

HONDURAS: PARIDAD EN LAS PRIMARIAS, TRIPLE CANDADO INSTITUCIONAL Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg

I. INTRODUCCIÓN

Honduras es uno de los países donde la política comparada menos ha investigado sobre los factores que generan la baja representación de las mujeres en las instituciones democráticas. Si bien el número de mujeres en los cargos de representación se ha incrementado levemente desde la instauración democrática de 1980, hay un movimiento amplio de mujeres y las reglas electorales establecen en la actualidad de manera explícita que las candidaturas deben registrarse de manera paritaria y con alternancia, los obstáculos institucionales, políticos y culturales persisten. Incluso cuando la población femenina es mayoría al ejercer el sufragio en las elecciones y también en la militancia de los partidos, desde 1980 solo han resultado electas 204 diputadas frente a 1,164 diputados (tabla III) y, en la actualidad, solo el 27.34% de los escaños están ocupados por mujeres.

¿Por qué si se exige paridad de género en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular los resultados de la representación legislativa no cumplen con esa expectativa? ¿Cuáles son los elementos institucionales y no institucionales que inciden para que las reglas sean insuficientes para mejorar las condiciones de representación de las mujeres hondureñas? ¿Cuáles son los aprendizajes que el caso hondureño brinda a la política comparada? A diferencia de otros países de la región, existe “un triple candado institucional”

(Freidenberg, 2020b), que se evidencia en que a) las elecciones primarias funcionan como una válvula de escape frente a las exigencias de la paridad de género; b) el mandato de posición no respeta la alternancia en cremallera y además las mujeres son ubicadas como suplentes (y no como titulares) y, finalmente, c) la estructura de voto del sistema electoral no contribuye, dado que el voto preferencial limita los resultados de la representación esperados con relación a las mujeres porque el electorado suele preferir candidatos hombres para los cargos de representación popular.

Si bien las mujeres son la mitad de la militancia partidaria, no lideran los partidos ni tampoco consiguen las candidaturas. La ecuación es crítica: pocas mujeres candidatas, pocas mujeres electas, debilidad de la coalición de actores que pueda aprobar reformas orientadas a cambiar esta dinámica de exclusión y poca capacidad de control y monitoreo sobre las élites partidistas para que, una vez aprobadas las normas, cumplan con su mandato. Aunque las mujeres esperan competir en igualdad de condiciones que los hombres, como señalan la Constitución y las leyes, en la práctica actúan políticamente en un contexto cultural y de valores que subestima sus capacidades y desempeño.

Aun cuando el país ha suscrito diversos convenios internacionales, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que firmó en 1980 y ratificó en 1983; la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer, firmada en 1948 y ratificada en 1955; la Convención de Belém Do Pará, que firmó en 1994 y ratificó un año después; el Consenso de Quito (2007) y la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria (2015) del Parlamento Latinoamericano y Caribeño; en la práctica, las élites no terminan de comprometerse con lo que señalan esos convenios y la justicia electoral no actúa para aplicar las normas internacionales, tampoco ponen en la agenda pública (ni están dispuestos a resolver) los desafíos que supone la igualdad de género para la construcción democrática.

La baja representación de las mujeres en las instituciones evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos. El hecho de que un grupo pequeño de políticos hombres controle –una y otra vez– los procesos de selección de candidaturas de los partidos, las nominaciones en las primarias (cuando los partidos usan este mecanismo), la distribución de los recursos públicos y los procesos de negociación y aprobación de las reformas electorales, prometiendo que se van a dar cambios cuando en la práctica luego se manipulan las reglas o se crean candados que las hacen inviables, no

contribuye al desarrollo de una agenda de derechos ni a la construcción de una igualdad sustantiva.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Honduras y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas han incidido, junto al sistema electoral, sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso Nacional. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la asignación de mujeres en los cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad, identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres hondureñas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO: DE LAS CUOTAS A UNA PARIDAD SIMULADA

El camino legal para mejorar las condiciones de representación política de las mujeres en Honduras ha sido sinuoso. Si bien el país centroamericano ha suscrito diversos convenios internacionales claves, ha aprobado medidas de acción afirmativa (cuotas de género) en la primera generación de reformas que se dio en la región (2000) y luego ha sido uno de los primeros países en aprobar la paridad de género en las candidaturas (2012, con reglamentación en 2017), las reglas formales que establecen el modo en que se registran candidaturas no han facilitado la representación de las mujeres a nivel nacional (Legislativo) ni a nivel local (Ejecutivo y Legislativo), tampoco han roto los candados institucionales ni las barreras informales que las mujeres enfrentan cuando quieren acceder y ejercer el poder.

La introducción de medidas de acción afirmativa en el régimen electoral exigió, de manera temprana, a los partidos hondureños ubicar mujeres en las precandidaturas. Estas medidas fueron resultado de la acción del movimiento de mujeres y del trabajo de algunas diputadas de diferentes partidos (IFES, 2013). Las reformas se dieron en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (LIOM) (Decreto No. 34-2000) y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) del año 2000, en las cuales se establecieron cuotas mínimas de participación, de un 30% en las precandidaturas, para todos los cargos de elección popular y de dirección de los partidos (artículo 81, LIOM). La LIOM,

aprobada el 11 de abril de 2000, supuso un paso importantísimo en la agenda de derechos de las mujeres en un país caracterizado por estructuras y dinámicas patriarcales y excluyentes. La norma fue innovadora porque establecía la progresividad desde el 30% hasta lograr la igualdad entre hombres y mujeres en los cargos de elección, como en la dirección de los partidos,¹ aunque carecía de mandato de posición, pues no establecía de manera explícita cómo integrar las fórmulas de titulares y suplentes ni el criterio sobre las sanciones que se prevenían frente al incumplimiento de la norma.²

Las reglas fueron modificadas con la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de octubre de 2004 (Decreto No. 44-2004), lo que afectó tanto a las elecciones internas como a las generales de 2005. La reforma también eliminó la progresividad que establecía la Ley de Igualdad de Oportunidades de 2000, con lo cual la medida de acción afirmativa quedó fija y, en la práctica, más que como un piso, funcionó como un techo para la participación de las mujeres (IFES, 2013: 7). Las resistencias partidistas fueron muy fuertes y restrictivas para evitar ampliar las exigencias de la ley, incluso cuando el movimiento de mujeres hizo enormes esfuerzos por intentar mejorar el peso de las reglas inclusivas (Méndez y Montesdeoca, 2010: 356).

Si bien se mantuvo una cuota del 30% de mujeres en los cargos de dirección partidaria y en las candidaturas legislativas y locales para propietarios y suplentes, la reforma eliminó el mandato de posición. Esto legitimó la práctica de relegar a las candidatas mujeres a posiciones sin posibilidades reales

1 La LIOM prevenía el carácter progresivo de la norma “hasta alcanzar la equidad entre hombres y mujeres”. Aparte del caso de Honduras, la progresividad impulsada como una medida de acción afirmativa ha sido una innovación institucional que se dio de manera efectiva también en Ecuador (2000). Una reforma en este sentido se incorporó también en Perú (2019), pero no llegó a implementarse, dado que un año después (2020) se aprobó de manera directa la paridad de género (sin esperar a que se llegara a ella a través de la progresividad).

2 Artículo 81: “El Estado a través de las instituciones respectivas tomará medidas eficaces para lograr una distribución equitativa de hombres y mujeres en los cargos de elección popular, acelerando el proceso encaminado a hacer efectivo el ejercicio de los derechos políticos de hombres y mujeres en igualdad de oportunidades. Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, Alcaldes y Alcaldesas, Vice-Alcaldes y Regidores en posición elegibles de conformidad con una escala basada en los resultados de tres elecciones precedentes. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado o donde no se haya expresado voluntad y participación, no serán aplicables las presentes disposiciones” (Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer).

de resultar electas (lo que la literatura denomina como *puestos perdedores* o *candidaturas simbólicas*). Lo contradictorio estuvo en que, aunque se bloqueó el mandato de posición, se incorporó una sanción más fuerte (respecto al diseño de 2000) a quienes no cumplieran con la norma, fijándose una multa del 5% de la deuda política (artículo 104, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004).³

La Ley Electoral significó un retroceso en términos de los derechos político-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 Oportunidades, pero, al mismo tiempo, implicó un avance en la discusión pública sobre la igualdad en el país.⁴ En la práctica, las dirigencias entendieron que había que poner “*basta* un 30% de mujeres”, en lugar de “*al menos* un 30%”, en las candidaturas. Asimismo, la norma mantuvo su opacidad respecto a cómo integrar las fórmulas de candidaturas titulares y suplentes, que ya tenía la ley de 2000. El hecho de que fuera confuso cómo interpretar la posición de los distintos géneros en relación con la titularidad y la suplencia de las candidaturas también dejaba abierta la posibilidad de manipulación estratégica por parte de las dirigencias.

La reforma de 2012 a la LEOP supuso una segunda ola de reformas que introdujo diversas modificaciones a la Ley Electoral, elevando al 40% el mínimo de mujeres en las nóminas de candidaturas a cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos, así como también en los cargos de elección popular (artículo 105, Decreto No. 54-2012). La novedad de esta reforma estuvo en el incremento de la exigencia del porcentaje de mujeres y también en el hecho de que se incorporó de manera explícita el modo en que debe

3 En el artículo 104 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que se publicó en el *Diario Oficial La Gaceta*, se estableció que los partidos políticos debían crear una política de equidad de género, cuyo cumplimiento debía ser supervisado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), y que los partidos políticos debían presentar un informe de cumplimiento seis meses antes de las elecciones internas y primarias. Entonces, la violación por parte de los partidos políticos de cumplir con esta política de equidad de género sería sancionada con el 5% de la deuda política. Es decir, la elaboración, cumplimiento y sanción por incumplimiento de la política de equidad de género es adicional al cumplimiento de la cuota del 30%.

4 Según IFES, “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 la registración 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” (2013: 7). Este es un punto importante dado que la introducción de las exigencias normativas en las leyes quita la posibilidad de interpretación (al menos en teoría) a los actores políticos y a las autoridades electorales.

integrarse la fórmula de titulares y suplentes, señalando que en departamentos que eligieran a un único cargo (distritos uninominales) se aplicaría el principio de representación de ambos sexos, de manera que si la propietaria era mujer, el suplente debería ser hombre y viceversa.⁵

El problema estuvo en que, aunque se superaron algunas barreras institucionales por la introducción de reglas más claras en la ley, en la práctica se mantuvieron elementos que igualmente obstaculizan el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular. El hecho de que los partidos se encuentren integrados por diferentes grupos y/o facciones internas les obliga a realizar elecciones primarias para resolver sus diferencias internas (Romero Ballivián, 2018), esto a su vez hace que ese mecanismo de selección de candidaturas sea una pieza central del sistema político. La ley señala que las cuotas deben cumplirse en las diferentes instancias electorales (primarias y generales), pero lo cierto es que, en la práctica, los partidos no cumplen con ella ni en las primarias ni en las generales. Es más, los partidos que hacen primarias –normalmente los partidos grandes– entienden que no deben respetar las exigencias de género en las primarias (porque hacen procesos competitivos) ni en las candidaturas para las generales. Los partidos pequeños son los que finalmente terminan respetando las cuotas en las primarias.⁶

El régimen electoral de género de 2012 contaba entonces con una válvula de escape en la implementación de la cuota: los partidos decidían no usarla si es que elegían a sus candidaturas a través de las elecciones primarias y, al

5 "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 y 4) Candidaturas independientes" (Decreto No. 54-2012).

6 La o el candidato que gana una primaria no puede ser posteriormente cambiado para cumplir con la exigencia de la cuota y cuando las mujeres compiten en las primarias suelen perder frente a los hombres, lo que dificulta que una persona candidata que haya sacado muchos votos en la interna quiera renunciar para darle su candidatura a una mujer (por el hecho de ser mujer), solo porque lo exige la ley (Freidenberg, 2020b).

mismo tiempo, la autoridad no hacía nada para evitar que los partidos no cumplieran con la cuota en el registro de candidaturas en las elecciones generales. La evaluación del IFREG de ese momento da cuenta de ese obstáculo. Si bien se incrementó el nivel de fortaleza, de 0.5 (2004) a 2 (2012), el régimen electoral de género continuó siendo bajo por no determinar claramente el mandato de posición y el criterio de integración de la fórmula, así como por la presencia de válvulas de escape que permitía que prácticas informales prevalecieran sobre la ley (tabla I). Este régimen electoral de género de 2012 también tenía 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), tomando en cuenta el criterio de la ley para distritos uninominales y trasladándose de manera informal a todos los cargos (aunque resulte aún confuso respecto a cómo interpretarlos).

Una de las principales innovaciones de la reforma de 2012 fue introducir la paridad de género como exigencia en el registro de las candidaturas, para que comenzara a funcionar a partir del proceso electoral primario de 2016 y la elección general de 2017, con la indicación expresa de que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) fuera quien emitiera un Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de las mujeres y hombres en los procesos electorales.⁷ Resulta interesante mencionar que, en ese entonces, la reforma solo mencionó al proceso electoral primario de 2016 como el que debía ser contemplado en la reforma, pero después hubo una nueva modificación para que también implicara al proceso electoral general de 2017.

En ese Reglamento, que fue aprobado el 5 de septiembre de 2016 y publicado un día después, así como en el reglamento redactado para la inscripción de candidaturas para las elecciones de 2017,⁸ se estableció que el porcentaje de

7 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 [...]” (Decreto No. 54-2012).

8 Véase el Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales (Acuerdo 003-2016), del Tribunal Supremo Electoral, publicado el 6 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www.tse.hn/web/documentos/Reglamentos-2016/Acuerdo%20003_2016%20Reglamento%20

hombres y mujeres que aspiraban a cargos de elección popular fuera paritario (50/50) y se introdujo el mecanismo de alternabilidad, indicando que fuera un sistema de cremallera o trenza, que supone alternar una mujer y un hombre –o viceversa–, y que se aplicará tanto a candidaturas propietarias como suplentes.⁹

En el Reglamento de paridad se indicaba que esos elementos eran de aplicación obligatoria en las elecciones internas de los partidos para renovar a sus autoridades partidarias, en las primarias de los partidos políticos para escoger a sus candidatas y candidatos a cargos de elección popular, y en los comicios generales (La Tribuna, 2016). Es más, 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 alianzas entre partidos y cuando se presentaran candidaturas independientes (Acuerdo 003 del Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales, 2016). Según establecían estas nuevas reglas el incumplimiento de la aplicación del principio de paridad entre hombres y mujeres y el mecanismo de alternancia en las elecciones internas de los partidos daba como resultado el no reconocimiento de las autoridades partidarias y de las candidaturas. Esto suponía una mayor capacidad de sanción respecto a la norma.

Un punto crítico en torno al Reglamento fue la manera en que se interpretó el mandato de posición, incluso en contra de la opinión del movimiento amplio de mujeres.¹⁰ A pesar de que la norma de 2012 era clara respecto a la ampliación de derechos político-electorales de las mujeres hacia la igualdad y de la importancia de contar con alternancia junto a la paridad, el Reglamento del TSE impidió el cumplimiento efectivo de esa norma (ON-26, 2018: 21). En la interpretación del mandato de posición por parte de la autoridad electoral se incumplió la alternancia efectiva entre hombres y mujeres en las planillas de

de%20Paridad%20y%20Alternancia.PDF y Reglamento para la inscripción de candidatos y candidatas a las elecciones generales de 2017, Tribunal Supremo Electoral, aprobado el 18 de abril y publicado el 3 de mayo de 2017. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2018/06/ReglamentoInscripci%C3%B3nCandidatosEleccionesGenerales-2017.pdf>

- 9 Esta regla resulta muy interesante dado que en otros países este tipo de fórmula sería interpretado como contrario a los derechos de las mujeres. Por ejemplo, en México, la Sentencia 12624 de Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación señaló que eran improcedentes, de tal manera que cuando una mujer fuera titular siempre debía tener una suplente, para evitar que los partidos presionaran a las mujeres para que renunciaran dejando el cargo a un suplente varón.
- 10 Diversas entrevistas a personajes clave, así como los grupos de discusión con mujeres políticas y del movimiento amplio de mujeres realizados durante el trabajo de campo que se llevó a cabo entre 2018 y 2019, dan cuenta de ello (Freidenberg, 2020b).

candidaturas a diputaciones al exigir solamente dicha combinación a partir de la tercera, cuarta o quinta posición según el número de diputaciones a elegir en la circunscripción.¹¹ Por ejemplo, en las planillas para diputaciones 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 cinco, respectivamente, a petición de los partidos. Esta disposición afectó claramente la posibilidad de que las mujeres fueran electas (Observatorio Político de las Mujeres ON-26, 2018: 22).¹²

En 2019 se buscó eliminar los candados que se habían incorporado en los reglamentos del entonces TSE de 2016 y 2017. Una de las propuestas fue que se garantizara la interpretación de la paridad con alternancia –como lo indicaba la reforma del 2012– y que no hubiera ningún tipo de excepción ni válvula de escape que facilitara su incumplimiento (El Herald, 2019). Tras meses de negociación, cabildeo, pujas en torno a las reglas, discusión entre líderes de los partidos y la ausencia de las mujeres organizadas en las mesas de debate sobre las reformas, ese año se aprobaron cambios muy importantes, como la reestructuración de los organismos electorales, creando dos nuevos, pasando del TSE al Consejo Nacional Electoral (CNE) y separando la vía administrativa de la jurisdiccional, con el Tribunal de Justicia Electoral (TJE).

Tras ese proceso en el que ya parecía que los pendientes en torno a la paridad iban a quedar inconclusos, el 14 de octubre de 2020 el Congreso aprobó una serie de artículos, del 72 al 75, de una nueva Ley Electoral (que aún no termina de aprobarse en su totalidad), que recogen el espíritu de la paridad de género de las reformas anteriores buscando subsanar y superar algunos de los candados que se habían identificado en la implementación de la norma. La nueva reforma electoral mantiene la paridad de género (50/50) y el principio

11 “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” (Criterio, 2016), dijo la diputada por el Partido Innovación y Unidad Social-Demócrata, Doris Gutiérrez. 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” (Unión Europea, 2017: 34).

12 Esta interpretación del mandato de posición se implementó aun cuando es contrario al principio de la alternabilidad asumido por el Estado hondureño con la suscripción de convenios internacionales como la CEDAW, el Consenso de Quito y la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria, en los cuales queda claro el sentido en el que se debe respetar ese mandato.

de alternancia;¹³ establece que el mandato de posición sea en cremallera (hombre-mujer; mujer-hombre) en las elecciones primarias, en las internas a las dirigencias de los partidos y en las generales, cambiando la interpretación del Reglamento de Elecciones de 2016,¹⁴ y aplicándolo en las planillas de candidaturas de propietarios como de suplentes.¹⁵ También exige que cada partido político presente una política de género e igualdad para su aprobación ante el Consejo Nacional Electoral, la cual será de cumplimiento obligatorio.¹⁶ Si bien estas reformas suponen un avance respecto a lo que había, se mantiene la válvula de escape de las elecciones primarias frente a las generales. Es decir, las reglas y las exigencias de la paridad funcionan si es que los partidos no realizan procesos de selección de candidaturas competitivos como las primarias.¹⁷

13 “El Estado garantiza, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación, la participación política paritaria de hombres y mujeres, y la reconoce como un derecho humano que debe respetarse en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva. Este principio debe aplicarse a los cargos de elección popular y de dirección de partido” (art. 72, Principio de Paridad, en Documento con Propuesta sobre Paridad, Alternancia e Igualdad de Género). También se establece que “Las nóminas de candidatos presentadas ante el Consejo Nacional Electoral deben utilizar el mecanismo de alternancia por género (mujer-hombre u hombre-mujer) en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina. Este mecanismo debe aplicarse a los cargos de elección popular y, además, en el caso de autoridades de partidos políticos, ya sea mediante elección por voto directo y secreto de sus afiliados o en elección de segundo grado” (art. 75 de la propuesta). Se exceptúa la alternancia para las candidaturas suplentes.

14 Aun cuando la reforma no está completamente aprobada, el Sistema de las Naciones Unidas felicitó a Honduras por la aprobación de los artículos 72 al 75 de la nueva Ley Electoral relativos a la aplicación de la paridad y alternancia real entre hombres y mujeres en las elecciones primarias y generales del país.

15 “En las nóminas de Diputados al Congreso Nacional y al Parlamento Centroamericano la paridad es aplicable tanto a la nómina de propietarios como de suplentes y en caso de que la misma sea impar para Diputados al Congreso Nacional, la diferencia del total de hombres y mujeres no debe ser superior a uno. En aquellos Departamentos, donde la representación recaiga en un solo cargo de autoridad partidaria o de Diputado al Congreso Nacional se debe aplicar el principio de representación de ambos sexos, de manera alterna incluyendo a propietarios y suplentes” (Art. 74, Mecanismos de aplicación del Principio de Paridad, en Documento con Propuesta sobre Paridad, Alternancia e Igualdad de Género). Aun así, si bien se mantiene el principio de paridad en las candidaturas suplentes, se elimina la exigencia de alternancia para el registro de las mismas.

16 Un buen avance de la reforma de la nueva Ley Electoral es la aplicación del principio de alternancia a partir de la primera regiduría en el nivel electivo municipal. Esto obliga a que, si el alcalde es hombre, la primera regidora debe ser mujer. Anteriormente la alternancia se aplicaba desde la candidatura a la vicealcaldía, y las personas que ejercen el cargo de “vice”, no tienen voto en la corporación municipal (artículo 26 de la Ley de Municipalidades).

17 La abogada y defensora de derechos humanos, Naama Ávila, asegura que en el artículo 74, “Mecanismo de aplicación y paridad”, existe una “trampa” que seguirá limitando la participación

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

La evaluación integral del IFREG da cuenta de los obstáculos que ha enfrentado la política hondureña en el período 2000-2020. Si bien se incrementó el nivel de fortaleza de 2 (2012) a 2.5 (2016) hasta llegar a 3 (2020), el régimen sigue siendo débil debido a la libertad de interpretación por parte de las dirigencias partidistas y de las autoridades electorales al momento de exigir el registro de candidaturas paritarias, respecto a cómo funciona el mandato de posición (lo cual incumple la norma de 2012 donde se exigía claramente la alternancia en cremallera) y por el hecho de que existen válvulas de escape que filtran la capacidad de las reglas al usar estos criterios solo para las precandidaturas (y no para las elecciones generales), al ubicar a las mujeres en puestos no competitivos y también al enviarlas a posiciones de suplencias y no de titularidad de las candidaturas (tabla I).

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia, es decir, el valor que indica cuántas candidaturas de uno u otro sexo deben registrarse, es uno de los elementos claves para evaluar un régimen electoral de género. En el caso hondureño se comenzó con un 30% en 2000, como en la mayoría de los países de la región, para pasar al *horizonte paritario*, que supone el 40%, en 2004 y alcanzar en 2012 la exigencia de paridad vertical (50/50) en las listas, dictada por el Decreto 54. Este último requisito fue incorporado para las elecciones primarias de 2016 y las elecciones generales de 2017 a través del Reglamento de la autoridad electoral (del TSE), aprobado en septiembre de 2016. En 2020 se mantuvo la exigencia de la paridad de género (50% de hombres y 50% de mujeres).

de las mujeres. La ley garantiza la paridad en las elecciones internas, incluyendo las de segundo grado (asambleas donde los partidos eligen a sus autoridades); las primarias, donde los miembros de los partidos escogen a sus candidatos para alcaldías, Congreso Nacional y presidencia; y las generales siempre y “cuando los partidos políticos no hayan celebrado un proceso de elecciones primarias” (Expediente Público, 2020).

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Una de las discusiones críticas que más ha tensionado el régimen electoral de género hondureño ha sido introducir en la norma, y hacer cumplir, el principio de alternancia. Si bien el régimen del año 2000 no era claro, a partir de que comenzó a discutirse la introducción de la paridad de género el debate ha incorporado la idea de alternabilidad o alternancia y, originalmente, se indicó que fuera en cremallera. El Decreto 54 de 2012 señalaba de manera explícita que además de la paridad debía implementarse la alternabilidad, indicando que fuera un sistema de cremallera o trenza, que supone alternar una mujer y un hombre –o viceversa– y así sucesivamente, para que se aplicará tanto a candidaturas propietarias como suplentes. El Congreso encomendó al TSE que reglamentara la cuestión.

El problema estuvo precisamente en la interpretación que el TSE hizo debido a que no respetó el espíritu de la norma. El Reglamento elaborado por la autoridad electoral desoyó la indicación de que el mandato fuera en cremallera y señaló que se aplicaría a partir del quinto puesto de la planilla (y no del segundo como establecía el Decreto 54). Esta modificación fue en contra de la propuesta del movimiento amplio de mujeres que exigía que se cumpliera lo que había señalado la reforma de 2012. Este punto se ha vuelto a discutir durante 2020, aprobando los artículos de la nueva Ley Electoral, en la que no se incorporaron cambios en el mandato de posición a pesar de lo álgido del debate y de las simulaciones de los partidos.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Otra de las cuestiones que ha cruzado la evolución del régimen electoral de género ha sido la fórmula de la candidatura. Este es uno de los elementos más reformados y que ha permitido cierta discrecionalidad en la integración de las listas de titulares y suplentes. Como ya se mencionó, las dirigencias creen que cumplen con la paridad si ubican a la mayoría de los hombres como propietarios y a la mayoría de las mujeres como sus suplentes en las candidaturas. Si se analiza este criterio con la política comparada, la fórmula siempre fue restringida, dado que se entiende, por esta investigación, como fórmula completa a aquella en la que a una mujer candidata le corresponde una suplente del mismo género y lo mismo a la inversa (como sería el caso mexicano).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Esto no se entiende así en Honduras, donde la principal reforma fue introducir lo que denominamos como *fórmula alternada* entre candidaturas a cargos uninominales (a un hombre de titular le corresponde una mujer suplente y a la inversa). En la propuesta de reforma de 2020 lo que se buscó aprobar fue que esa fórmula nuevamente se diera tanto para las planillas de candidaturas propietarias como de suplentes.

III.4. LAS SANCIONES

Desde el inicio de la aprobación de la cuota las sanciones han sido inexistentes (2000), aunque luego comenzaron a implementarse (2004, 2012) al exigir el pago de una multa equivalente al 5% de la deuda política por no cumplir con lo que señala la ley, hasta que se convirtió en una sanción fuerte (2016, 2020) que prohíbe el registro de las candidaturas que no cumplen con la paridad de género.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Una de las características clave del funcionamiento del régimen electoral de género en el caso analizado es que ha permitido válvulas de escape, es decir, la posibilidad legal de no cumplir con lo que exige formalmente la norma. En ese sentido, el hecho de usar primarias libra a los partidos de cumplir con la cuota o la paridad. Esta es una tensión del sistema político porque parecería que la paridad de género se enfrenta a la democracia interna. Mientras los partidos grandes, como el Partido Nacional (PN), el Partido Libre o el Partido Liberal (PL) van a primarias, los pequeños son los que, al evitarlas, deben respetar la paridad de género. Un punto a considerar es que las reformas a la legislación electoral deben ser votadas por, al menos, 86 congresistas, lo que usualmente conlleva el acuerdo de los partidos políticos mayoritarios (PN, PL y Partido Libre). El artículo 105, numeral 3, es claro al agregar la excepción sobre la aplicabilidad del principio de paridad en elecciones generales “cuando los partidos políticos no hayan celebrado elecciones primarias”. Es decir, los partidos que siempre van a primarias son, precisamente, los que mantienen el candado y evitan la aplicabilidad del principio en las generales.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I
 Evolución del régimen electoral de género en Honduras

| Norma | Año/Ley | Tamaño (mínimo, intermedio o paridad) | % | Mandato de posición | # | Enforcement (ausente, débil o fuerte) | Tipo de enforcement | Alcance (restringido o amplio) | Válvula de escape (presente o ausente) |
|--------------|-------------------------------|---------------------------------------|---|---------------------|---|---------------------------------------|---|--|--|
| Honduras I | 2000 [Decreto No. 34-2000] | Mínimo | 30 (progresiva hasta conseguir igualdad) | Ausente | - | Ausente | No hay sanción | Restringido | Presente |
| IFREG= 0 | | 0 | | 0 | | 0 | | 0 | 0 |
| Honduras II | 2004 [Decreto No. 44-2004] | Mínimo | 30 (fija, no progresiva) | Ausente | - | Débil | Multa equivalente al 5% de la deuda política de los partidos si no cumplen la cuota | Restringido | Presente |
| IFREG= 0.5 | | 0 | | 0 | | 0.5 | | 0 | 0 |
| Honduras III | 2012 [Decreto No. 54-2012] | Intermedio | 40 | Ausente | - | Débil | Multa equivalente al 5% de la deuda política de los partidos si no cumplen la cuota | Restringido [Alternado entre géneros para cargos uninominales] | Presente |

Continúa...

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

| Norma | Año/Ley | Tamaño (mínimo, intermedio o paridad) | % | Mandato de posición | # | Enforcement (ausente, débil o fuerte) | Tipo de enforcement | Alcance (restringido o amplio) | Válvula de escape (presente o ausente) |
|-------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----|---------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--------------------------------|--|
| IFREG= 2 | | 0.5 | | 0 | | 0.5 | | 1 | 0 |
| Honduras IV | 2016 [Reglamento TSE (acuerdo 003)] | Paridad [elecciones internas] | 50 | Débil | Alternancia (a partir del 3, 4 y 5) | Fuerte | Prohibición de participar | Restringido | Presente |
| IFREG= 2.5 | | 1 | | 0.5 | | 1 | | 0 | 0 |
| Honduras V | 2020 [Ley Electoral (arts. 72-75)] | Paridad [elecciones internas] | 50 | Fuerte | Alternancia en cremallera | Fuerte | Prohibición de participar | Restringido | Presente |
| IFREG= 3 | | 1 | | 1 | | 1 | | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

Esto hace que, aun cuando la ley sea clara respecto a que la cuota o la paridad se exigen en las candidaturas a las elecciones generales, en la práctica no se cuenta con evidencias de planillas que hayan sido rechazadas por la autoridad electoral por no cumplir con la norma. Las primarias funcionan como un filtro que facilita la interpretación de las élites respecto a cómo deben ser las candidaturas, y por tanto dan lugar a prácticas que las reglas no permitirían.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO HONDUREÑO

El sistema electoral legislativo hondureño ha experimentado reformas desde la instauración democrática en la década de 1980, pues ha pasado del uso del principio de representación proporcional con asignación de escaños restantes a partir de la fórmula de resto mayor, mediante listas cerradas y bloqueadas, a un sistema con principio de representación con listas abiertas (voto preferencial).¹⁸ Las y los legisladores se eligen a través de 18 departamentos, por periodos de cuatro años con posibilidad de reelección inmediata, en número proporcional a la población, de suerte que corresponde una diputación por cada 35 mil habitantes o fracción que exceda de 15 mil, con la elección, como mínimo, de una diputación en cada departamento (tabla II).

El hecho de que se use el voto preferencial también funciona como una válvula de escape, pero aún falta revisar su efecto. Si bien la política comparada señala que este tipo de voto penaliza a las mujeres (Jones *et al.*, 2012), en Tegucigalpa algunos liderazgos fuertes, como el de Johanna Bermúdez del Partido Nacional, quien ocupaba el puesto 20 de la lista, ganaron con la mayoría de los votos. El voto preferencial suele alterar el orden original propuesto y puede penalizar la elección de las mujeres porque brinda al electorado la posibilidad de elegir cualquier candidatura, sin importar el orden en el que está colocada.¹⁹

18 En el nuevo sistema electoral hondureño, “la elección de los diputados/as 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 este se encuentre en la papeleta; es decir, la posición no garantiza ser el más votado” (Reglamento de Aplicación del Principio de Paridad y del Mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales (Acuerdo 003-2016, 2016).

19 Recientes investigaciones (como la realizada sobre Perú por Schmidt en 2020) han relativizado esta afirmación dando cuenta de que, más que el voto preferencial, son algunos contextos específicos que tienen voto preferencial los que dificultan la elección de las mujeres.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla II
 Sistema electoral legislativo hondureño

| Periodo | 1985-1996 | 1997-2004 | 2004-presente |
|---|--|---------------------------|--|
| Ley Electoral. Requisitos de las candidaturas | | | |
| Ciudadanía | Ser del estado seglar y estar en posesión de los derechos de ciudadanía | | |
| Edad para una diputación | 21 años | | |
| Relación con los partidos | Participación a través de partidos, alianzas entre partidos o candidaturas independientes | | |
| Domicilio | Haber nacido en el departamento por el cual se postula una candidatura o residir en este por lo menos los últimos 5 años | | |
| Mandato | 4 años | | |
| Renovación del mandato | Reelección inmediata | | |
| Tamaño de la cámara | 134 diputados y diputadas (por única vez electos de manera indirecta, a partir de la suma de votos que tuvo su partido) | 128 diputados y diputadas | |
| Elecciones | Simultáneas para todos los cargos de elección | | |
| Sistema electoral para la elección al Congreso Nacional | | | |
| Principio de representación | Proporcional Mayoritario (para los distritos que eligen una única diputación) | | Mayoría |
| Distrito | 18 departamentos plurinominales (una diputación por cada 35 mil habitantes o fracción que exceda de 15 mil, eligiéndose como mínimo una diputación en cada departamento). Las circunscripciones son medianas | | 18 departamentos plurinominales |
| Estructura de voto | Lista cerrada y bloqueada | | Listas abiertas Voto preferencial: la candidatura que cuente con más marcas es la que se coloca primero, y así sucesivamente. El partido ganador se determina tras sumar las marcas de cada una de las candidaturas de cada partido |

La construcción de democracias paritarias en América Latina

| Periodo | 1985-1996 | 1997-2004 | 2004-presente |
|-------------------|---|-----------|---------------|
| Fórmula electoral | Tanto Hare como resto mayor (cociente determinado por TNE), como resultado de dividir el total del censo nacional de población entre el número fijo de diputaciones | | |

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y actualizaciones tomando como base la normativa recolectada por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La primera vez que se emplearon las reglas del régimen electoral de género, en las elecciones internas del 2000 y en las generales de 2001, no solo no dieron los resultados esperados con relación a incrementar la representación de las mujeres, sino que, por el contrario, se produjo una disminución del número de diputadas (tabla III). Desde que el país centroamericano transitó a la democracia en 1980 y después de más de 15 años de implementación de las medidas de acción afirmativa y de la paridad de género, se ha elegido únicamente a 169 legisladoras frente a 1,071 legisladores y, actualmente, el número de diputadas solo alcanza el 21.1% (CEPAL, 2022). Es más, en las elecciones generales de octubre de 2017, donde se estrenaba el Reglamento de elecciones del entonces Tribunal Supremo Electoral, el número de mujeres diputadas fue mucho menor que en comicios previos.

Los datos evidencian que a pesar de participar y ser la mitad de las militancias partidistas, las mujeres no son elegidas diputadas. En el primer Congreso Nacional tras las elecciones postransición de 1980, solo hubo dos diputadas titulares de un total de 134 curules (tabla III). Con el paso de las elecciones, el número de mujeres fue creciendo, llegando a 12 diputadas de los 128 escaños (9.4%) en 1990, a 31 en 2006 (24.2%) y 33 en 2014 (25.8%), siendo este último el momento en el que ha habido el mayor número de legisladoras en la historia del país. En las elecciones de 2017 se retrocedió a 27 mujeres electas (21.7%) respecto al periodo anterior. Si bien en las elecciones de 2017 se incrementó el número de mujeres candidatas (88.7%), ellas no ocuparon las primeras posiciones, no se respetó la alternancia en cremallera y fueron ubicadas en puestos no competitivos o candidaturas simbólicas.²⁰ Con estos datos, la elección de

²⁰ En consonancia con estos datos, la situación a nivel local no es muy diferente. En 2017 fueron electas un 25% de regidoras y 19 alcaldesas de un total de 298 alcaldías, lo que da cuenta de

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

2021 consiguió recuperar la cantidad de legisladoras a un nivel similar a los de 2006 o de 2014, cuando se había superado la famosa *masa crítica* que la literatura comparada señala como la cantidad necesaria de mujeres para tener un grupo capaz de movilizar agendas y temas orientados a la agenda igualitaria. Los datos de 2021 dan cuenta del mayor número de legisladoras hondureñas, pues ellas ocuparon 35 escaños (27.3%) de 128.

Tabla III

Composición por sexo del Congreso Nacional de Honduras (1981-2026)

| Periodo legislativo | Hombres | Mujeres | Total de hombres y mujeres | Porcentaje de mujeres |
|---------------------|---------|---------|----------------------------|-----------------------|
| 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 |
| 2021-2026 | 93 | 35 | 128 | 27.3 |
| Totales | 1,164 | 204 | 1,368 | 14.9 |

Fuente: Elaboración propia con base en INAM, Mujer y Ciudadanía Política en Honduras y datos del TSE.

los bajos niveles de representación de las mujeres. Ver el Informe de ONU Mujeres Honduras (Freidenberg, 2020b).

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Una evaluación integral del periodo evidencia una serie de factores que explican las fallas del funcionamiento del régimen electoral de género en Honduras sobre la representación política de las mujeres y que se engloban en lo que se ha denominado como *candados institucionales* (Freidenberg, 2020b). Los partidos hacen primarias; sin embargo, aunque respeten la paridad en la integración de las planillas de los movimientos que compiten en las internas (como ocurrió en 2021),²¹ no le hacen caso al mandato de posición o juegan con la manera de interpretarlo (como en 2016); además, la autoridad electoral no termina de rechazar las candidaturas que no cumplan con la paridad y, por tanto, las sanciones siguen siendo débiles y las dirigencias colocan a las mujeres más como suplentes que como titulares de las candidaturas. Estas válvulas de escape permiten 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, que 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 para exigir cambios en las prácticas de los partidos dificultan la representación de las mujeres.

La estructura del voto preferencial es otro de los obstáculos que afecta la posibilidad de elección de las mujeres, debilita a los partidos y cuestiona la posibilidad del resultado paritario. Esta forma de voto provoca que las medidas de acción afirmativa y/o la paridad de género no tengan la efectividad esperada en los resultados, puesto que el electorado puede escoger a 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

21 En las elecciones internas y primarias de 2021, los tres partidos principales (PN, PL, Partido Libre y Refundación) cumplieron con la disposición legal de la alternancia en la ubicación de las mujeres en la papeleta al Congreso Nacional. Para el periodo 2022-2026 hubo 863 aspirantes varones al Congreso y 755 aspirantes mujeres, distribuidos de la siguiente manera: el PN postuló 138 hombres y 118 mujeres (dos planillas de movimientos internos: Unidad y Esperanza y Juntos Podemos); el PL, 204 hombres y 180 mujeres (tres planillas de movimientos internos: La Esperanza de Honduras, Recuperar Honduras y Yani Presidente), y el Partido Libre, 521 hombres y 457 mujeres (cuatro planillas de movimientos internos: FRP/POR/PUEBLOLIBRE/M28/SOMOS+/AAAA, Honduras Libre, Nueva Corriente y 5 de Julio) (UNAH/IUDPAS, 2021, con datos del Consejo Nacional Electoral).

el criterio de paridad de género y la alternancia originalmente definidos en el espíritu de la ley electoral. El resultado en el caso hondureño hace que la presencia de mujeres sea menor de manera significativa (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).

Otras debilidades del régimen electoral de género tienen que ver con el escaso tiempo que se da entre la sanción de la ley y la realización de las elecciones (lo que ocurrió en 2004, 2016 y 2020), lo que suele dificultar la difusión, capacitación e implementación de las reglas (Méndez y Montesdeoca, 2010: 347); la falta de implementación de las leyes (Méndez y Montesdeoca, 2010: 347) o su implementación en sentido contrario a lo que señala la norma (como ocurrió con el mandato de posición en la reforma de 2016); la vigencia de estructuras patriarcales y machistas en los partidos, y la ausencia de voluntad política de las dirigencias para ampliar la participación de la mujer (IFES, 2013: 6).

Uno de los dilemas clave del sistema hondureño tiene que ver con cómo *conciliar los procesos de selección de candidaturas con la paridad de género*.²² Si bien las primarias consiguen resolver los dilemas estratégicos de nominación en términos competitivos, no consiguen ser incluyentes de la diversidad interna de los partidos y mucho menos de la diversidad de géneros. Con este diseño normativo, a las mujeres hondureñas les ha convenido más competir en partidos que no realicen primarias (IFES, 2013).²³ Las reglas de registro de candidaturas también son ineficientes dado que, aun respetando la paridad numérica en las listas de las precandidaturas, en la práctica, los partidos no registran candidaturas paritarias en las elecciones generales y suelen posicionar mayoritariamente a los hombres en puestos ganadores.

El *nivel de exigencia de personas* de un sexo que deben ponerse en las candidaturas, es decir la paridad vertical, no les interesa a las dirigencias partidistas ni a las élites. Es como si esa exigencia no tuviera que ver con ellas. Como

22 Esa dinámica excluyente también se da en las candidaturas locales. Según la Red de Mujeres Intepartidarias 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, 2016).

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

ya se explicó, las dirigencias ven el porcentaje de exigencia como un techo (no como un piso para ampliar la representación política de las mujeres) e incluso así no cumplen con lo que exige la ley, dado 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 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 ellas sean electas.

Otro problema del régimen electoral de género tiene que ver con que la regla de integración de las *fórmulas entre candidaturas titulares y suplentes* se tradujo –de forma bastante extendida entre la clase política y la opinión pública hondureña– en pensar la paridad entre los dos tipos cargos. Esto llevó a que la dirigencia ubicara a la mayoría de los hombres como propietarios y a la mayoría de las mujeres como sus suplentes en las candidaturas, argumentando que de ese modo se respetaba la paridad.²⁴ El hecho de ubicar a las candidatas como suplentes (o vices) da cuenta de que sí existen mujeres en los partidos (a pesar de que las dirigencias suelen quejarse de que no encuentran mujeres capacitadas para ubicar en las candidaturas) y de que se encuentran dispuestas a participar políticamente.²⁵

La evaluación del régimen electoral de género que se ha implementado en Honduras da cuenta de que persisten los *problemas institucionales* (relacionados con los propios elementos de la reglas que continúan teniendo válvulas de escape y problemas con la implementación del mandato de posición); *problemas relacionados con la pedagogía de la reforma* (por la escasa sensibilidad de la ciudadanía, diversos sectores sociales e, incluso, los medios de comunicación

24 Por ejemplo, en las elecciones de 2017, los partidos optaron por situar a los hombres en un 75.95% de los casos como candidatos a las alcaldías, relegando abrumadoramente a las mujeres a las candidaturas para las vicealcaldías (Freidenberg, 2020b).

25 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 las candidaturas titulares, por un lado, y, por el otro, las suplentes, no de manera vertical (fórmula por fórmula), sino horizontal. 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, así como en una entrevista personal realizada a un experto en política hondureña vía telefónica el día 24 de ese mismo mes.

respecto a lo que supone exigir el cumplimiento de estas normas) y *problemas partidistas* (por la vigencia de estructuras patriarcales y machistas en los partidos y la ausencia de voluntad política de las dirigencias para ampliar la participación de la mujer (Freidenberg, 2019; 2020b).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS AL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Aun cuando en 2019 se realizó una profunda reforma electoral que cambió la gobernanza electoral del país, en esa oportunidad ni los proyectos de reformas ni su posterior aprobación incluyeron medidas para resolver los problemas de representatividad de las mujeres en el sistema político (El Herald, 2019a). Si bien hubo acciones concretas y propuestas de reformas impulsadas desde el movimiento de mujeres e incluso por parte de agencias de la cooperación, organismos intergubernamentales (como la Organización de los Estados Americanos y su equipo de especialistas) (EFE, 2018) y organizaciones políticas sin fines de lucro (como The Carter Center), las élites políticas no incorporaron ningún cambio en las reglas orientado a proteger los derechos político-electorales de las mujeres ni a mejorar las condiciones para que puedan acceder a los cargos de representación.

Una manera de cambiar la situación de exclusión de las mujeres hondureñas puede ser mediante la aprobación de una serie de reformas político-electorales que incluyan la paridad y la alternancia en cremallera (1/1), con sanciones tanto claras como fuertes y sin válvulas de escape, que obliguen de manera efectiva a los partidos a ubicar a las mujeres como candidatas titulares en los cargos de representación popular. Se trata de fortalecer el régimen electoral de género 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), de tal manera que estas sean obligatorias para todos los partidos y que por ninguna razón se pueda permitir no cumplir con esta norma.

Siguiendo lo planteado por la OEA (2017), además se sugiere que tanto la paridad vertical como la horizontal se exijan en la ley y no solo en el reglamento para los cargos plurinominales y uninominales en todos los niveles de elección (nacionales y subnacionales), dado que ambos tipos de paridad suelen

estar sujetos a interpretaciones. 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% de los encabezamientos de listas plurinominales o candidaturas a distritos uninominales en un determinado nivel institucional sea de géneros diferentes (Freidenberg, 2020a).

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 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 incorporar un sistema de elección interna obligatoria para todos los partidos que sea conciliador con la paridad de género, lo que puede ser pensado como unas primarias paritarias (Freidenberg y Brown Araúz, 2019), 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 ganadora de la candidatura la que tenga más votos de cada género). En ese esquema, debería además incorporarse el *principio de competitividad*, a partir del cual se establece cuáles son los espacios en que 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.

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) es fundamental para hacer que el régimen electoral de género sea más eficiente. 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 y 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”.²⁶

Si bien 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 reforzar los mecanismos judiciales que permitirían al movimiento amplio de mujeres ser agentes de control social efectivo sobre el registro de las candidaturas y la vida interna de los partidos; en la práctica, esto no siempre resulta así. Aunque el espíritu de la reforma de 2019 se materializó al crear dos órganos electorales autónomos diferenciados, aún no se ha visto activismo judicial en la materia ni tampoco el uso de mecanismos que permitieran reparar derechos. En ese sentido, sería relevante explorar las condiciones que facilitan la activación de juicios de derechos de la ciudadanía como una herramienta para el litigio estratégico, con el objetivo de que, de esa manera, se dieran instrumentos para la denuncia por parte de las y los ciudadanos cuando se violenten los derechos. También esa sería una manera de incidir en la aprobación de nuevos derechos que contribuyan a la creación de mejores condiciones para generar mayor representación política de las mujeres.

26 Reuniones realizadas entre mayo y junio de 2019 con miembros de la sociedad civil, del Observatorio de la Participación Política de la Mujer de Honduras, de la cooperación internacional y de la Red de Mujeres Interpartidarias de Honduras. Publicado en Freidenberg (2020b).