglamentación en 2017); estas reglas formales no han facilitado la representación descriptiva de las mujeres.

La introducción de las cuotas de género obligó a los partidos a ubicar mujeres en las precandidaturas. Las reformas se dieron con la *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer* (LIOM) (Decreto 34-2000) y la *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas* (LEOP) del año 2000, en las que se establecieron cuotas mínimas de participación para las mujeres de un 30 por ciento en las precandidaturas a todos los cargos de elección popular y de dirección de los partidos políticos (artículo 81, LIOM). Esta ley, aprobada el 11 de abril de 2000, se establecía como progresiva hasta lograr la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección y en la dirección de los partidos.¹⁶

Este régimen electoral de género inicial fue resultado de la acción del movimiento de mujeres y del trabajo de algunas diputadas (IFES, 2013). La primera vez que se emplearon estas reglas (elecciones internas del 2000 y generales de 2001), no dieron los resultados esperados en relación a incrementar la representación y se produjo una disminución del número de

¹⁴ Se entiende por “puestos perdedores o candidaturas simbólicas” a las que incluyen los cargos suplentes y/o los últimos lugares de las listas plurinominales y a las candidaturas en distritos uninominales, que no son puestos seguros para el partido (y donde los dirigentes ya saben que la probabilidad de éxito electoral es nula).

¹⁵ Honduras ha suscrito diversos convenios internacionales, como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, el Consenso de Quito 2007 y la Norma Marco del Parlamento Latinoamericano para Consolidar la Democracia Paritaria (2015).

¹⁶ A pesar de su debilidad inicial y del desconocimiento de los actores políticos y de la opinión pública de la misma, su aprobación fue determinante para la discusión nacional sobre la igualdad en el país (Méndez y Montesdeoca, 2010: 335, 339).

diputadas (Tabla 1),¹⁷ ya que permitían válvulas de escape al dejar legalmente no cumplir con la cuota si se hacían elecciones primarias; no había sanciones claras y los partidos pusieron a las mujeres como suplentes más que como titulares de las candidaturas.¹⁸ Esto se evidencia en la Tabla II, donde se evalúa el índice de diseño electoral de género (IDEG) y da cuenta de valores muy bajos (0.5 de 5), en relación al resto de países de la región (Freidenberg, 2020a).

Estas reglas de juego fueron modificadas con la reforma a la *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas* de octubre de 2004 (Decreto N° 44-2004), las que se implementaron para las elecciones internas y generales de 2005. En esta reforma, y a pesar de que el movimiento de mujeres tuvo una gran participación para intentar mejorar el peso de las reglas inclusivas, las resistencias partidistas fueron muy fuertes y restrictivas (Méndez y Montesdeoca, 2010: 356). Si bien el régimen electoral de género mantuvo una cuota del 30 por ciento de mujeres en los cargos de dirección partidaria y en las candidaturas a diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano, así como para Alcaldías, Vice-alcaldías y Regidores, la misma eliminó el mandato de posición, con lo cual se legitimó la práctica de relegar a las candidatas mujeres a posiciones sin posibilidades reales de resultar electas (a “puestos perdedores”).

También se eliminó la progresividad que establecía la *Ley de Igualdad de Oportunidades*, con lo cual la cuota quedó fija; y en la práctica, más que como un “piso” funcionó como un “techo” para la participación de las mujeres en las papeletas electorales (IFES, 2013: 7). Las dirigencias interpretaron que había que colocar “hasta un 30 por ciento de mujeres” en las candidaturas y no que esto fuera un “al menos 30 por ciento de mujeres” en las candidaturas. La *Ley Electoral* significó un retroceso en términos de los derechos políticos-electorales de las mujeres, más allá de las diversas interpretaciones jurídicas sobre la derogación o vigencia del artículo 81 de la *Ley de Igualdad de*

¹⁷ La LIOM preveía entonces dos elementos importantes: el carácter progresivo (como ocurrió en Ecuador y en Perú) y la utilización del “mandato de posición”: las candidatas mujeres debían ocupar posiciones elegibles en las listas (IFES, 2013: 5; Méndez y Montesdeoca, 2010: 338), en función de una escala basada en las tres últimas elecciones (Méndez y Montesdeoca, 2010: 338).

¹⁸ Entre los factores que explican las fallas de funcionamiento se mencionan el escaso tiempo entre la sanción de la ley y la realización de las elecciones, lo que conspiró en términos de difusión, capacitación e implementación de las reglas (Méndez y Montesdeoca, 2010: 347); la falta de reglamentación de la ley, que en verdad era más bien enunciativa que ejecutiva (Méndez y Montesdeoca, 2010: 347); la escasa sensibilización de la ciudadanía, en particular de las mujeres respecto a esa norma (IFES, 2013: 6); la vigencia de estructuras patriarcales y machistas en los partidos (ATENEA Honduras, 2018) y la ausencia de voluntad política de los dirigentes de los partidos para ampliar la participación de la mujer (IFES, 2013: 6).

Oportunidades.¹⁹ La evaluación del IDEG da cuenta de la progresividad de la norma en relación a la protección de los derechos políticos electorales de las mujeres al subir los valores del índice a 1 de 5 (ver Tabla 2).

La reforma de 2012 a la LEOP introdujo una modificación a la *Ley Electoral*, elevando al 40 por ciento la cuota de mujeres como mínimo en las nóminas de candidaturas a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos (artículo 105, Decreto 54, 2012). La novedad de esta reforma estuvo en el incremento de la exigencia del porcentaje de mujeres y en la inclusión de la diferenciación de género respecto a titulares y suplentes, siendo que se estableció que debían ser de distinto sexo los candidatos propietarios de los suplentes.²⁰

El problema estuvo en que se mantuvieron elementos que obstaculizaban el acceso de las mujeres, ya que se permitió que la exigencia de paridad se aplicara (sólo) sobre el sistema de selección de precandidaturas. Esto se explica en el hecho de que la conformación de las candidaturas a los cargos de elección popular surge del resultado de las elecciones primarias en función del número de votos obtenido por cada candidato o candidata. Esto hace que la norma formal no se exija en las candidaturas que se presentan en la elección general, que son resultado de las primarias (IFES, 2013); y que, por tanto, los partidos finalmente puedan presentar la integración de candidaturas en función de los apoyos que los candidatos/as reciben y no

¹⁹ Según IFES (2013: 7), “La incorporación de la cuota en la *Ley Electoral* de 2004, más allá de la crítica desde el punto de vista del diseño normativo, significó un avance en términos de porcentaje de mujeres electas. Un control más estricto por parte del Tribunal Supremo Electoral en el registro de las candidaturas y el cumplimiento de la cuota pudo haber contribuido para este resultado, ya que el mandato ahora provenía específicamente de la *Ley Electoral*”. Este es un punto importante debido a que la introducción de las exigencias normativas en las leyes quita posibilidad de interpretación a los actores políticos y a las autoridades electorales.

²⁰ “Artículo 105. Distribución equitativa de oportunidades en cargos de elección popular. Para promover y lograr la participación efectiva de la mujer en la función pública, se establece una base del cuarenta por ciento como mínimo 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. La misma base mínima se establece para los cargos de elección popular y aplicable a la Fórmula Presidencial, Diputados(as) Propietarios(as) y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes (as), Vicealcaldes(as) y Regidores(as). En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo cargo de autoridad partidaria o de Diputado(a) al Congreso Nacional, se aplicará el principio de representación de ambos sexos, de manera que si la Propietaria es mujer, el Suplente deberá ser hombre y viceversa. Este mecanismo debe aplicarse en: 1. Elecciones internas; 2. Elecciones primarias; 3. Elecciones generales cuando los partidos políticos no hayan celebrado un proceso de elecciones primarias; 4. Candidaturas independientes” (Ver Decreto No. 54, 2012. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/honduras-leydecuotas-2012-decreto-54.pdf>).

respetando la exigencia de la cuota.²¹ La evaluación del IDEG da cuenta del incremento en el nivel de fortaleza, ya que según este índice, el mismo se elevó a 2 de 5 (Tabla 2).

La implementación de este régimen electoral de género en las elecciones de 2013 dio cuenta de que las reglas se cumplían en los procesos internos; pero una vez pasadas éstas, las candidaturas ya no debían responder a la exigencia del 40 por ciento.²² Este elemento resulta clave, porque el hecho de que las exigencias no fueran para las elecciones generales limitaba la capacidad del régimen electoral de género de condicionar las decisiones de los partidos. También se encontraron problemas con la integración de las fórmulas. Los partidos ubicaron a la mayoría de las mujeres como suplentes y a los hombres como propietarios de las candidaturas (Funes Valladares, 2014: 18), desoyendo lo que decía la ley.

Estas reformas también incluyeron el artículo 105-A, donde se indicaba que el TSE debía emitir un “Reglamento de Paridad con Mecanismo de Alternancia” para garantizar que el porcentaje de hombres y mujeres que aspiraban a cargos de elección popular fuera paritario (50/50 de hombres y mujeres), así como también la implementación del mecanismo de alternabilidad, conocido como sistema de “cremallera” o “trenza”, que supone alternar una mujer y un hombre —o viceversa— y así sucesivamente. Este Reglamento comenzaría a aplicarse a partir de las elecciones de 2017.²³

El Reglamento aclaró que el principio de paridad y alternabilidad eran de aplicación obligatoria en las elecciones internas de los partidos políticos

²¹ El/la candidato/a que gana una primaria no puede ser posteriormente cambiado para cumplir con la paridad de género, y cuando las mujeres compiten en las primarias suelen perder frente a los hombres por diversas razones, lo que dificulta que un candidato que haya obtenido muchos votos en la interna quiera renunciar para otorgarle su candidatura a una mujer (por el hecho de ser mujer), sólo porque lo exige la ley (aunque no quedan claras las sanciones de no cumplirlo). En otros países de América Latina, el no cumplir con la exigencia de la ley supone el no registro de la candidatura (Freidenberg, 2020a).

²² Funes Valladares (2014: 18) da cuenta que en las candidaturas al Congreso para la elección de 2013, por ejemplo, el PN presentó 47 por ciento de mujeres y 53 por ciento de hombres en las internas; en las generales pasó a 36 por ciento de mujeres y 64 por ciento de hombres y los resultados de éstas fue de 21 por ciento de mujeres y 79 por ciento de hombres. Esta tendencia también se ha presentado en los otros partidos.

²³ “Artículo 105-A. Principio de Paridad. “A partir del proceso electoral primario a celebrarse en el año 2016 se establece el Principio de Paridad en lo relativo a la participación de la mujer y el hombre en las nóminas de cargos de dirección de partidos políticos y de cargos de elección popular; a efecto de que las mismas estén integradas en un cincuenta por ciento (50%) por mujeres y en un cincuenta por ciento (50%) por hombres. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará la aplicación del Principio de Paridad e implementará el mecanismo de alternabilidad de mujeres y hombres en la integración de las fórmulas y nóminas a presentar [...]” (ver Decreto No. 54, 2012. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/honduras-leydecuotas-2012-decreto-54.pdf>).

para la selección de autoridades partidarias, en las elecciones primarias de los partidos políticos para la elección de candidatas(os) a cargos de elección popular y en las elecciones generales. Igualmente, el mecanismo resultaba obligatorio para los partidos que no participaran en las primarias por no existir movimientos o corrientes internas en contienda, cuando se dieran las alianzas entre partidos y cuando se presentaran candidaturas independientes.²⁴

En la práctica, a pesar de que la norma era clara respecto a la ampliación de derechos políticos de las mujeres hacia la igualdad, el Reglamento del TSE, que entró en vigor el 12 de marzo de 2016, impidió el cumplimiento efectivo de la paridad (ON, 2018: 21) y limitó la alternancia efectiva entre hombres y mujeres en las planillas de candidaturas a diputaciones, al exigir la solamente a partir de la tercera, cuarta o quinta posición, según el número de diputados a elegir en la circunscripción.²⁵ Esta disposición afectó claramente la posibilidad de que las mujeres fueran electas (Observatorio Político de las Mujeres N-26, 2018: 22).²⁶ La evaluación del Índice de Diseño Electoral de Género (IDEG) en 2016 presenta una limitación del índice determinado, que si bien la norma incluye la paridad de género y eleva el índice a 3 de 5 (Tabla II) en la práctica, esto no es cierto, debido a que la exigencia no es en el registro de candidaturas a las elecciones generales. Esto da cuenta de un problema que el índice no recoge y que deberá considerarse en futuras aplicaciones del IDEG.

El Reglamento de 2016 respetó como regla general en las nóminas al Congreso Nacional, que la paridad se aplicara tanto a candidaturas

²⁴ Según el Reglamento, el no cumplimiento de la aplicación del principio de paridad y mecanismo de alternancia en la selección de sus autoridades da como resultado el no reconocimiento de las autoridades partidarias, aunque en la práctica esto no sucede, lo que hace que las sanciones no sean efectivas.

²⁵ Por ejemplo, en las planillas para diputados en los Departamentos de Francisco Morazán y Cortés se estableció que la trenza (alternancia hombre-mujer-hombre y viceversa) se aplicaría a partir de la casilla número 5, respectivamente, a petición de los partidos. “Esta decisión que tomó el Tribunal Supremo Electoral a través del Reglamento, es una bofetada para todas nosotras las mujeres de Honduras, ya que nos hace retroceder doce años, que fue cuando comenzamos a luchar por las cuotas de poder”, dijo la diputada por el Partido Innovación y Unidad Socialdemócrata (PINU-SD), Doris Gutiérrez. Publicado en *Criterio*, “Mujeres denuncian ante el MP que reglamento de paridad y alternancia del TSE es una burla”, 14 de septiembre, 2016. Disponible en <https://criterio.hn/2016/09/14/mujeres-denuncian-ante-mp-reglamento-paridad-alternancia-del-tse-una-burla/> [Consulta realizada: 16 de junio, 2018, 18:00 hs.]. Esto ha sido denunciado para las elecciones de 2017, incluso por la Unión Europea, al indicar que iba “en abierta oposición al espíritu de Ley Electoral” (Informe Unión Europea, 2017: 34).

²⁶ Esta interpretación del mandato de posición era contraria al principio de la alternabilidad e iba en contra del espíritu de los compromisos asumidos por el Estado hondureño con la suscripción de los convenios internacionales como CEDAW, del Consenso de Quito y de la Norma Marco para una Democracia Paritaria.

propietarias como suplentes. En el caso de ser impar, se debían garantizar la misma cantidad de hombres y mujeres en la totalidad de la nómina o planilla.²⁷ Además, una idea bastante extendida en la clase política hondureña era que la paridad debía entenderse entre cargos propietarios y suplentes.²⁸ Esta idea, en la práctica, funcionó como otra válvula de escape, porque ha permitido que legalmente los partidos no cumplan con el régimen electoral de género.²⁹

²⁷ La Tribuna, “Así quedó el reglamento de paridad de hombres y mujeres para cargos públicos”, publicado el 12 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.latribuna.hn/2016/09/12/asi-quedo-la-trenza/> [Consulta realizada: 16 de junio, 2018].

²⁸ En diversas entrevistas e intervenciones, los actores políticos han afirmado que la paridad puede darse entre la candidatura titular y la suplente. En realidad, están llamando “paridad” a algo que no lo es, porque la paridad debe darse tomando en cuenta todos los titulares por un lado y los suplentes por el otro (de manera horizontal) y no de manera vertical (fórmula por fórmula).

²⁹ Por ejemplo, para las elecciones de 2017, los partidos optaron por situar a los hombres en un 75.95 por ciento de los casos como candidatos a las Alcaldías, relegando abrumadoramente a las mujeres a las candidaturas para las vicealcaldías. Esta práctica ha sido encontrada también en otros partidos latinoamericanos, que para cumplir la cuota colocan a las mujeres como suplentes (Bolivia, Panamá, Paraguay o México) (Freidenberg, 2017). Lo interesante de este punto es que el hecho de ubicar a mujeres como suplentes (o vices), da cuenta de que sí existen mujeres en los partidos y de que éstas se encuentran dispuestas a participar políticamente, algo que históricamente no se había reconocido y solía emplearse como un artilugio para negarse a ubicar mujeres en las candidaturas (Entrevista personal realizada a un experto en política hondureña vía telefónica el 24 de junio de 2018. Esta idea fue confirmada además en las reuniones de trabajo realizadas con dirigentes de diversos partidos políticos en la visita a Tegucigalpa de junio de 2018).

TABLA 2
Régimen electoral de género en Honduras

País	Año (aprobación Legislativa)	Tamaño (Mínimo, Intermedio, Paridad)	%	Mandato de Posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de Enforcement (fuerte)	Alcance (restringido o completo)	Válvula de Escape (presente o ausente)	Estructura de Voto
Honduras I	2000 Decreto N° 34-2000	Mínimo (elecciones internas)	30 (progresiva hasta conseguir igualdad)	Débil		Ausente	No hay sanción	Restringido	Presente (con excepciones sólo cuando hay más de un candidato. Si solo hay dos, no se aplica)	Voto Preferencial, lista abierta
IDEG= 0.5		0		0.5	0	0		0	0	
Honduras II	2004 Decreto N° 44-2004	Mínimo (elecciones internas)	30 (fija, no progresiva)	Débil		Débil	Multa equivalente al 5 por ciento de la deuda política sino cumplen cuota	Restringido	Presente (con excepciones)	Voto Preferencial, lista abierta
IDEG= 1		0		0.5	0.5	0.5		0	0	
Honduras III	2012 Decreto N° 54-2012	Intermedio (elecciones internas)	40	Ausente		Débil	Multa equivalente al 5 por ciento de la deuda política sino cumplen cuota	Amplio (titular y suplente diferente género)	Presente (con excepciones)	Voto Preferencial, lista abierta
IDEG= 2		0.5		0	0.5	0.5		1	0	
Honduras IV	2017 Reglamento TSE	Paridad (elecciones internas)	50	Débil	Altemancia (a partir del 3, 4 y 5)	Débil	Multa equivalente al 5 por ciento de la deuda política sino cumplen cuota	Amplio (titular y suplente de diferente género)	Presente (con excepciones)	Voto preferencial, lista abierta
IDEG= 3		1		0.5	0.5	0.5		1	0	

Fuente: Freidenberg (2020a). *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2020)*, México, Universidad Nacional autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas (www.reformaspoliticas.org).

Fecha de actualización: 29 de junio, 2019.

V. Hallazgos

La debilidad del régimen electoral de género conduce a la baja representación descriptiva de las mujeres. Esto es lo que evidencia el caso hondureño. Esta investigación da cuenta de que existen una serie de amarres institucionales que limitan los efectos que el régimen electoral de género tiene sobre el registro de las candidaturas y el posterior éxito electoral de las mujeres. El país experimenta un triple candado institucional, que se pone en evidencia en el hecho de que:

- a) La paridad de género se exija en las precandidaturas y de que se exima de la exigencia de paridad de género al partido que realiza elecciones primarias.
- b) La presencia de prácticas informales que desvirtúan el espíritu de la paridad de género (por ejemplo, al ubicar al mandato de posición de una manera diferente a la que se esperaría cuando se exige la alternancia en cremallera).
- c) Cuando se ubica a las mujeres como suplentes de las candidaturas titulares o en posiciones simbólicas.
- d) Al contar con un sistema electoral excluyente, basado en las preferencias del electorado, que origina que los sesgos de género dificulten el acceso de las mujeres a los puestos de poder, ya que al emplear el voto preferencial limita los resultados de representación.

Los datos analizados del período 1981-2020 evidencian que las reglas son ineficientes, debido a que en la práctica, aun respetando la paridad numérica en las listas de las precandidaturas, los partidos no registran candidaturas paritarias en las elecciones generales y suelen posicionar mayoritariamente a los hombres en puestos ganadores. Con este diseño normativo, a las mujeres hondureñas les conviene competir en partidos que no realicen primarias (IFES, 2013), porque el diseño actual sólo funciona para los partidos que no practican elecciones primarias³⁰

Los dirigentes ven al porcentaje de exigencia como un “techo” (no como un “piso” para ampliar la representación política de las mujeres); y aun así no cumplen con lo que exige la ley, debido a que una vez pasadas las elecciones primarias ubican a las mujeres en la parte baja de las candidaturas. Los partidos postulan a las mujeres para cumplir con las exigencias legales, pero

³⁰ El hecho de que los partidos hondureños se encuentren integrados por diferentes grupos y/o facciones internas, les obliga a realizar elecciones primarias para resolver sus diferencias internas (Romero Ballivián, 2015).

no parecieran estar muy convencidos de la efectividad de ese instrumento ni de la importancia de la igualdad para la construcción de la democracia. Si además las reglas se combinan con una estructura de voto poco amigable a la representación de las mujeres, como el voto preferencial, resulta difícil que las mujeres sean electas.³¹

Esta estructura del voto provoca que la exigencia de la paridad en las candidaturas no tenga efectividad en los resultados, puesto que el electorado puede elegir sus candidatos y candidatas preferentes de una y otra lista, sin tener en cuenta la posición de la candidatura en la lista (lo que hace inefectivo el mandato de posición) ni el criterio de paridad de género y alternancia originalmente definido en el espíritu de la ley electoral. En la práctica, el voto preferencial altera el orden original propuesto y penaliza la elección de las mujeres (Jones *et al.*, 2012) por la existencia de estereotipos de género y barreras actitudinales de un electorado que no suele votar por mujeres por considerarlas poco capaces para gobernar.

VI. ¿Qué hacer? Propuestas de reformas político-electorales para la representación política descriptiva de las mujeres en Honduras

La experiencia hondureña da cuenta de que la existencia de válvulas de escape a las reglas formales permite a los partidos incumplir (sin violar la ley) con lo que dice la norma y desarrollar estrategias que simulan su compromiso con la representación política de las mujeres. Esas prácticas dificultan una interpretación garantista de los derechos político-electorales de las mujeres; y la ausencia de una agenda de acción consensuada entre los diversos actores sociales y políticos de exigir cambios en las prácticas de los partidos dificultan la representación de las mujeres.

Una manera de cambiar la situación de exclusión de las mujeres hondureñas puede ser con la aprobación de una serie de reformas político-electorales paritarias e inclusivas, con sanciones claras y sin válvulas de escape, que obliguen de manera efectiva a los partidos a ubicar mujeres como candidatas propietarias a los cargos de representación popular. Se trata de fortalecer el régimen electoral de género, a partir de la introducción de una serie de reformas en materia electoral, en el *Código Electoral* y los Reglamentos, que tienen que ver con:

³¹ Entre los considerandos del Reglamento, destaca que en “el sistema electoral hondureño la elección de los diputados es mediante el voto preferencial, en el cual el elector elige de forma directa al candidato (a) de su preferencia, sin importar la posición en que éste se encuentre en la papeleta; es decir, la posición no garantiza ser el más votado”.

- a) Exigir paridad de género en las candidaturas (50/50).
- b) Con alternancia en cremallera (1/1).
- c) Con fórmulas completas (las mujeres no pueden ser todas las suplentes de una fórmula, y la suplente de una mujer, debe ser una mujer, para evitar que las obliguen a renunciar); que sea exigible de manera obligatoria para todos los partidos y que ninguna razón pueda permitir a un partido no cumplir con esta norma (ausencia de válvulas de escape).
- d) Con sanciones claras por incumplimiento de las normas (no registro de los partidos para la competencia).³²

La regla de la paridad debería ser exigida en el registro de candidaturas para las elecciones generales, independientemente del mecanismo de selección interna que emplee cada partido. Y en el mismo sentido que recomienda la Unión Europea (2017), se debería pensar en la aprobación de un nuevo Reglamento de Elecciones del TSE que garantice la alternancia efectiva entre hombres y mujeres en las candidaturas al Congreso Nacional y también a las instancias locales, en consonancia con el principio de paridad de género consagrado por la *Ley Electoral* de 2012.

Estas reglas, además, deberían ser exigidas tanto en las elecciones primarias como en las elecciones generales, lo que supone crear por ley (obligatoria para todos los partidos) un sistema de elección al interior de los partidos que sea conciliador con la paridad de género (lo que puede ser pensado como unas “primarias paritarias”), a partir del respeto al principio de democracia interna junto al de la paridad de género (con doble papeleta, una por cada uno de los géneros, resultando ganador de la candidatura la que tenga más votos de cada género).³³ En ese esquema debería, además, incorporarse el “principio de competitividad”, a partir del cual se establece cuáles son los espacios donde los partidos tienen “distritos ganadores” y dónde “los perdedores” y de ahí prohibir la postulación de mujeres en aquellos donde los partidos históricamente (o al menos en las dos o tres últimas elecciones) pierden.³⁴

³² Además, se recomienda, siguiendo lo planteado por la OEA (2017), que la paridad vertical y horizontal se exija para los cargos plurinominales y uninominales en todos los niveles de elección (nacionales y subnacionales) en la Ley y no sólo en el Reglamento, debido a que éste suele estar sujeto a interpretaciones.

³³ Las reglas deberían exigir paridad de género al interior de las planillas y también entre las primeras candidaturas de cada distrito en un mismo nivel institucional (ya sea cuando se eligen distritos uninominales y/o plurinominales). También se recomienda incorporar la “paridad horizontal”, que supone que al menos el 50 por ciento de los cabezas de listas plurinominales o candidaturas a distritos uninominales en un determinado nivel institucional sea de géneros diferentes (Freidenberg, 2020a).

³⁴ El principio de competitividad, la regla que impide a los partidos enviar a las mujeres como candidatas simbólicas a distritos perdedores, ha evidenciado su efectividad en otros

La estructura del voto preferencial es otro de los obstáculos que afecta la posibilidad de elección de las mujeres y además debilita a los partidos. En este sistema, la ciudadanía ordena las preferencias con su voto, en una lista que les ofrecen los partidos, y ellos pueden cambiar el orden o elegir las candidaturas que prefieren, siendo el resultado final la suma de esos votos individuales. De esa manera, el resultado hace que en sistemas que tienen el voto preferencial, la presencia de mujeres suele ser significativamente menor (IFES, 2013: 7), precisamente por la ruptura de los candados que supone esta estructura de voto al no respetar el mandato de posición que establece la ley (más allá de que en el caso de análisis, ese mandato no sea en cremallera).

La presencia de actores estatales, sociales y políticos con capacidad de veto (Piscopo, 2015), que controlan la aplicación de las medidas de acción afirmativa y buscan la armonización de las normas constitucionales (nacionales), son fundamentales para lograr que el régimen electoral de género sea más eficiente. Asimismo, cualquier reforma electoral debería fortalecer la capacidad jurisdiccional de la autoridad electoral para poder exigir el cumplimiento de las cuotas y/o de la paridad de género, así como también fortalecer los mecanismos judiciales que permitiría al movimiento amplio de mujeres ser agentes de control social efectivo sobre el registro de las candidaturas y la vida interna de los partidos.³⁵

Los partidos pueden ser agentes más activos en el ejercicio de la igualdad sustantiva, en la capacitación y fortalecimiento de liderazgos femeninos y masculinos, así como también en el acompañamiento a los liderazgos de mujeres (Došek *et al.*, 2017). Las leyes deberían ser más eficientes en obligar a que los cargos directivos de los partidos y los de designación política (gabinetes) sean integrados de manera paritaria; es decir, 50 por ciento de hombres y 50 por ciento de mujeres. Si bien la norma contempla la exigencia de que los cargos directivos sean paritarios (Ley de 2012), en la práctica esto no se cumple. En ese sentido, los partidos también deberían transformar su estructura permanente no sólo en cuanto a la integración de los Comités

casos como el mexicano (Gilas, 2014), debido a que mejora las probabilidades de las mujeres de ser electas, porque tienen que ser presentadas en distritos donde los partidos tienen oportunidades reales de ganar.

³⁵ La capacidad de articulación de propuestas de las mujeres organizadas en un movimiento social amplio es una pieza clave para el avance de sus derechos políticos. Por ejemplo, en diferentes reuniones realizadas, los/las participantes señalaron que: "Las mujeres no están organizadas para debatir el tema (de la reforma electoral); las mujeres no están debatiendo entre ellas ni con otros actores políticos claves ni tampoco tienen claro cuál es la agenda de los candados no negociables frente a la cual negociar sobre los derechos políticos de las mujeres" (Reuniones realizadas con miembros de la sociedad civil, del Observatorio de la Participación Política de la Mujer de Honduras, de la cooperación internacional y la Red de Mujeres Interpartidarias de Honduras, mayo y junio, 2019).

Ejecutivos, sino también en la generación de una institucionalidad de género a partir de la creación de Secretarías de la Mujer, Unidades de Género u otro tipo de instancias organizativas que obliguen al ejercicio de la paridad.³⁶

Las mujeres requieren recursos para hacer política. Por ello resulta necesario concretar apoyos económicos directos para que las mujeres hondureñas puedan participar en igualdad de condiciones. En este sentido, se deben establecer de manera precisa los procedimientos y la estructura para entregar financiamiento económico específico directo para las mujeres candidatas; lo cual no debería ser tan difícil debido a que Honduras (junto a Panamá) son los dos países que las candidaturas (o al menos los independientes) pueden recibir financiamiento público directo del Estado, sin que sea mediado por las estructuras partidistas.

A pesar de contar con una *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer*, un Instituto y una *Ley Nacional de la Mujer*, Honduras no cuenta con una *Ley Integral de Acceso a una vida Libre de Violencia*, como lo establece la *Convención de Belém do Para*, y tampoco se ha aprobado una ley contra la discriminación, aunque la Constitución hondureña señale el principio de no discriminación (Torres García, 2017).³⁷ Esto, además, se agrava por la violencia estructural que vive el país.³⁸ En ese sentido, debería impulsarse

³⁶ En ese sentido, la ciudadanía debería exigir que las autoridades electorales apliquen las sanciones previstas en la Ley, así como también se haga efectiva la norma ya incluida para que el órgano electoral supervise en qué tipo de actividades se emplean los recursos otorgados a los partidos a través de la transferencia de un 10 por ciento de la deuda pública. Los partidos hondureños no suelen respetar la exigencia de presentar el informe sobre una política de no discriminación por género ante las autoridades electorales, según establece la ley. Ver "Artículo 105.A. Con objeto de fortalecer las capacidades requeridas para que el Principio de Paridad se implemente con igualdad de oportunidades para las mujeres, el Tribunal Supremo Electoral a partir del año 2013 hará las provisiones presupuestarias con el propósito de su inclusión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República a fin de transferir anualmente a los Partidos Políticos un monto equivalente al diez por ciento (10%) de la deuda política, que le corresponde a cada uno de los Partidos Políticos. Dichos fondos deberán ser utilizados exclusivamente para la capacitación y promoción política de las mujeres; los Partidos Políticos podrán aplicar mecanismos financieros para anticipar recursos y cancelar los adeudos cuando se reciba la transferencia. El Tribunal Supremo Electoral reglamentará y supervisará la transferencia y ejecución de estos fondos y establecerá las sanciones pecuniarias y administrativas que correspondan cuando los mismos no se utilicen para el fin establecido" (ver Decreto No. 54-2012. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/honduras-leydecuotas-2012-decreto-54.pdf>).

³⁷ Se entiende como "violencia política contra las mujeres debido a su género" (Krook y Restrepo Sanín, 2016) cualquier "agresión física y/o psicológica ejercida por responsables partidarios y otros actores políticos, para resistir la presencia de las mujeres en la vida pública". Esto es, conductas que están dirigidas específicamente contra las mujeres por ser mujeres.

³⁸ Ver Informe de Social Watch, "¿Podrán los compromisos de la agenda 2030 restablecer los Derechos Humanos?", Informe Nacional de Honduras. Disponible en <http://www.socialwatch.org/es/node/17339> [Consulta realizada el 16 de junio, 2018].

una *Ley contra la Violencia Política de Género* y la aprobación y actualización de protocolos contra la violencia política hacia las mujeres por parte de los partidos políticos.³⁹

VII. Conclusiones

En una de las reuniones de trabajo que realizamos en 2019, una dirigente de uno de los partidos tradicionales hondureños señaló que “las leyes están de nuestro lado, las actitudes no”.⁴⁰ Esta investigación presenta evidencia que contradice esa afirmación: ni las leyes ni las actitudes de los actores políticos y la ciudadanía están del lado de las mujeres hondureñas; quienes enfrentan reglas, actitudes, prácticas y simulaciones que dificultan las condiciones de igualdad en la competencia y del acceso y el ejercicio del poder.

La existencia de ese “triple candado institucional” dificulta la representación de las mujeres en la política, debido a que las reglas actuales no ayudan a que los partidos coloquen a las mujeres en las candidaturas. No lo hacen porque las reglas son débiles. Las normas que establecen el régimen electoral de género no se encuentran en las leyes, sino en los Reglamentos, lo que hace que puedan ser interpretables por los actores políticos. De esa manera, un diseño como el hondureño no permite nivelar el campo de juego donde las mujeres participan. En ese sentido, cualquier proceso de reforma electoral debe ser visto por el movimiento amplio de mujeres como una oportunidad para impulsar y exigir una serie de reformas electorales que iguallen *la cancha* en la que compiten hombres y mujeres. Si bien las leyes solas no alcanzan, lo cierto es que sin leyes resulta mucho más difícil que las mujeres accedan a los cargos.

Esta investigación llama la atención sobre la necesidad de impulsar reformas electorales, así como también promover acciones para el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y del movimiento amplio de mujeres (Došek *et al.*, 2017), con el objetivo de que puedan contribuir de manera directa en la articulación de propuestas sobre derechos político-electorales de

³⁹ Debería tomarse como punto de partida el proyecto ya existente en el Congreso Nacional, incorporando la tipificación de la violencia política en razón de género como un delito, estableciendo las sanciones y las reparaciones concretas a las víctimas (ver el Proyecto de Decreto de “Ley en contra de Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres”, de la Comisión de Igualdad de Género del Poder Legislativo, 4 de marzo, 2015, presentado por la diputada Doris Gutiérrez).

⁴⁰ Declaraciones de una dirigente de un partido tradicional en reunión de trabajo realizada con miembros de la sociedad civil, del Observatorio de la Participación Política de la Mujer de Honduras, de la cooperación internacional y la Red de Mujeres Interpartidarias de Honduras, mayo de 2019.

las mujeres; las cuales puedan ser negociadas e incorporadas en cualquier reforma electoral en igualdad de condiciones que otros grupos que participan en dichos procesos. Una de las limitantes que vivió el movimiento de mujeres respecto a las reformas electorales de 2019, fue la ausencia de espacios de diálogo donde se pudiera establecer una agenda de trabajo entre el movimiento de mujeres, las autoridades electorales y las dirigencias masculinas de los partidos. Este tipo de experiencias deberían ser consideradas para ser revertidas en futuros procesos de reforma electoral.

Finalmente, no se trata sólo de regular comportamientos (para que luego no se cumplan las sanciones o para que se simule cumplir con las normas formales), sino que tiene que ver con cambios en la voluntad política de las élites políticas y de las autoridades electorales. La paridad es la “traducción política del principio de igualdad sustantiva” (Bareiro y Soto, 2015) y su objetivo central es garantizar el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas. En ese sentido, la estrategia pasa por feminizar la política, con reformas electorales amigables a las mujeres, a la par de una agenda impulsada de manera conjunta entre hombres, mujeres y otros, que lleve a cabo el cambio institucional y también cultural necesario para transformar el modo en que se entiende, se hace y se vive la política democrática en el país.

VII. Bibliografía

- Archenti, Nélide y María Inés Tula (2017), “Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America”, en Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave McMillian, pp. 29-44.
- Bareiro, Line y Lilian Soto (2015), *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*, México, ONU MUJERES.
- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2016), “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LXI, núm. 228, pp. 121-144.
- Caminotti, Mariana (2016), “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado”, en Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos Políticos en América Latina (1978-2015)*, Lima, PUCP, OEA, SAAP y UNAM/ IJ, pp. 183-203.

- Castellanos, Julieta y Salvador Romero Balvillán (2019), *Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central*, Tegucigalpa, Instituto Universitario de Democracia, Paz y Seguridad, UNAH, Instituto Nacional Demócrata.
- Chappell, Louise (2010), "Comparative Gender and Institutions: Directions for Research", *Perspectives on Politics*, 8 (1), pp. 183-189.
- CEPAL (2020), *Observatorio de Igualdad de Género*, Santiago de Chile. Disponible en <https://oig.cepal.org/es>
- CEPAL (2016), *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 28 de octubre.
- Coalición de Observación Electoral No Partidaria (ON-26) (2018), *Informe Final sobre la Observación del Proceso Electoral de 2017*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata.
- Convención de Belém Do Pará (1994). Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- Dahlerup, Drude and Lenita Freidenvall (2005), "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation for Women", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7 (1), pp. 26-48.
- Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, y Betilde Muñoz-Pogossian (eds.) (2017), *Women, Politics and Democracy in Latin America*, Nueva York, Palgrave McMillian.
- Franceschet, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (eds.), *The Impact of Gender Quotas*, New York, Oxford University Press, 2012.
- Freidenberg, Flavia (2020a), "Electoral Reform and Women's Political Representation in Latin America", in Gary Prevost and Harry Vaden (eds.), *The Encyclopedia of Latin American Politics*, Londres, Oxford University Press.
- Freidenberg, Flavia (2020b), "Paridad de Género", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Freidenberg, Flavia (2017), "¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina", en J. Arturo Flores López, Carlos A. González, Enrique Gutiérrez Márquez, y Karla Valverde Viesca (coords.), *Ciudadanía y calidad de vida. Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina*, México, UNAM, IEDF, IBERO y La Biblioteca.
- Funes Valladares, Lucila (2013), *Mujeres y elecciones en Honduras 2013*, Tegucigalpa, Instituto Nacional Demócrata y CEDOH.

- Gilas, Karolina (2014), *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral, México, TEPJF.
- Htun, Mala (2005), "Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America", en Mala Htun, *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm, International IDEA, pp. 112-121.
- IFES (2013), *La participación política de las mujeres en Honduras*, Washington, D.C., IFES. Disponible en <https://www.ifes.org/sites/default/files/womens-politicalparticipationinhonduras.pdf>
- Jones, Mark P., Santiago Alles y Carolina Tchintian (2012), "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina", *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, núm. 2, pp. 331-357.
- Krook, Mona Lena y Juliana Restrepo Sanín (2016), "Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones", *Política y gobierno*, vol. 23 (1), pp. 127-162.
- Krook, Mona Lena y Fiona Mackay (2015), *Gender, Politics and Institutions*, New York, Palgrave MacMillan.
- Lovenduski, Joni (2011), "Institutionalism", en Mona Lena Krook and Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics and Institutions: Toward a Feminist Institutionalism*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Mackay, Fiona y Georgina Waylen (2009), "Critical Perspectives on Feminist Institutionalism", *Politics & Gender* 5 (2), pp. 237-280.
- Mackay, Fiona; Meryl Kenny y Louise Chappell (2011), "New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?", *International Political Science Review*, 31 (5), pp. 573-588.
- Méndez, María Elena y Edison Ariel Montesdeoca (2010), "La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en Honduras: un quinquenio de afanes y olvidos", en IIDH, *Legislación para la igualdad entre mujeres y hombres en América Latina*, Washington, D.C., USAID y ASDI, pp. 331-370.
- Meza, Víctor; Leticia Salomón y Manuel Torres Calderón (2018), *Honduras, Agenda Electoral Elecciones 2017*, Tegucigalpa, CEDOH.
- Norris, Pippa (2004), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ONU Mujeres y Parlantino (2015), *Norma Marco para consolidar la democracia paritaria*, Naciones Unidas.
- OEA (2017), *Informe Preliminar de las Elecciones Generales de Honduras de 2017*, Tegucigalpa, Misión de Observación Electoral OEA.

- Piscopo, Jennifer M. (2015), "States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America", *Latin American Politics & Society*, vol. 57 (3), pp. 27-49.
- Pitkin, Hanna F. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013), "Diagnóstico, obstáculos y barreras a la plena participación política de las mujeres", 18 de julio. Disponible en http://www.hn.undp.org/content/honduras/es/home/library/democratic_governance/diagnostico-obstaculos-y-barreras-a-la-plena-participacion-polit.html
- Romero Ballivián, Salvador (2018), "Primarias en Honduras: siguiendo las huellas de un sistema original", en *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina*. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/reformas/candidaturas/procesos-de-seleccion-de-candidaturas-2/salvador-romero-ballivian/>
- Saba, Roberto (2016), *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Sodaro, Michael (2006), *Política y Ciencia Política. Una introducción*, Madrid, McGraw-Hill.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (eds.) (2018), *Gender and Representation in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Torres García, Isabel (2017), *Violencia contra las mujeres en la política. Investigación en los partidos políticos de Honduras*, Tegucigalpa, NDI y COMUNICA, primera edición.
- Unión Europea (2017), *Informe Final de las Elecciones Generales de Honduras de 2017*, Tegucigalpa, Misión de Observación Electoral UE.
- Unión Interparlamentaria (2019), *Informe*.

VIII. Anexo Metodológico

Índice de Fortaleza del Diseño Electoral de Género (IFDEG): dimensiones, indicadores y medición

<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Categorización</i>	<i>Medición</i>
1. Tamaño: porcentaje de las candidaturas que se deben asignar a mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo (hasta 30 por ciento). • Intermedio (31 por ciento a 40 por ciento). • Paritario (50 por ciento). 	<p>0</p> <p>0.5</p> <p>1</p>
2. Mandato de posición: reglas de emplazamiento de las candidatas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ausente. • <i>Débil</i>: posibilidad de ubicar mujeres en últimos lugares y/o en distritos perdedores. • <i>Fuerte</i>: requisito de incorporar mujeres en candidaturas “efectivas”. 	<p>0</p> <p>0.5</p> <p>1</p>
3. <i>Enforcement</i> : penalidad por incumplimiento de la cuota.	<ul style="list-style-type: none"> • Ausente. • <i>Débil</i>: mecanismos que penalizan al partido, pero se le permite competir. • <i>Fuerte</i>: partidos no pueden participar de la elección si no cumplen. 	<p>0</p> <p>0.5</p> <p>1</p>
4. Alcance: rango de candidaturas a las cuales se aplica la cuota.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Restringido</i>: candidaturas propietarias. • <i>Amplio</i>: fórmula completa. 	<p>0</p> <p>1</p>
5. Válvula de escape: la normativa contempla excepciones al cumplimiento de la cuota.	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Presentes</i>: hay situaciones donde es posible no aplicar la normativa y/o algunas candidaturas están exentas. • <i>Ausente</i>: no hay excepciones. 	<p>0</p> <p>1</p>

Fuente: Caminotti y Freidenberg, 2016.