

Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral en Honduras, 2003–2007 Asdi-OEA

**Juan Carlos Castaldi
Gloria Noreña
Marco Handal**

Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral en Honduras, 2003–2007 Asdi-OEA

Juan Carlos Castaldi
Gloria Noreña
Marco Handal

Sida Evaluation 07/23

Department for Latin America

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Juan Carlos Castaldi, Gloria Noreña, Marco Handal.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 07/23
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: U11 Vho./11.0/11.3-8
Date of Final Report: 2007 October
Printed by Edita Communication AB, 2007
Art. no. Sida39525es
ISBN 978-91-586-8235-1
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Listado de Abreviaciones	2
Resumen Ejecutivo	3
1. Contexto del Programa	7
2. Metodología	9
Objetivo general	9
Objetivos específicos	9
3. Resultados de la Evaluación	11
3.1 Contribución del Programa OEA-Asdi a la reforma político electoral	11
3.2 Evaluación de eficiencia del Programa OEA	14
3.3 Evaluación de la asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral	17
3.4 Evaluación de la asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas	26
4. Conclusiones	32
4.1 El programa de fortalecimiento al régimen electoral de la OEA	32
4.2 Asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral	33
4.3 Asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas.	34
5. Recomendaciones	36
5.1 Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral	36
5.2 Asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral (TSE)	38
5.3 Asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas (RNP)	38
6. Lecciones Aprendidas	40
Anexo 1: “Términos de Referencia”, Terms of Reference	41
Anexo 2: Lista de Personas Entrevistadas	45
Anexo 3: Flujograma del proceso de evaluación	46
Anexo 4: “Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral”	47

Listado de Abreviaciones

AFIS	Sistema de Identificación
AFSPE	Área de Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales
Asdi	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CIEV	Coordinación Interinstitucional para las Estadísticas Vitales
CNE	Censo Nacional Electoral
DDHH	Derechos Humanos
DFID	Agencia Británica para el Desarrollo
DNS	Servidor de Dominio de Nombres “Domain Name Server”
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FINIDA	Agencia Finlandesa para el Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
G16	Grupo de Seguimiento a la Declaración de Estocolmo
HIPC	Iniciativa de Países Pobres muy Endeudados
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
JICA	Agencia Japonesa para el Desarrollo
MER	Mesas Receptoras de Votos
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo
ODI	Oficina de Digitalización de Imágenes
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONCAE	Oficina Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPS-OMS	Organización Panamericana de la Salud – Organización Mundial de la Salud
PADAFU	Programa de Acopio de Data Fuente
PMRTN	Proyecto para el Desarrollo de la Reconstrucción y Transformación Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RNP	Registro Nacional de las Personas
SEK	Coronas Suecas
SER	Sistema de Registro de Electores
SETCO	Secretaría Técnica de Cooperación
SG/OEA	Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos
SGR	Sistema de Gestión Registral
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
SIC	Comité de Vinculado a la Comunicación
SISREC	Sistema Integrado, Automatizado y en Red de Servicios Registrales
SNU	Sistema de Naciones Unidas
TdR	Términos de Referencia
TSE	Tribunal Supremo Electoral
TREP	Sistema para la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares
UPD	Promoción de la Democracia
WEF	Foro Económico del Banco Mundial
Y2K	Problemas de Fallas del Milenio

Resumen Ejecutivo

El *objeto de esta evaluación* es el Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral de Honduras 2003–2007. El aporte financiero de Asdi fue de SEK 19.250.000. El Programa está orientado a la asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y al Registro Nacional de las Personas (RNP).

Cada asistencias técnica comprende cinco proyectos, en apoyo al fortalecimiento organizacional y al cumplimiento de funciones institucionales. Los resultados, conclusiones y recomendaciones sobre el apoyo de la cooperación Sueca al “Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral” de la OEA, “deben servir a los interesados a identificar posibles orientaciones, objetivos, prioridades y actividades para asegurar un efectivo apoyo a la reforma política y electoral en Honduras”.

Las reformas constitucionales del sistema electoral y de las organizaciones políticas del 2003, separan al Tribunal y al Registro y los define como Organos Especiales, sin una naturaleza jurídica establecida. Los magistrados y directores son nombrados por el congreso en base a su representatividad política. Por otro lado, la reforma constitucional incorpora junto a la creación del TSE y del RNP, otros temas de alta relevancia política como la prohibición al Presidente del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia de optar a cargos en el siguiente periodo y también la eliminación del “voto en plancha”. La combinación de elementos institucionales y políticos en la reforma constitucional, lleva a que esta no logre promover la despolitización de estas instituciones como se esperaba, sino que mantiene el formato anterior, donde se prioriza la pluralidad partidaria bajo una forma colegiada, como modalidad de toma de decisiones. Es en este contexto donde se identifican los principales riesgos del programa y donde se debe desarrollar la profesionalización del Tribunal y del Registro.

El programa es *pertinente*, puesto que los riesgos de incidencia política y de limitación de recursos financieros para la profesionalización de los servicios de estas instituciones, están entre los principales riesgos que identifica el programa. Asimismo, las acciones planteadas están orientadas a las funciones técnicas que son las que menos atención y presupuesto reciben, dado el primado de las funciones políticas a que las asocian los partidos.

La *relevancia* del programa se asocia en primer lugar con la importancia que tiene el área de “Gobernabilidad democrática y de derechos humanos” en la “Estrategia Regional de Asdi para América Central”, a la que se orientó el 26% de los recursos en el 2006. Por otro lado, la relevancia se asocia con la importancia que tiene la “Promoción y consolidación de la democracia representativa” dentro de la carta de la OEA. Pero también es perceptible el incremento en la relevancia de los proyectos del programa, al pasar de actividades puntuales de apoyo a las elecciones 2005, al fortalecimiento de capacidades organizativas y técnicas al interior del Tribunal y del Registro. El “Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral” es considerado como el principal aporte de la cooperación internacional a estas instituciones y cuenta con un amplio reconocimiento de los magistrados del TSE y directores del RNP por su profesionalidad y respeto al principio de no intervención.

La *eficiencia* del Programa se puede medir en el alcance de los objetivos en los tiempos planificados, en los altos niveles de ejecución presupuestaria y en los tiempos requeridos para contrataciones y adquisiciones. La OEA cuenta con un personal técnico de muy buen nivel, acompañado por la supervisión desde Washington en la toma de decisiones. Esta misma estructura organizativa asegura la transparencia de los procesos. Es necesario recalcar particularmente, la fluidez y flexibilidad demostrada para brindar respuestas oportunas en escenarios cambiantes relacionados con etapas tan diferentes como la creación de estas instituciones, las elecciones 2005 y los requerimientos de profesionalización institucional. Esta capacidad de adecuación se puede apreciar en la multiplicidad de proyectos ejecutados en el marco del programa (10) sin perder su articulación con el objetivo general. Las limitaciones están asociadas con la transferencia de capacidades a las contrapartes para el cumplimiento de las funciones

electorales. Más allá del énfasis puesto en la asesoría técnica y la capacitación, hace falta poner un mayor énfasis en la sostenibilidad de los procesos, apoyando la toma de decisiones orientadas a limitar el impacto de la incidencia política y de la falta de presupuesto en la consolidación institucional.

La *eficacia e impacto del programa OEA-Asdi* tiene características específicas para cada asistencia técnica:

En la *asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral* se tienen hasta el momento logros importantes en tres áreas de intervención:

- (i) Apoyo al proceso electoral 2005 a través de la depuración del censo electoral, la creación de la dirección electoral; del apoyo a través de la cooperación horizontal para la realización de las elecciones primarias; y del acompañamiento y monitoreo de los resultados de las elecciones generales. La presencia de observadores de la OEA fue un factor de estabilidad en el marco de las incertidumbres generadas en el proceso.
- (ii) Apoyo al fortalecimiento y modernización institucional a través de la elaboración del manual de funciones y descripción de puestos; del plan estratégico institucional; de reglamentos para la organización eficaz de la magistratura; del plan de educación cívica y capacitación; y de la creación del sitio web del Tribunal.
- (iii) Apoyo al cumplimiento de las funciones electorales del Tribunal a través de la identificación de las reformas administrativas necesarias para la correcta implementación de la ley electoral; la elaboración del Plan General de Elecciones Primarias 2009 y del sistema de registro de electores (SRE) y sus procedimientos.

En la *asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas* se tienen logros importantes en tres áreas de intervención vinculadas a la consolidación democrática:

- (i) Apoyo al proceso electoral 2005 a través de la depuración de defunciones y grabación de solicitudes de tarjeta de identidad.
- (ii) Apoyo a la reestructuración organizacional del Registro, a través de la elaboración del manual de funciones y de puestos de trabajo, la promoción de la carrera registral, el mejoramiento de los formatos registrales, el desarrollo del componente de estadísticas vitales; y la generación de un sistema integrado de comunicaciones
- (iii) Apoyo al mejoramiento y seguridad de la base de datos del Registro a través de la grabación de inscripciones faltantes y la digitalización de las actas de inscripciones de los libros correspondientes a los municipios no mecanizados.

Los *riesgos que enfrenta el programa* están vinculados a la limitada prioridad asignada por el gobierno para la profesionalización de estas instituciones, tanto en términos de fortalecimiento de sus aspectos técnicos como de asignación presupuestaria. La visualización del TSE y del RNP por los partidos políticos, congreso y gobierno, desde una perspectiva exclusivamente electoral, limita sus potenciales de desarrollo y profesionalización institucional. Los principales riesgos se pueden diferenciar para cada asistencia técnica:

Los *riesgos vinculados al Tribunal Supremo Electoral* son:

- Incertidumbre en materia política en relación a posibles reformas al régimen electoral
- Cambio de la actual magistratura entre las próximas elecciones primarias y generales
- Aumento de los niveles de cuestionamiento a la actividad del TSE
- Influencia de la dirigencia de los partidos políticos en el compromiso de las autoridades del TSE

- Retrasos en el acercamiento de las autoridades del TSE con los partidos políticos para definir los temas vinculados a la organización del TSE, las reformas administrativas a la ley electoral y la agenda electoral 2009
- No disposición del presupuesto necesario en forma oportuna para el desarrollo de las actividades programadas en el marco del Plan General de Elecciones Primarias y Generales

Los *riesgos vinculados al Registro Nacional de las Personas* son:

- Desconocimiento de la ley en el contexto organizacional
- Incidencia política en la selección del personal.
- Las limitaciones presupuestarias y su sesgo hacia la identificación con fines electorales, limitan el ejercicio de la función registral.
- La dispersión y mora de la información registral restringen la legitimidad del Censo Nacional Electoral y en la posibilidad de fraude en constancias e identificaciones.
- Falta de auditoria a las modificaciones registrales permite la corrupción
- Limitado desarrollo en las estadísticas vitales impide actualizaciones censales.

Las *recomendaciones* se basan en la constatación de que se han realizado contribuciones pertinentes y relevantes, con impactos importantes tanto a nivel del apoyo al régimen electoral, como al régimen registral. Dadas las metas establecidas y los riesgos existentes, se recomienda prolongar las Asistencias Técnicas al Tribunal Supremo Electoral y al Registro Nacional de las personas hasta mediados del 2010. La OEA será un referente central para la institucionalización del proceso de transición a las nuevas autoridades del TSE y del RNP, electos entre las próximas elecciones primarias y generales del 2009.

Sin embargo, se sugiere que la prolongación de la asistencia técnica esté sujeta a condiciones que reafirmen el compromiso del gobierno con estas instituciones a través de decisiones políticas que contribuyan a: (i) la separación de las funciones administrativas de las políticas; (ii) la dotación de los recursos necesarios para superar las limitaciones técnicas que hoy son reconocidas por el propio gobierno; y (iii) la introducción de mecanismos de participación de la sociedad civil.

Dada la importancia que tendrá el apoyo OEA-Asdi en el marco de las elecciones 2009, se recomienda el establecimiento de compromisos concretos por parte del gobierno que son imprescindibles para la profesionalización de estas instituciones:

En el ámbito de la *sostenibilidad política* se requiere de medidas que aseguren la *separación de las funciones administrativas y políticas*:

- En el TSE se requiere la conformación del Consejo Consultivo en períodos pre-electorales, integrado por personas de alta representatividad política, como instrumento de representación de los intereses partidarios, a los efectos de permitir a los magistrados centrarse en sus funciones técnicas electorales.
- En el RNP se requiere fortalecer la estabilidad de los directores y las funciones técnicas de los coordinadores, así como su autoridad al interior de la organización para avanzar en la profesionalización institucional.

A nivel de la sostenibilidad financiera, se requieren de medidas que aseguren la *dotación de las instituciones con el financiamiento requerido para el cumplimiento de sus funciones institucionales*:

- En el TSE se requiere de la dotación oportuna de los recursos presupuestarios para contar con el personal de planta idóneo y la logística requerida para la implementación del Plan de Elecciones primarias y generales 2009.
- En el RNP se requiere de la aprobación del arancel para el cobro de servicios por certificaciones y documentos de acuerdo a lo establecido por la ley.

A nivel de la participación ciudadana se requiere de una *campaña cívica, acompañada de instrumentos para el involucramiento de la población en los procesos registrales y electorales*

- En el caso del TSE se puede involucrar la participación de ciudadanos asignados en las Mesas Electorales Receptoras
- En el caso del RNP se debe promover el incremento de las inscripciones de los actos civiles y del desarrollo de las estadísticas vitales.

En el caso de que otras instituciones inicien un apoyo al RNP, será necesario buscar la forma de establecer una coordinación muy cercana, para lograr un mayor nivel de incidencia al nivel político, y asegurar que estas instituciones sean dotadas de los requerimientos financieros, de personal y de equipo que se necesitan para el cumplimiento de sus funciones institucionales.

Un ejemplo de posibles alianzas es el apoyo con que cuenta el Comité Interinstitucional de las Estadísticas Vitales por parte de instituciones gubernamentales, organizaciones de la cooperación externa y ONGs, con la posibilidad de incidir en la definición de una política de población orientada al cumplimiento de las metas de desarrollo y de los derechos humanos.

1. Contexto del Programa

La reforma de la ley electoral y de las organizaciones políticas surge como una condición vinculada al proceso de transformación nacional, en el marco de la iniciativa de países pobres muy endeudados (HIPC). Con el “Manifiesto de los Partidos Políticos al pueblo hondureño”, firmado el 4 de Septiembre del 2001, se establece el compromiso por parte de los candidatos a la presidencia de la república de llevar adelante la reforma electoral, que se desarrolló entre los años 2001 y 2003 con grandes expectativas por parte de la sociedad hondureña.

La cobertura actual de los medios de comunicación sobre la puesta en marcha de reforma política y electoral y la nueva institucionalidad, se ha caracterizado por el cuestionamiento al Tribunal Supremo Electoral por la incertidumbre generada en las últimas elecciones y al Registro Nacional de las Personas por las interrupciones en la prestación de servicios y por el riesgo a la seguridad nacional que implica la manipulación de identidades. En términos generales, se señala que la reforma constitucional no tuvo los efectos esperados en la despolitización de éstas instituciones y que la incidencia de los partidos políticos en la toma de decisiones sigue siendo el principal obstáculo para el cumplimiento de sus funciones. Una primera pregunta que se hacen algunos entrevistados es si “¿el remedio ha sido peor que la enfermedad?”. Sin embargo, existen una serie de perspectivas e intereses en torno a las reformas, que deben analizarse para poder evaluar más objetivamente su implementación.

Cabe señalar que la despolitización del TSE y del RNP no eran los únicos objetivos de la Reforma Constitucional y Electoral; se incluyen otros temas sensibles, como: la prohibición al Presidente del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia de optar a cargos en el siguiente período y; la prohibición del “voto en plancha”.

La discusión actual de la reforma constitucional gira en torno a temas vinculados a los intereses de diferentes actores: el actual presidente del Congreso ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia; la dirigencia de los partidos políticos está discutiendo públicamente la posibilidad de reintroducir la papeleta única en las elecciones generales y volver a la figura de los cinco magistrados con representación de los cinco partidos políticos, mientras los municipios abogan por la separación de las elecciones municipales de las presidenciales. Es decir, que mientras las iniciativas de modificación a la ley electoral se orientan hacia una revisión de los aspectos políticos, las críticas hechas públicas se orientan a las deficiencias operativas del Tribunal Supremo Electoral y del Registro Nacional de las Personas.

En el marco de estas tendencias, es necesario analizar los posibles espacios para una despolitización de las funciones institucionales, desvinculándolas del carácter de representación política que se les asigna a estas instituciones. En la reforma constitucional, aunque se indican algunas de sus características y funciones como su autonomía, independencia, personalidad jurídica propia y su competencia en toda la república, no se especifica la naturaleza jurídica del TSE ni del RNP, quedando definidas como Organos Especiales del Estado. Así lo ha reconocido el propio Congreso Nacional mediante Decreto Legislativo número 203-2004 de fecha 17 de diciembre de 2004. En esta ley se especificó que el vocablo “autónomo” atribuido al TSE y al RNP debe entenderse en el sentido de autodeterminación normativa interna y por lo tanto no están comprendidas bajo la concepción de instituciones descentralizadas (éstas últimas dependientes del Poder Ejecutivo).

La vinculación de estas instituciones al proceso electoral, es la que determina este vacío respecto a su naturaleza jurídica. La función del TSE está vinculada en otros Estados al Poder Judicial y la función del RNP al Poder Ejecutivo. Sin embargo, en Honduras, el temor al abuso de prerrogativas que podría ejercer el Partido de gobierno a través del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial (al “tener” el Partido de gobierno la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia) generan la necesidad de un

nuevo “espacio” en el que los asuntos electorales se dirimen directamente entre los partidos, con participación del Congreso, que también los representa.

Es por esta razón, que ambas instituciones son dirigidas por organismos colegiados (el TSE por tres magistrados propietarios y un suplente; y el RNP por un director y dos subdirectores), elegidos en ambos casos por el Congreso Nacional por un período de cinco años, mediante mayoría calificada de dos tercios de los diputados. Es decir, que la reforma no ha logrado promover la “despolitización” de estas instituciones como se esperaba, sino que mantiene la misma modalidad anterior de pluralidad partidaria en la toma de decisiones a través del involucramiento directo de los partidos políticos. Es en este contexto donde se debe desarrollar la profesionalización del Tribunal y del Registro y donde se encuentran los principales riesgos.

Un ejemplo de las limitaciones “reales” que enfrenta la profesionalización de estas instituciones, es que con la creación del TSE y del RNP se establecía la carrera registral y electoral, como mecanismo de profesionalización y estabilidad del personal. Para lograr una adecuación del personal a las funciones institucionales se estableció la ley un período de un año en el que se evaluaría al personal existente y se contrataría nuevo personal de acuerdo con los perfiles de puestos requeridos. Con el apoyo del Programa OEA-Asdi se desarrolló un Manual de funciones y descripción de puestos de trabajo, así como los instrumentos para la evaluación del personal. Sin embargo, no se realizó ningún cambio de personal por la cercanía de los procesos electorales, los conflictos políticos que podía crear la medida, por las limitaciones presupuestarias para pagar las prestaciones.

A mediados del 2006 las distintas bancadas representadas en el Congreso Nacional iniciaron un debate con el propósito de concertar una propuesta de reforma a la ley electoral, dentro de las cuales se encuentran: la descentralización del escrutinio, la mecánica de elección de los diputados en las elecciones internas y generales, la reintegración del TSE por los cinco partidos, la incorporación de la fotografía y se llegó a tratar el “cierre del TSE en períodos no electorales”. Dado que para la aprobación de la reforma electoral se requiere de una ratificación en una segunda legislatura, una eventual reforma solo podría ser ratificada hasta la legislatura del 2008.

En el marco de este análisis, es posible establecer una *primera constatación*: mientras las críticas se orientan a los aspectos vinculados al cumplimiento de las funciones institucionales, las principales propuestas de modificación de las reformas constitucionales y electorales tienen un carácter claramente político. Las posiciones del TSE y del RNP en relación a la reforma, están orientadas a modificar aspectos de carácter más administrativo, que limitan su correcta operación.

Una *segunda constatación* es la preponderancia del carácter político que se le asigna a éstas instituciones. Como ejemplo, basta mencionar la consideración del posible cierre del Tribunal Nacional Electoral en períodos no electorales por parte de la Comisión Política del Congreso y resaltar el sesgo presupuestario electoral del Registro Nacional de las Personas, que limita el cumplimiento de sus funciones registrales. Esto indica que es necesario realizar importantes cambios en estas instituciones para su profesionalización, a los efectos de poder cumplir eficientemente con las funciones atribuidas en la constitución. El lado positivo de la exposición pública negativa del TNE y del RNP, es precisamente el hecho de resaltar la necesidad de fortalecer sus aspectos técnicos, para el cumplimiento de las funciones electorales y registrales.

2. Metodología

Objetivo general

Constatar y dimensionar en qué medida ha sido relevante la contribución de la cooperación Sueca en la creación de un sistema confiable y transparente de registro civil y un tribunal electoral independiente y despolitizado, en la perspectiva del cumplimiento de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia en Honduras

Objetivos específicos

La evaluación se orienta a dar respuesta a dos preguntas centrales de los términos de referencia:

- (i) ¿En qué medida la organización y administración del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y del Registro Nacional de las Personas (RNP), con el apoyo de la OEA, están contribuyendo a una efectiva implementación de la reforma política y electoral en Honduras?
- (ii) ¿Cuál es la relevancia, efectividad y resultados del apoyo financiero de Asdi al “Programa de apoyo a la reforma política y electoral de la OEA”, focalizando el análisis en el TSE y el RNP, así como en la interacción de los diferentes actores involucrados en el proceso?

La evaluación se definió como un espacio de aprendizaje conjunto donde el equipo de evaluación aportó su direccionalidad y conocimientos para facilitar el proceso de reflexión colectivo, acerca de las interacciones, acciones y negociaciones que se tejen desde los propios sujetos y desde su propio contexto: diversidad de escenarios, actores, intereses y productos.

El abordaje de los temas especificados en los términos de referencia y las preguntas a ser aplicadas para cada uno de los cuatro componentes financiados por Asdi fueron las siguientes¹:

- ¿Las intervenciones han sido relevantes en término de la pertinencia de sus contenidos respecto a: los propósitos y prioridades de Asdi; los retos existentes en cada una de las áreas de intervención; las prioridades de política del Gobierno; y las intervenciones de la cooperación internacional y las ONG?
- ¿La implementación del programa ha sido efectiva y eficiente en términos de la capacidad de gestión y trabajo; dificultades existentes en la implementación; monitoreo adecuado de las intervenciones, evaluación y elaboración de reportes; nivel de apoyo y compromiso?
- ¿La estrategia y plan de trabajo para la implementación del programa han tenido la calidad y adecuación necesaria, en términos de: claridad y consistencia (Marco Lógico) entre insumos, actividades, productos, y avances en el logro de las metas (cualitativas, cuantitativas y temporales) del programa; realismo y claridad en la especificación de compromisos y requisitos previos (riesgos y supuestos); realismo y claridad en las relaciones interinstitucionales; adecuación del marco institucional de gestión para la implementación del plan de trabajo; y costo efectividad del programa?
- ¿El programa ha sido efectivo con los resultados, en términos de: los impactos obtenidos a la fecha; correspondencia con lo planificado; calidad del trabajo; apropiación y sostenibilidad de los productos por las contrapartes; y percepción de los actores involucrados?

¹ Ver: Anexo 1: “Términos de Referencia”

Las áreas de trabajo y las categorías de análisis establecidas en los términos de referencia se integraron en la Matriz siguiente:

El desarrollo operativo del proceso metodológico se fundamentó en cuatro áreas principales:

- (i) análisis del contexto institucional; (ii) análisis de pertinencia; (iii) análisis de eficiencia;
- (iii) análisis de eficacia e impacto; y (iv) y perspectivas de futuro.

En primer lugar se desarrolló una matriz con las principales preguntas y productos, que permitió definir los contenidos de la evaluación, que se presenta a continuación:

Evaluación del Programa Asdi-OEA

Objetivos	Insumos	Actores
Análisis de pertinencia y relevancia de los proyectos		
- Planificación del programa - Organización y dimensionamiento de los proyectos.	- Documentos de proyectos - Entrevistas	Asesores y contrapartes, Asdi, OEA
Análisis de eficiencia del programa		
- Administración del programa - Oficinas de la asistencia técnica	- Análisis de la asistencia técnica OEA - Análisis de procedimientos TSE - Análisis de procedimientos RNP. - Análisis de Sistemas y Redes de Información	OEA, TSE y RNP
Análisis de eficacia e impacto		
- Los proyectos y sus componentes - Desarrollo de capacidades institucionales - Estrategia de socialización de la reforma en el marco de los DDHH y resultados - Posicionamiento estratégico de la reforma propuesta frente al imaginario político: ciudadanía, sociedad civil y otros actores. - Alianzas y sinergias institucionales - Productos del proyecto y valor de uso de los mismos	- Entrevistas - Verificación de campo de la información Marco Lógico	- Asesores y contrapartes, Asdi, OEA - Usuarios - Informantes clave

Contexto institucional y perspectivas de futuro

Objetivos	Instrumentos	Actores
Análisis prospectivo		
- Principales logros y limitaciones institucionales (TSE, RNP) - Identificación de nuevos escenarios: Perspectivas (alternativas?) institucionales - Lecciones aprendidas	- Análisis organizacional (TSE y RNP) - Administración de información - Análisis legal - Análisis de Sistemas y Redes de Información - Entrevistas a profundidad - Validación de conclusiones	- TSE, RNP - Comisión Política del Congreso - Comisión de los Partidos Políticos - Asesores y contrapartes - Usuarios de las instituciones

La Fase operativa se abordó de acuerdo a los pasos siguientes: (i) dimensionamiento de los productos en términos de tiempo en el marco de un Plan de Trabajo; (ii) diseño del flujograma del proceso de evaluación; (iii) elaboración de los instrumentos para la obtención de la información requerida; (iv) concertación con los asesores de la OEA de una lista de personas claves a entrevistar en base a las categorías de informantes descritas².

La información fue sistematizada de acuerdo a las áreas definidas en la matriz de evaluación, identificándose las hipótesis claves que sirvieron de perspectiva de análisis para la construcción del *marco lógico* (análisis de problemas, objetivos y riesgos) para las dos áreas de intervención centrales: el Registro Nacional de las Personas (RNP) y el Tribunal Supremo Electoral (TSE). Los contenidos correspondientes al marco lógico sirvieron de base para el desarrollo de la evaluación, como puede apreciarse en el flujograma del proceso³.

3. Resultados de la Evaluación

3.1 Contribución del Programa OEA-Asdi a la reforma político electoral

El *objetivo del programa* es:

“la mejora del sistema nacional del registro civil y el sistema del registro electoral para incrementar la transparencia y la gobernabilidad en el país”.

Los *principales retos* que plantea el Programa en términos operativos son:

La separación del TSE y el RNP como base de una separación de las funciones de inscripción de actos y hechos de los ciudadanos con la función de administrar y realizar comicios electorales, despolitizando sus acciones

Mejorar los servicios y productos que brindan el TSE y el RNP creando una independencia del recurso humano en relación a los partidos políticos.

El programa es *pertinente*, en términos de la correspondencia entre los objetivos y retos del programa con los propósitos acordados entre el gobierno, la sociedad civil y la cooperación para la realización de la reforma política y electoral, expuestos en el “Contexto del Programa”.

Se identifican una serie de *riesgos* vinculados al logro del objetivo general y de los retos específicos que plantea el programa:

- La no especificación de la naturaleza jurídica del TSE y del RNP, definiéndolos como órgano especial del estado al margen de los tres poderes reconocidos constitucionalmente, lleva a que la despolitización de sus funciones dependa directamente de los acuerdos entre los partidos políticos.
- El mantenimiento de la incidencia política sobre las autoridades y personal de las instituciones, limita las capacidades técnicas para cumplir con las funciones institucionales.
- Asignaciones presupuestarias insuficientes y el manejo inadecuado de los recursos, limitan la eficiente prestación de los servicios registrales y electorales.

² Ver: Anexo 2: Lista de personas entrevistadas.

³ Ver Anexo 3: Flujograma del proceso de evaluación

Estos riesgos están estrechamente vinculados al análisis de la situación de las reformas políticas y electorales en Honduras, en particular con la situación del Tribunal Supremo Electoral y del Registro Nacional de las Personas.

El “Programa de apoyo a las reformas políticas y electorales en Honduras” fue firmado el 3 de Diciembre del 2003. En el período del 1 de Diciembre del 2003 al 31 de Diciembre del 2007 la contribución de Suecia al programa alcanzó el valor de SEK 19.250.000. La implementación del programa constó de cuatro fases, que requirieron tres enmiendas en el marco de las cuales se identificaron 12 proyectos y se ejecutaron 10⁴.

El acuerdo específico entre el gobierno de Suecia y el gobierno de Honduras, “Programa de apoyo a la reforma política y electoral” a ser ejecutado a través de la Organización de Estados Americanos, se firma el 3 de diciembre del 2003. En el marco de este acuerdo, se define una contribución financiera inicial por SEK 7.400.000 valida hasta el 30 de Junio del 2006. Los proyectos que componen originalmente el programa son:

- (1) *“Grabación de información de actos y hechos de los ciudadanos a la base de datos del Registro Nacional de las Personas”*
- (2) *“Depuración del Censo Nacional Electoral”*
- (3) *“Modernización del Programa de Identificación Nacional”*

A partir de una solicitud de la OEA de fecha 3 de diciembre del 2003, se realiza al mismo tiempo de la firma una *primera modificación a los contenidos del convenio*. El objetivo de la modificación es el de incorporar un nuevo proyecto, para apoyar el diseño de la estructura organizacional del TSE y del RNP, dada la aprobación de las reformas constitucionales y electorales por el Congreso de la República, que determinaba la independencia de estas instituciones:

- (4) *“Estudio y análisis para implementar la separación del Tribunal Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de las Personas”.*

Como parte del acuerdo se resuelve comenzar con los dos primeros proyectos, quedando los dos últimos sujetos a la aprobación de la nueva ley electoral por el Congreso de la República.

La primera enmienda se realiza el 1 de febrero del 2005, manteniendo el período de actividades y de validez del convenio original. En esta enmienda se acuerda no ejecutar el proyecto (3) “modernización del programa de identificación nacional” ya que este proyecto había sido financiado con recursos nacionales y un apoyo de Taiwán. Asimismo, en esta misma enmienda, se decide apoyar un nuevo proyecto en el marco del “Programa de Apoyo a la Reforma Política y Electoral de Honduras”, utilizando SEK 6.600.000 adicionales.

- (5) *“Elecciones primarias y generales 2005”.*

Este nuevo proyecto se orienta a da respuesta a la necesidad urgente, compartida por otros donantes como Japón y USA, de implementar las reformas electorales y superar los retos prácticos que implicaba la realización de las elecciones primarias y generales del año 2005:

Con esta enmienda, si bien se mantiene el concepto de un solo “Programa de apoyo a la reforma política y electoral en Honduras”, desde el punto de vista operativo se conforman en el marco de la

⁴ Ver: Anexo 4: “Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral”

OEA dos asistencias técnicas especializados de “apoyo al régimen electoral” con el TSE y de “apoyo al régimen registral” con el RNP.

La segunda enmienda se firma el 15 de junio del 2006, extendiendo el período de actividad hasta el 31 de octubre del 2006 y la validez del acuerdo hasta el 30 de abril del 2007. En esta enmienda se autoriza el uso de fondos remanentes (US\$ 207.036) de acuerdo a la solicitud de la OEA del 19 de Mayo del 2006.

En el “apoyo al régimen registral” con el RNP se continúa con el trabajo en el marco del proyecto:

(1) “Grabación de información de actos y hechos de los ciudadanos a la base de datos del Registro Nacional de las Personas”, implantando la base de datos en el Departamento de Archivos y difundiéndola a los municipios con un sistema de registro mecanizado.

En el Programa de apoyo al Tribunal Supremo Electoral se generan cuatro nuevos proyectos que dan seguimiento a la finalización del proyecto (5) apoyo a las “Elecciones primarias y generales 2005”, retomando aspectos vinculados a los componentes originales de apoyo al TSE. Los nuevos proyectos son:

- (6) *“Reformas políticas y electorales*
- (7) *“Reestructuración administrativa [continuidad del proyecto (iv)]*
- (8) *“Capacitación del personal”*
- (9) *“Desarrollo de la imagen institucional”*

La tercera enmienda se firmó el 14 de noviembre del 2006. En el marco de esta enmienda se acuerda una extensión del período de actividades hasta el 31 de Diciembre del 2007 y la validez del acuerdo hasta el 30 de junio del 2008. Asimismo, se establece una contribución adicional por SEK 5.250.000, elevando el total de la contribución de Suecia al programa a SEK 19.250.000.

Mientras en el marco del apoyo al régimen electoral con el TSE se continúa con tres de los proyectos incorporados en la *segunda enmienda*, en el marco del apoyo al régimen registral, se crean tres nuevos proyectos orientados a mejorar e introducir mayor seguridad a los procedimientos registrales:

- (10) *“Creación de procedimientos y sistemas de seguridad registrales”*
- (11) *“Actualización y mejoras de formatos registrales”*
- (12) *“Sistema integrado de servicios registrales”*

Pertinencia y relevancia del Programa

El programa es *pertinente*, puesto que los riesgos de incidencia política y de limitación de recursos financieros para la profesionalización de los servicios, están considerados entre los principales riesgos que identifica el programa. Asimismo, las acciones planteadas están orientadas a las funciones técnicas con el propósito de fortalecer la capacidad técnica de cada institución.

Cronograma de Proyectos			
2004	2005	2006	2007
(4) Separación TSE-RNP (TSE-RNP)			
		(10) Seguridad registral (RNP)	
(1) Grabación de inscripciones (RNP)		(11) Formatos registrales (RNP)	
		(12) Sistema integrado servicios registrales (RNP)	
	(5) Elecciones primarias y generales (TSE)	(6) Reformas políticas y electorales (TSE)	
(2) Depuración del censo electoral (TNE)		(7) Fortalecimiento institucional (TSE)	
		(9) Educación cívica permanente (TSE)	
Financiamiento			
SEK 7.400.000	SEK 6.600.000		SEK 5.250.000

La *relevancia* del programa se asocia en primer lugar con el cumplimiento de los derechos políticos y civiles (elegir y ser elegido) de los ciudadanos (as) y el cumplimiento de Convenciones Internacionales como la Convención de los Derechos de la Niñez (derecho a un nombre y una nacionalidad). Se asocia con la importancia que tiene el área de “Gobernabilidad democrática y de derechos humanos” en la “Estrategia Regional de Asdi para América Central” y con la importancia que tiene la “Promoción y consolidación de la democracia representativa” dentro de la carta de la OEA.

Es necesario reconocer el incremento de la relevancia del programa en su desarrollo, al pasar de actividades puntuales orientadas a contribuir al desarrollo de las elecciones 2005 al fortalecimiento de capacidades organizativas y técnicas al interior del TSE y del RNP. El Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral” es considerado por los actores como el principal aporte de la cooperación internacional a estas instituciones y cuenta con un amplio reconocimiento de los magistrados del TSE y del directorio del RNP por su profesionalidad y respeto al principio de no intervención.

3.2 Evaluación de eficiencia del Programa OEA

El trabajo con la OEA en el marco del “Programa de Apoyo a la Reforma Política y Electoral”, le permite a Asdi contar con un socio que comparte no solo los lineamientos y prioridades vinculadas al tema de reforma política y electoral, sino también la compenetración con una perspectiva de derecho en el trabajo de cooperación. La OEA tiene una reputación ganada a nivel latinoamericano en el acompañamiento a procesos electorales. El reconocimiento a su neutralidad, capacidad técnica y experiencia en este campo, posibilitó una apertura institucional para la asesoría que no podría haberse obtenido a través de un involucramiento directo de Asdi o a través de otras instancias bilaterales o multilaterales. Estas características percibidas por los entrevistados son de vital importancia para abordar temas vinculados a instancias de alta sensibilidad política como el Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas. Esto ha permitido que la cooperación OEA-Asdi haya sido identificada por las personas entrevistadas en estas instituciones como la más relevante y la de mayor impacto.

En términos de la coordinación con otras instancias en el marco del programa, se ha mantenido un diálogo con el AID, que ha tenido una importancia vital en la mecanización del registro a inicios de los ‘90 y con Japón que apoyó la parte logística en las elecciones 2005. Con otras instancias de la cooperación como Taiwán y UNICEF que tuvieron intervenciones más puntuales en el apoyo a la identificación y a las campañas de comunicación vinculadas al registro, la coordinación se ha limitado a evitar duplicidades en los apoyos. La percepción de los entrevistados es que estas últimas tuvieron un carácter más bilateral con el RNP sin que existiera un contacto con el trabajo de la OEA.

Para la ejecución del “Programa de apoyo a la reforma política y electoral de Honduras”, la OEA ha establecido una estructura basada en dos asistencias técnicas, vinculadas a la ejecución del componente de apoyo al régimen registral y al componente de apoyo al régimen electoral, con sus propias oficinas. Se cuenta con el respaldo técnico y administrativo de las oficinas de la OEA en Washington y en Honduras, que puede definirse como muy cercano a la ejecución del proyecto, puesto que el personal en Washington participa en todos los procesos de programación, adquisición y compras. Pero esta cercanía se refiere también a los procesos de ejecución del programa, puesto que cuentan con informes mensuales de avances de los proyectos.

Parte del respaldo técnico desde Washington es la existencia de departamentos especializados con un(a) gerente de programas, un(a) oficial de programas y un(a) director(a) de programa con formación profesional y especialización en cada área de intervención. Este personal participa en la toma de decisiones vinculadas a la programación, supervisión de la ejecución y revisión de los productos. A nivel de Honduras, se cuenta con el respaldo del Representante de la OEA. Dentro de los instrumentos de planificación y monitoreo de la asistencia técnica se cuenta con un marco lógico, un cronograma de actividades y un informe de ejecución mensual para la OEA. El respaldo al área administrativa se presta a través de un(a) oficial financiero(a) – administrativo(a) en Washington y un(a) oficial administrativo(a) en la oficina de la OEA en Honduras. Los instrumentos administrativos son la planificación presupuestaria y los reportes de ejecución mensual.

La estructura tipo de las dos asistencias técnicas comprende: un(a) coordinador(a) del proyecto; personal técnico; y un(a) responsable de la administración y finanzas. El personal técnico a tiempo completo varía entre tres personas y seis personas. Adicionalmente se contrata personal temporal para la realización de tareas específicas. En las dos asistencias técnicas se encontró que el personal es adecuado y presenta los estándares de formación requeridos para el puesto. El 90% del personal entrevistado tiene un grado profesional. En relación a la equidad de género, el promedio de mujeres trabajando como personal técnico administrativo estable del proyecto alcanza el 40%, siendo una mujer la coordinadora de la asistencia técnica electoral en Honduras. El tiempo promedio de estadía del personal permanente en el proyecto varía entre uno y tres años.

El personal en los proyectos puede parecer un poco elevado para una ejecución promedio de US\$ 642.000 anuales, pero se debe considerar que son dos programas de asistencia técnica, que tienen requerimientos mínimos de coordinación, administración y asesoría técnica. Probablemente, la relación gasto personal fue mas eficiente en el primer año con una sola oficina, pero dada la vinculación histórica entre el TSE y el RNP, se considera adecuada la decisión de separación del programa en dos asistencias técnicas.

Los procesos de contratación y adquisición se hacen en base a procedimientos preestablecidos, con vinculación de la OEA a nivel central, pero no por eso dejan de ser eficientes. La contratación del personal se realiza a través de procesos de competencia privada y su selección se realiza de acuerdo a las calificaciones para el puesto a través de la evaluación curricular, la verificación de documentos y referencias, cumplimiento con los requisitos, resultados de la entrevista. En base a estos criterios se prepara un informe de evaluación y se propone la contratación. Los procesos de contratación, así como los procesos de adquisiciones requieren su previa inclusión en la planificación y de su aprobación en Washington. El tiempo promedio para una contratación de personal o para la realización de una adquisición, observado en una muestra al azar en las dos asistencias técnicas, es de 17 días calendario entre la solicitud y la firma del contrato.

Las asistencias técnicas cuentan con metas e indicadores de éxito en ambos proyectos. Los informes de avance dan cuenta de las actividades realizadas y los reportes financieros se hacen en función de los productos. En el marco lógico se consideran los supuestos y riesgos, pero no hay una definición de escenarios en función del comportamiento de los supuestos y de los riesgos. Los informes mensuales de

ejecución acumulada, se organizan en base a los proyectos y productos, permitiendo dar un seguimiento al cumplimiento del cronograma de trabajo, pero no permiten establecer su impacto esperado, al no incorporar la evolución de las condiciones del contexto institucional. Si bien no resulta fácil definir la atribución de productos a actividades específicas en temas tan complejos como el de la reforma política y electoral, donde hay una serie de variables externas que tienen una decisiva incidencia en la evolución de los indicadores, esto no impide que se realice un mayor esfuerzo en la definición de los impactos, definidos con relación al comportamiento de los supuestos y riesgos. El trabajo en base a escenarios permite corregir eventualmente las orientaciones del trabajo para lograr una mayor incidencia. Más allá de que las respuestas a variaciones del contexto institucional estén presentes en la práctica cotidiana de las asistencias técnicas, es necesaria su sistematización para la toma de decisiones en la OEA y Asdi.

Las informaciones brindadas por el sistema administrativo, permiten dar seguimiento constante a los niveles de ejecución financiera de los proyectos. En general, se puede decir que el promedio de ejecución financiera de las dos asistencias técnicas para el periodo 2006 es del 99%. La “ejecución directa” fue la modalidad predominante para la implementación de los proyectos, en la que la OEA lleva toda la carga administrativa, elaborando todos los documentos necesarios para todo tipo de transacción que los proyectos requieran.

La categoría de gasto con mayor incidencia en la asistencia técnica al TSE en el 2006 fue la de seminarios y talleres (40%), seguida por los gastos orientados a contrataciones de expertos internacionales (21%) y expertos nacionales (11%). Esto indica que la asistencia técnica se orienta a la capacitación y a la asesoría vinculada al desarrollo de capacidades técnicas.

La categoría de gasto con mayor incidencia en la asistencia técnica al RNP en el 2006 fue la de equipamiento 35% (hardware, software, etc.), un 30% en capacitación para generar las condiciones necesarias para garantizar su uso adecuado y un 10% en contrataciones de expertos. Esto indica una orientación de la asistencia técnica a la modernización de la institución. Sin embargo, en esta última etapa y a futuro se visibiliza una mayor orientación a rubros relacionados con generación de capacidades, posicionamiento y vinculación de la institución, tendientes a garantizar la continuidad del proceso en el marco del fortalecimiento a la institucionalidad democrática de país.

Los análisis y las entrevistas vinculadas a las dos asistencias técnicas nos indican que el sistema administrativo de la OEA no solo tiene un alto valor agregado en garantizar la transparencia, sino que los procedimientos no están limitando la capacidad de ejecución. Esta apreciación se constata por el alto porcentaje de ejecución mostrado, por los tiempos requeridos para una contratación o adquisición y por la falta de observaciones de los directores de las contrapartes sobre demoras en el cumplimiento de compromisos establecidos. Cabe asimismo señalar la preocupación de la OEA por mantener la transparencia, al denegar la administración de recursos financieros de terceros destinados a estas instituciones.

Es necesario recalcar la fluidez y flexibilidad que se requiere para implementar proyectos que se mueven en escenarios volubles, y que dependen de su capacidad de adecuación y de brindar respuestas oportunas para ser efectivos. El “programa de fortalecimiento al régimen electoral de la OEA”, ha demostrado capacidad de adecuación como se puede apreciar en la multiplicidad de proyectos ejecutados, como medios de respuesta a coyunturas específicas. Las limitaciones están asociadas a la sostenibilidad de los apoyos técnicos y capacitación de las contrapartes. El tema de las responsabilidades institucionales y de los compromisos del gobierno y de los partidos políticos para la profesionalización del régimen registral y electoral debe ser enfatizado en una próxima fase de apoyo al TSE y al RNP.

El personal técnico no muestra un conocimiento de los principios que rigen específicamente a la cooperación de Asdi en términos de su compenetración con una perspectiva de derechos humanos, pero las discusiones realizadas al respecto despertaron una curiosidad por profundizar el conocimiento,

para ser transferido a las instituciones. El nivel de conocimiento del Programa y del Plan de Trabajo es alto, mostrando todos los entrevistados un conocimiento del mismo. Los mecanismos de coordinación del personal para la implementación del proyecto comprenden reuniones de coordinación bilateral y general. Asimismo, se realizan reuniones constantes con las contrapartes, para definir los avances del proyecto y próximas medidas. Los mecanismos de coordinación con la contraparte no están predeterminados, en el sentido de reuniones regulares de coordinación y evaluación con la contraparte, pero son fluidos.

Un instrumento importante con que cuenta la OEA que ha servido de apoyo a la implementación del “Programa de fortalecimiento del régimen electoral en Honduras” ha sido el de la cooperación horizontal. A través de este mecanismo fue posible contar con el personal altamente calificado, responsable de los temas específicos en países con las mejores experiencias a un bajo costo.

3.3 Evaluación de la asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral

La evaluación se realiza para cada asistencia técnica, separando en cada una de ella los dos objetivos establecidos en los términos de referencia:

- (i) la contribución de las instituciones a una efectiva implementación de la reforma política y electoral de Honduras
- (ii) la relevancia, efectividad y resultados del apoyo financiero de Asdi al “Programa de Fortalecimiento del Régimen Electoral en Honduras” de la OEA.

3.3.1 Impacto de las reformas político electorales en el Tribunal Supremo Electoral

Función constitucional

La constitución se limita a prescribir que “Para todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales habrá un Tribunal...”. Desarrollando ese precepto la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas le otorga al TSE una cantidad grande de atribuciones que pueden resumirse en dos grandes grupos: la administración de los procesos electorales y la de ejercer la jurisdicción electoral.

La primera abarca desde la elaboración y depuración permanente del censo, la inscripción y reconocimiento de Partidos Políticos y el control de sus actividades, (particularmente del financiamiento y capacitación), control de alianzas y fusiones pasando por la convocatoria a elecciones y a consultas populares, su organización y apoyo logístico, el control de propaganda, la práctica de las elecciones, acreditación de tribunales departamentales y municipales al igual que de las mesas electorales, el escrutinio, la declaratoria de elecciones y la acreditación de las personas elegidas. La segunda, es donde el TSE se comporta como un verdadero Tribunal jurisdiccional, resolviendo los conflictos que se suscitan con motivo de los procesos electorales y consultas populares. Es un verdadero tribunal, específicamente en materia electoral (con la sola excepción del conocimiento de los delitos y faltas electorales), porque sus resoluciones no son objeto de más recurso que los de amparo e inconstitucionalidad.

Aun cuando acá aparecen unidas como funciones de un mismo órgano, estas pueden atribuirse a distintas instituciones. Así por ejemplo la función jurisdiccional aparece radicada como última instancia, en algunas legislaciones latinoamericanas, en una de las varias salas de la Corte Suprema de Justicia. Por otra parte, la administración electoral es una función especializada, meramente administrativa que hace que esté suscrita al Tribunal Supremo Electoral, como organización independiente del Poder Ejecutivo. Un factor adicional que limita el cumplimiento de la función jurisdiccional por el actual TSE es que dentro de los requerimientos para ser Magistrado se requiere ser hondureño por nacimiento, mayor de veinticinco años y de reconocida idoneidad para el cargo y estar en el pleno goce de sus derechos civiles, pero no la calificación como profesional del derecho.

Organización

Para el cumplimiento de estas funciones, se cuenta con una estructura organizacional encabezada por el Pleno del TSE. El Pleno cuenta con un Departamento de Auditoría Interna, una Unidad de Imagen y Desarrollo Institucional y una Comisión de Informática. Bajo el Pleno se encuentra: la “Secretaría General” con funciones de documentación, archivos y servicios legales; la “Dirección Administrativa y Financiera” donde se encuentran los departamentos de recursos humanos y otros orientados a la administración financiera y de bienes y servicios; y por último la Dirección Electoral, que se encarga de la administración y logística de los procesos electorales. El Pleno, asesorado en período pre-electoral por un Consejo Consultivo donde están representados los partidos políticos.

El Pleno del Tribunal está compuesto por tres magistrados propietarios y un suplente, todos profesionales, elegidos por mayoría calificada del Congreso Nacional, para un período de cinco años. Al producirse la elección de los magistrados en las propietarios quedaron representados tres Partidos y en la suplencia un cuarto. Anteriormente el Tribunal estaba compuesto por un magistrado propuesto por cada Partido Político mas un magistrado representante de la Corte Suprema de Justicia y otro adicional propuesto por ella misma cuando la cantidad de magistrados llegase a ser par. De manera que había siete magistrados, quienes podían ser removidos en cualquier tiempo a pedimento de su representado. La reforma, ha permitido como primera consecuencia mantener la estabilidad de los Magistrados. Hubo un solo cambio en la magistratura, motivado por el hecho de que un magistrado pasó a fungir como Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional lo que motivó su renuncia. Constitucionalmente esta prohibido a los magistrados realizar o participar de manera directa o indirecta en ninguna actividad político-partidista, excepto emitir su voto. Tampoco puede desempeñar otro cargo remunerado, excepto la docencia.

Por su parte los empleados del TSE, (alrededor de 140), son la herencia del anterior esquema institucional, donde eran nombrados o removidos a petición de los Partidos Políticos o de la Corte, la cual también exigía su propia cuota. En base a la reforma, se establece la carrera electoral, para cuya implementación se preveía la adecuación del perfil del personal a la nueva estructura organizacional y al manual de funciones. Asimismo, la misma carrera registral aseguraría la continuidad del personal. Si bien se definió una nueva estructura organizacional y se realizó un análisis de las calificaciones del personal, las necesidades de recambio no se pudieron concretar en el tiempo establecido por la ley.

En relación a la organización de las elecciones primarias y generales, el Tribunal enfrenta el reto de su organización interna y del sobredimensionamiento del Censo Nacional Electoral. El cumplimiento del plan general de elecciones primarias y generales debe ser respaldado con los recursos necesarios en forma oportuna. Un factor adicional a observar es la posible incidencia que tenga la elección de nuevos magistrados entre las elecciones primarias y generales. Por otro lado, el padrón electoral está sobredimensionado, ya que contiene un porcentaje importante de personas muertas o inhabilitadas a votar. La existencia de medidas para contrarrestar esta limitación como el uso de la tinta indeleble en el momento del ejercicio del voto, no quita la necesidad de mejorar las capacidades de acceso a información de calidad y las capacidades internas para su captación e implantación del proceso de depuración.

Análisis de los Sistemas

Para el cumplimiento de las funciones electorales, el Tribunal Supremo cuenta con las instalaciones para el centro de cómputo (Data Center) y una serie de sistemas vinculados a las diferentes fases del proceso electoral, que se encuentran en diferente estado de desarrollo.

El *centro de cómputo* cuenta con servidores para filtrar y proteger la información. Sobre todos estos servidores de filtro, se montan los seis servidores de información propia del TSE: el de correo; el de la Web; del censo; escrutinio, respaldo del censo y respaldo de escrutinios. Los sistemas no son estables, produciendo caídas de los servidores y los servidores y su respaldo no están configurados de en base a

un sistema de espejos, por lo que la información que se guarda en el servidor principal no es automáticamente respaldada, siendo este procedimiento manual. Por otro lado, la instalación física no está debidamente protegida, ya que se puede acceder al centro de cómputo de manera inapropiada por el cielo falso o por la misma puerta que si bien tiene mecanismos de seguridad de acceso mediante huella digital restringida, es fácilmente vulnerable.

Para las *inscripciones de candidatos para las elecciones primarias* se creó un sistema en lenguaje Magic por el mismo personal del Tribunal. Este sistema fue utilizado en las elecciones primarias del 2005, presentando problemas en el servidor y limitaciones en su desarrollo, ya que el código se terminó de depurar o completar en pleno proceso electoral. El sistema no está documentado a través de un manual de usuario o manual técnico, tiene poca confiabilidad y los informes tienen una funcionalidad muy básica, por lo que debe revisarse en base a los requerimientos del proceso.

La *obtención del listado electoral* se desarrolló el sistema PADAFU en lenguaje Visual Basic 6.0. Este sistema depura el Censo Nacional Electoral y genera el Padrón Electoral. Fue utilizado en las elecciones generales del 2005 y funcionó de forma correcta, pero debe asegurarse la prestación de la información requerida por parte de los actores externos y su incorporación en el sistema.

Para el *escrutinio de las actas* se ha desarrollado un sistema en lenguaje Magic por el personal del TSE. El sistema fue creado para capturar y generar resultados del escrutinio de las Actas electorales. De las 1300 mesas se transmiten las actas a este programa y los datos grabados, estos resultados son procesados y se obtienen los resultados finales de las elecciones. Este sistema fue utilizado en las elecciones Generales del 2005 para el procesamiento, sin embargo no se cuentan con los manuales técnicos y de usuarios. El sistema debe de ser estudiado en términos de su funcionalidad para las nuevas elecciones.

Para la *transmisión de resultados electorales preliminares* se cuenta con el sistema “TREP” en lenguaje Magic. El sistema sirve para identificar las tendencias de las elecciones. La información es obtenida por personas asignadas al centro de votación que se encarga de obtener resultados de los votos para presidente en las mesas electorales. Estos resultados son enviados fax o teléfono por las mesas de recepción. Este sistema fue utilizado en las elecciones 2005, colapsando su operación por la falta de una logística que asegurara el flujo de la información, lo que hace necesario afinar el proceso de transmisión de resultados, desarrollar los manuales técnicos y capacitar a los usuarios.

Los principales retos que plantea el análisis de los equipos y sistemas del TSE están vinculados tanto a los equipos como a los sistemas. La capacidad de los equipos y su configuración (incluyendo la seguridad), deben realizarse en función de los requerimientos de información y de acceso. A nivel de los sistemas, hace falta un sistema que controle permanentemente la información del Censo Electoral y no como se hizo hasta el 2005, que se actualizaba solamente en período electoral.

Retos institucionales

En los medios de comunicación prevalece la percepción de que los magistrados continúan respondiendo a los dictados de los Partidos Políticos e incluso a facciones de ellos. Su vinculación política está fuera de cuestión, puesto que son elegidos por el Congreso, en base a propuestas de los partidos. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a los tres magistrados y directores de la institución, aparece reiteradamente un entendimiento al interior del TSE, de que los magistrados y el personal fueron escogidos por los partidos políticos, pero no representan a los partidos políticos. Se indica que la rotación anual de la Presidencia del TSE y la prevalencia de decisiones tomadas en consenso, están conduciendo a un nivel razonable de concertación política y de profesionalización de las funciones electorales. Se pueden observar de hecho avances concretos en términos de la reglamentación de los procesos institucionales y en el desarrollo del plan general de elecciones primarias del 2009 que deberán seguirse su evolución. Otro aspecto que incide en la creación de un ambiente institucional orientado a la profesionalización, será la delegación formal de la representatividad política en el “Consejo Consultivo”, donde están

representados los partidos políticos. En la medida que los miembros del Consejo Consultivo tengan mayor representatividad al interior de sus partidos, estos asumirán las decisiones políticas y más fácil será el proceso de establecimiento de las capacidades técnicas al interior del TSE para el cumplimiento de las funciones electorales.

Del análisis de la situación del Tribunal, se desprenden una serie de retos fueron enfrentados por el “Programa de fortalecimiento al régimen electoral” de la OEA, a los efectos de poder cumplir con su objetivo de “contribuir a la realización del proceso electoral en base a los lineamientos de la ley electoral y bajo la rectoría del Tribunal Supremo Electoral”.

- (i) El Tribunal presenta limitaciones organizacionales para poder cumplir con su papel rector del proceso electoral haciendo necesario desarrollar la modernización y profesionalización de la institución.
- (ii) Existen limitaciones en la implementación de la nueva ley electoral en su actual formato, haciéndose necesarias reformas a aspectos administrativos de la ley
- (iii) El Censo Nacional Electoral se encuentra sobredimensionado, lo que incide en la el incremento del abstencionismo que llegó al 45% en el 2007 y en la desconfianza sobre posibles manipulaciones de los votos.
- (iv) Los sistemas de información y equipos disponibles requieren de una mejoría importante para poder llevar a cabo el proceso electoral del 2009.

3.3.2 Efectividad y resultados de la asistencia técnica al TSE

El análisis de efectividad y resultados se hará en base a cada uno de los seis proyectos ejecutados por la asistencia técnica al sistema electoral.

“Depuración del Censo Nacional Electoral” (2004–2005)

Este proyecto está vinculado a los resultados del proyecto de “Grabación de información de actos y hechos de los ciudadanos a la base de datos del Registro Nacional de las Personas” que se describió arriba en mayor detalle. El *objetivo del proyecto* es “diseñar e instrumentar un programa que permita depurar el Censo Electoral por medio de la información del Registro Civil, Identificación Nacional y otras fuentes”.

Este proyecto tiene dos productos principales orientados a superar los retos institucionales vinculados a la depuración del censo electoral:

(a) Actualización de la base de datos del Censo Nacional Electoral

Como resultado del proceso de grabación de las inscripciones a la base de datos del RNP fue posible superar una mora registral de 14 años. En base a esta información se actualizó la base de datos del Censo Nacional Electoral, permitió eliminar del Censo Electoral a 120.000 difuntos y grabar aproximadamente 60.000 nuevas solicitudes de Tarjetas de Identidad. Cabe señalar, que los alcances de los registros fue mucho mayor, llegando a inscribirse mas de un millón de defunciones, sin embargo éstas no pudieron ser utilizadas para depurar del Censo Nacional Electoral por carecer de los números de identidad. Adicionalmente, hay que considerar las defunciones no registradas de las cuales no se tiene estimación cierta.

(b) Procedimientos para la administración de la información del Censo Nacional Electoral

Junto con la actualización de la base de datos, se desarrollaron los procedimientos para la depuración centralizada del Censo Nacional Electoral y generar el Padrón Electoral. La base de datos con los votantes registrados, debe ser depurada no solo en base a la información sobre nuevos electores y difuntos, sino que requiere conocer las personas que por una u otra causa están inhabilitas a votar por

estar cumpliendo con condenas judiciales o forman parte del ejército. Asimismo, es necesario conocer los hondureños que se encuentran fuera del país. A los efectos de mejorar los flujos de información entre los proveedores de información (RNP, Justicia, Ejército, Migración y Extranjería) con el Tribunal Supremo Electoral, se desarrolló un sistema para la administración central de la información, definiendo los nexos interinstitucionales y el flujo de la información. Es un sistema para ser manejado en línea, con mecanismos de control y seguridad para el registro de los cambios por los proveedores de información.

(c) *Programa de depuración de datos del Censo Nacional Electoral*

Como respuesta ante estas necesidades de poder generar el Padrón Electoral se desarrolla un sistema llamado PADAFU hecho en Visual Basic 6.0 con una plataforma ORACLE. El sistema cuenta con un manual operativo, CD de instalación y los programas fuentes. Es una aplicación sirve para generar el padrón electoral a partir del Censo Nacional Electoral, clasificando la información de los votantes habilitados. El sistema consta de varios módulos para controlar la información y que esta sea transparente y segura, estos módulos son: acopio de la fuente; carga y validación; depuración; y complementos. Este programa se ejecuta una sola vez para las elecciones. Por ahora el programa de actualización del censo electoral está detenido ya que no se están incorporando los datos provenientes de las diferentes instituciones.

Los productos del proyecto corresponden con los productos esperados de la propuesta de la OEA⁵. El impacto de este proyecto sobre las elecciones nacionales del 2005 es importante, puesto que fue la base para la depuración del Padrón Electoral. El sistema sigue instalado, pero hay limitaciones en el traspaso de información, ya que esta no es regular, viene en discos y no siempre contiene toda la información requerida, por lo que su utilización es parcial. No se puede responsabilizar al proyecto por limitaciones institucionales, que son comunes al conjunto del aparato estatal. Sin embargo es necesario desarrollar los mecanismos para lograr una actualización constante de la información. Esto tiene que ver tanto con la fidelidad y frecuencia de los datos recabados por las instituciones proveedoras de información, pero también con la capacidad de procesamiento de la información por parte del TSE.

“Estudio y análisis para implementar la separación del Tribunal Nacional de Elecciones” (2004–2005)

Este proyecto forma parte del mismo proyecto de “Estudio y análisis para implementar la separación del Registro Nacional de las Personas”, que se realizaron conjuntamente para apoyar la implementación de la reforma constitucional aprobada en el Congreso. El *objetivo* del proyecto es el “estudio y análisis de los factores y elementos a considerar en la separación del Tribunal Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de las Personas”. Este proyecto tiene un producto principal orientado a superar los retos institucionales vinculados a la organización del Tribunal e impulsar la carrera registral en el Tribunal:

(a) *Manual de funciones y descripción de puestos de trabajo del Tribunal Supremo Electoral de Honduras.*

Dado que los magistrados consideraban que la estructura organizacional heredada del Tribunal Nacional de Elecciones no es la apropiada para alcanzar las metas institucionales, el manual comprende una propuesta de organigrama institucional, la descripción de las funciones de las unidades administrativas propuestas en el organigrama y la descripción y especificaciones de puestos. La estructura organizacional planteada es la que se encuentra vigente con una Dirección Administrativa, una dirección electoral y una secretaría general, que se apoyan en las unidades administrativas propuestas. Asimismo, las funciones descritas en el Manual corresponden con las que hoy rigen en el Tribunal.

Con la nueva estructura se han eliminado las duplicidades en los puestos de directores que caracterizaban al Tribunal Nacional de Elecciones. El aporte del proyecto OEA ha ido más allá de los objetivos planteados y ha permitido que a partir de los puestos y funciones descritos en el manual, se haya llevado a cabo una evaluación del personal y se haya procedido en algunos casos a su reubicación en

⁵ Ver: “Apoyo al régimen electoral de la república de Honduras” OEA 2003

función de sus perfiles. Esta estructura y los procesos desarrollados sirvieron de marco para la elaboración y aprobación del reglamento del régimen de la carrera electoral. La no utilización de las oportunidades establecidas en la ley para la readecuación o contratación del personal han limitado las capacidades del recursos humano..

“Elecciones primarias y generales” (2005)

Este proyecto tiene un carácter puntual de apoyo al proceso electoral 2005. El proyecto consta de tres componentes vinculados al desarrollo de las elecciones primarias y las generales, orientados a superar las limitaciones existentes para la implementación del proceso electoral.

(a) Fortalecimiento institucional

A través de este componente se apoyó la creación e implementación de la Dirección Electoral y sus unidades. El apoyo técnico se orientó al desarrollo de las actividades previas a los procesos electorales. Este componente, representa una continuidad con el desarrollo del manual de funciones y descripción de puestos de trabajo del Tribunal en el marco del proyecto “Estudio y análisis para implementar la separación del Tribunal Nacional de Elecciones” iniciado en el 2004. A través de la cooperación horizontal con los Directores Electorales de Panamá y Guatemala se capacitó al recién nombrado Director Electoral en temas de su responsabilidad en el marco de las elecciones, como el calendario electoral, logística electoral, elaboración y distribución de materiales electorales, carpetas electorales y distribución de centros de votación. Asimismo, se prestó asistencia técnica en la organización de la Dirección Electoral, para lo que se solicitó al Tribunal la designación del personal. Según el mismo Director Electoral, esta capacitación y apoyo en la organización del proceso le permitió enfrentar con mayor propiedad un proceso electoral nuevo y coordinar el personal que le fue asignado.

Sin embargo, el Tribunal no contó con las capacidades de infraestructura y personal adecuadas, para enfrentar la complejidad del proceso electoral bajo una nueva modalidad, las limitaciones impuestas por el nombramiento de miembros de las mesas electorales sin la antelación y capacitación necesaria y la demora en la entrega de información a las Mesas Receptoras de Votos. A éstas limitaciones, se sumaron las deficiencias encontradas en la implementación de la ley electoral y el control que ejercen los partidos en el proceso, para que el Tribunal no pudiera ejercer su papel rector.

(b) Plan de capacitación y divulgación

A través de este componente se apoyó la designación de una Comisión de Capacitación, a la cual se apoyó en la elaboración del instructivo de miembros de las Mesas Receptoras de Votos (MER) y se formuló el plan de capacitación. La selección de los miembros de las mesas por parte de los partidos se hizo a última hora, limitando los alcances de la capacitación a un plan emergente, que se limitó a capacitar al instructor de cada movimiento político. Paralelamente, se apoyó el desarrollo de campañas de difusión llamando a votar y campañas de información enseñando como votar, teniendo presente los cambios de la ley electoral. Las metas físicas vinculadas a las carpetas electorales fueron cumplidas, pero la capacitación no fue efectiva en ambos procesos. En esto incidió la forma de selección de los miembros de las Mesas Receptoras y las carencias en la coordinación al interior de la Comisión de Capacitación.

(c) Creación de sistemas informáticos para procesos electorales

A través de este componente se apoyó el proceso de las elecciones 2005 definiendo 3 proyectos:

(i) Creación de sistemas informáticos para los procesos electorales; (ii) plan piloto de voto electrónico (Elecciones Generales) y (iii) modernización de Unidad de Cartografía Electoral y Análisis Electoral.

En el marco de los “sistemas informáticos” se apoya el diseño de seguridad de Actas Electorales por medio de la impresión de papel de seguridad y código de barras y se desarrolla un sistema de “consulta ciudadana” el cual publica los lugares de votación y esto es transmitido por la Internet, por los partidos políticos, radio y televisión. Asimismo se colabora con la configuración de las telecomunicaciones para

la transmisión de resultados a la sede central del TSE. Para la realización de las elecciones primarias se establece una cooperación horizontal con Panamá. Los programas de Panamá son adecuados a la realidad nacional y se capacita al personal nacional en su uso. Para la transmisión de resultados y escrutinios se conforman tres áreas: el Centro de Operaciones (donde está prácticamente todo el centro de cómputo); el Centro de Captura (con 100 líneas telefónicas o otras 100 para la recepción de Faxes que recibirán los TRES, 10 Estaciones receptoras de TREP's, 60 estaciones de captura de resultados, 10 estaciones para supervisión y control, 2 estaciones para investigación de inconsistencias, 12 estaciones para que representantes de ambos partidos puedan supervisar la información capturada); y el Centro de Prensa (que exhibía en 4 proyectores los resultados electorales, 10 estaciones para consultas impresas y 5 estaciones con correo electrónico para atender las necesidades de comunicación).

El “plan piloto de voto electrónico” no se desarrolló debido a falta de presupuesto y tiempo. En la “modernización de Unidad de Cartografía Electoral y análisis Electoral” se está obteniendo actualmente información de cartografía digital y se estableció comunicación con el INE, Relaciones Exteriores, AMHON y RNP a fin de mantener una unificación y estandarización de criterios en cuanto a la codificación con el fin de homologar estos criterios para que pueda ser utilizada por cualquier institución y pueda tener los resultados requeridos.

Apoyo a las reformas políticas y electorales (2006–2007)

Este proyecto surge de las dificultades que presentó el marco legal, para la toma de decisiones de la Magistratura y Directores en el marco de las elecciones primarias y generales del 2005. El *objetivo* del proyecto es el de “apoyar la identificación de las reformas a la “Ley electoral y de las organizaciones políticas”, con énfasis en las de índole administrativo, que son competencia del Tribunal Supremo Electoral”. Este proyecto tiene básicamente dos productos orientados a: (a) profundizar el análisis de la “Ley electoral y de las organizaciones políticas”; y (b) la realización de talleres para la socialización de las reformas propuestas con los distintos poderes públicos e instituciones del estado.

(a) Análisis de la Ley electoral y de las Organizaciones Políticas

Se realizó un análisis detallado de artículo por artículo de la Ley, tomando como base las experiencias de las dos elecciones del año 2005. Para esto se realizaron más de diez talleres de estudio, en los cuales se establecieron observaciones a los artículos en referencia a la composición orgánica del TSE, al tratamiento de las organizaciones políticas, a los procesos electorales y al censo nacional. Las observaciones se calificaron en términos de si se requieren modificaciones, y en caso afirmativo, si la modificación corresponde a la administración electoral, o requiere de una decisión política o requiere de ambas. Asimismo, se identifican los artículos que requieren de una derogación. En base a este análisis, el Tribunal Supremo Electoral ha identificado una serie de reformas mínimas, requeridas para superar los problemas encontrados en las elecciones 2005:

- Para el escrutinio general es necesario conformar con antelación las Mesas Electorales Receptoras y asegurar la transmisión inmediata y completa de las actas de cierre, ya que en las últimas elecciones no regresaron al Tribunal 443 o el 3,15% del total de las actas.
- En torno a los votos nulos que en las últimas elecciones alcanzaron el número de 138.351, se propone la posibilidad de introducir la posibilidad de apertura de urnas para determinar si las decisión de nulidad es válida, cuando existe una impugnación.
- El concepto del mas votado utilizado en las elecciones primarias para declarar electo a los diputados, dio como resultado la no debida integración de las corrientes de un partido, ya que el movimiento vencedor obtuvo la totalidad o gran mayoría de los aspirantes a diputados, contrario al sistema de representación proporcional establecido en el artículo 46 de la Carta Magna.

- El abstencionismo electoral fue estimado en 1,8 millones de personas, de las cuales cerca de 700.000 que no ejercieron el voto en las dos últimas elecciones. Por otra parte, se tiene conocimiento de que 100.000 hondureños han sido elegibles para el TPS en E.U.A. Se busca a través de los partidos y de la cancillería verificar esta situación.
- En relación a las defunciones, se está coordinando con el RNP para que las defunciones declaradas sean incorporadas de manera expedita en la depuración del censo electoral. Sin embargo se reconoce la dificultad de proceder ante la incidencia del subregistro.

(b) Socialización y logro de consensos para las reformas.

Se realizaron una serie de talleres sobre temas de las reformas con los integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso Nacional, con representantes de los partidos políticos y con directivos de la sociedad civil.

El proceso seguido ha sido el adecuado, partiendo de las experiencias vividas por el TSE en la implementación de la reforma electoral. El énfasis de las propuestas en los aspectos administrativos, deslinda este proceso de las propuestas de modificación a la nueva ley electoral que se vienen promoviendo por razones políticas. Las actividades se han cumplido en los tiempos establecidos en el cronograma de actividades 2006 y 2007. El principal riesgo está relacionado con los tiempos para buscar un acercamiento con los partidos políticos y para que el congreso considere las reformas planteadas. Vinculado a este aspecto, se pueden condicionar las reformas administrativas a las políticas, lo que impediría o tergiversaría su discusión como consecuencia de la preponderancia de los aspectos políticos.

Modernización y fortalecimiento institucional (2006–2007)

Este proyecto representa una continuación del “Estudio y análisis para implementar la separación del Tribunal Nacional de Elecciones” realizado en el 2004–2005, en base al cual se desarrolló el organigrama institucional y el manual de puestos y funciones. El punto de partida, es que el servicio electoral hondureño, solo se podrá consolidar con la profesionalización de sus funcionarios. En una primera etapa se trabajó en la reestructuración administrativa, en una segunda etapa la modernización institucional y en una tercera etapa el fortalecimiento de la administración electoral. Los principales productos del proyecto son:

(a) Manual de descripción de funciones

El objetivo de la revisión de la estructura organizativa, es el de preparar al Tribunal para responder a los retos planteados por la reforma electoral. Se partió de un análisis y diagnóstico institucional, revisando las funciones de la estructura organizacional y los perfiles y puestos. Si bien la estructura organizacional se mantiene (con una Dirección Administrativa, una dirección electoral y una secretaría general, que se apoyan en las unidades administrativas propuestas), se desarrolló un nuevo “Manual y descripción de funciones” en el que se incorporan las experiencias en las elecciones 2005 y el resultado de su socialización con el personal. Este resultado se complementa con la capacitación del personal realizada en el proyecto de “Educación cívica permanente”. Los principales riesgos que enfrenta este trabajo, es a nivel general, la falta de comprensión del desarrollo profesional de la institución, que se expresa en la resistencia al cambio al interior de la institución y particularmente a la inclusión de nuevas funciones o responsabilidades adicionales. Estas tendencias pueden tener un correlato con las presiones políticas y exigencias de los partidos hacia las personas ubicadas en el Tribunal por ellos. El intento de creación de un sindicato al interior del TSE, es un nuevo elemento, que junto con el padrino político, puede incidir en el establecimiento de una jerarquía institucional y en la profesionalización institucional.

(b) *Plan estratégico institucional*

A través de este componente se promueve en el marco de la modernización institucional, el desarrollo de la misión, visión, objetivos y valores del Tribunal Supremo Electoral y el reordenamiento del personal de acuerdo al nuevo rol de los departamentos. Este plan es socializado con el personal del Tribunal, en una serie de talleres con participación del personal, orientados a promover su apropiación de los principios institucionales. El principal riesgo se asocia a la tergiversación de las funciones, por la incidencia que puedan ejercer los partidos políticos en el personal nombrado por ellos al momento de las elecciones.

(c) *Sitio web del Tribunal*

Se encuentra acceso al sitio web www.tse.hn en que el que se presta información vinculada ala institución, a las principales noticias vinculadas con la institución, a resoluciones del TSE, a las elecciones, capacitación, estadísticas, preguntas frecuentes, biblioteca virtual y enlaces. El objetivo de esta página es brindar apoyo a la difusión de la información electoral hacia los partidos políticos, las universidades, ONGs, y a la ciudadanía en general. La liberación del sitio web representa un paso hacia el posicionamiento de la imagen profesional del TSE, a la transparencia y a la auditoría social. El principal riesgo que se percibe en esta área está vinculado a la administración y actualización de la página web, manteniendo el interés por sus contenidos.

(d) *Plan general de elecciones primarias 2009*

De particular trascendencia es el fortalecimiento de la administración electoral, a través de la elaboración del “Plan general de elecciones primarias 2009”, en base al cual se establece una organización específica y un plan de trabajo, para el desarrollo del proceso electoral. Se definen once proyectos vinculados a las actividades propias del Tribunal en el proceso electoral, dentro de los que cuentan: la convocatoria, listados electorales, documentos electorales, capacitación electoral, transmisión rápida de resultados y escrutinio. Se han realizado jornadas de capacitación con expertos nacionales e internacionales, y a través de la cooperación horizontal se fomentó el intercambio de experiencias con los administradores de los procesos electorales de Panamá y Nicaragua. La asignación del personal a los proyectos mencionados se hace en función de su participación en las capacitaciones. Los principales riesgos vinculados al cumplimiento del plan general para las elecciones primarias y generales del 2009 se vinculan a la disponibilidad de los recursos financieros en forma oportuna, a los acuerdos que se puedan lograr con los partidos políticos, así como a la designación de nuevos magistrados entre las elecciones primarias y generales.

(e) *Reglamentos para la organización eficaz de la magistratura*

Se apoyó la elaboración de reglamentos vinculados a: (i) la carrera registral; (ii) a las sesiones del pleno; (iii) a la naturaleza, integración y facultades del consejo consultivo; (iv) al reglamento de la propaganda electoral; y (v) al registro nacional electoral. El reglamento del régimen de la carrera de los empleados del TSE ha sido publicado en el diario oficial “La Gaceta” el 26 de Junio del 2007. Los reglamentos vinculados al registro nacional electoral y al consejo consultivo deben ser revisados con los partidos políticos, lo que crea un cierto margen de incertidumbre.

(f) *Sistema del Registro de Electores y sus procedimientos.*

Actualmente, los procesos de actualización del Censo Nacional Electoral se encuentran con un rezago de las elecciones pasadas y no ofrecen muchas garantías, ya que se realizan manualmente, sin control ni registro y no son auditables. A través del sistema se busca proceder con una depuración permanente del CNE a través de un sistema que esté fundamentado con principios y controles que puedan ser verificados y auditados para mantener su transparencia. Se revisaron los procedimientos para la elaboración del CNE y se identificaron las actividades, fuentes de información y controles que serán implementados mediante procedimientos para lograr un censo de electores actualizado permanentemente. Se elaboró

un “Manual de Procedimientos” para el “Sistema de Registro de Electores”, que ha sido aprobado por el Tribunal. En este manual se establecen cuatro procesos básicos: incorporaciones; actualizaciones; invitaciones y estadísticas. Para esto se han formalizado los contactos con el Registro Nacional de las Personas, la Corte Suprema de Justicia, la Secretaría de Defensa, la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Los principales riesgos para la operación de este sistema están vinculados a la capacidad de brindar la información adecuada en forma oportuna por estas instituciones, que carecen de las mismas dolencias que caracterizan a todo el Sistema Nacional de Información y por otro lado, a la capacidad del Tribunal de procesar la información recibida.

Educación cívica permanente (2006–2007)

Este proyecto está vinculado a las necesidades de capacitación que surgen del proyecto de modernización y fortalecimiento institucional”. El objetivo es el de apoyar a la profesionalización del personal en el cumplimiento de sus funciones institucionales a través de la capacitación. El principal producto está vinculado al cumplimiento de las metas del “Plan de educación cívica y capacitación”.

(a) Plan de educación cívica y capacitación.

Se han desarrollado una serie de capacitaciones del personal vinculadas al “Manual de descripción de funciones”, al “Plan estratégico institucional” y al “Plan general de elecciones primarias 2009”, que ha servido para la readecuación del personal al interior de la institución y a la asignación del personal a los proyectos vinculados a las elecciones 2009. Se ha elaborado el “Plan de educación cívica y capacitación”, se han iniciado las relaciones para el establecimiento de un posible convenio con la Secretaría de Educación y la Universidad, para llevar a cabo la propuesta de capacitación del personal. En este momento el Plan estratégico institucional se encuentra en proceso de revisión. Dado el estado del producto no es posible hacer comentarios sobre el mismo.

3.4 Evaluación de la asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas

3.4.1 Impacto de las reformas político-electorales en el Registro Nacional Electoral

Función constitucional

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

Organización

El Congreso Nacional nombra al Director y dos Sub Directores (uno administrativo y el otro técnico), con afiliación a los Partidos Liberal, Nacional y de la Democracia Cristiana. Para ser Director o Sub Director se requiere tener título universitario y las más altas calificaciones técnicas y morales. La adopción de decisiones institucionales importantes se hace en forma de directorio colegiado. Su dirección es elegida por el Congreso Nacional por períodos de cinco años, sin embargo, en los últimos tres años ha habido una rotación anual entre los miembros del Directorio. La permanencia en el cargo del actual Director por 13 meses significa para los entrevistados un avance en la dirección correcta. Existe siempre la posibilidad de efectuar cambios antes del periodo establecido por la ley, para lo cual, antes de su nombramiento los directores firman una pre-renuncia, como lo expresaron los informantes.

El RNP, cuenta con unos 1400 empleados distribuidos en 310 oficinas en el nivel nacional, su composición es heterogénea en cuanto a su nivel de escolaridad y experiencia laboral en la función que desempeña. En la actualidad existen avances en el proceso de despolitización de los nombramientos. Antes el

40% de las plazas correspondían al Partido ganador sin mayores exigencias de formación del personal y ahora si bien se mantienen cuotas, la regulación del personal será definida por el Régimen de la Carrera Administrativa Registral, donde se establecen requerimientos de formación (secundaria completa) y el personal es evaluado y capacitado para los puestos. Uno de los técnicos de la institución, expresa en la entrevista que “la visión del actual directorio del RNP, es la de un ente técnico, en el cual la regulación del personal es definida por el Régimen de la Carrera Administrativa Registral, que se ha consensuado con un 80% del personal”.

Los empleados del RNP, solicitaron el reconocimiento de un sindicato, el que fue aprobado como tal, aunque con las características de un sindicato de empleados públicos y por tanto, sin derecho a huelga ni a contratación colectiva. Los entrevistados, tienen sin embargo también la opinión de que el Sindicato incurre en algunos casos en malas prácticas que pueden afectar la institución como apoyar el reintegro de personas despedidas por actuaciones delictivas y tener una orientación partidaria definida. La ubicación de activistas políticos en la institución como retribución a su labor proselitista, tiende a generar un debilitamiento de las obligaciones del personal en el cumplimiento de sus funciones y del respeto a la jerarquía institucional. Todo esto provoca el temor en la clase política de quedar sujetos a presiones gremiales en momentos vinculados a los procesos electorales, situación que está siendo objeto de examen en este momento.

La institución cuenta con un Departamento de “Asesoría Técnica, planificación y Desarrollo” a través del cual se está desarrollando un “Plan Estratégico de Transformación y Fortalecimiento Institucional”. El Plan incluye el cobro de consultas de instituciones bancarias en el ámbito nacional; la construcción del local propio para San Pedro Sula; la creación de tiendas de servicios rápidos; la comunicación y educación cívica; y el desarrollo de un Sitio Web para consultas. El cobro de aranceles por servicios que contiene el plan está orientado a captar los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones registrales y poder superar así las limitaciones en la prestación de servicios generados por las restricciones presupuestarias, que fueron notorias en los últimos meses. En el Plan se salvaguarda el cobro de servicios vinculados a la primera emisión y renovación por vencimiento de la tarjeta de identidad, constancias de nacimiento y otros aspectos vinculados a los sujetos de derecho, que están protegidos por ley con la gratuidad del servicio.

Análisis de los sistemas

Para el cumplimiento de las funciones registrales, el RNP cuenta con las instalaciones para el centro de cómputo (Identificación e Informática) y una serie de sistemas vinculados a las diferentes fases del proceso registral.

El Centro de cómputo identificación e informática cuenta con servidores para filtrar y proteger la información, para proteger al sistema de Internet y la información solicitada por los usuarios internos y externos. El servidor de dominio de nombres (DNS) administra la página: www.rnp.hn a direcciones IP. Después de estos sistemas de seguridad, se montan los servidores propios de las operaciones del RNP: uno para la base de datos del Registro, otro para el sistema de identificación AFIS y el otro para las gestiones de la web. Las estructuras físicas y lógicas del RNP están bien configuradas pero les hace falta recursos para obtener terminales adecuadas para los municipios mecanizados ya que estos equipos son obsoletos. El sistema de Respaldo es sistematizado electrónicamente, tienen un manual con procedimientos claramente establecidos para ser efectuados. Actualmente los respaldos se realizan pero no son llevados al Banco Central como dicta la ley.

El Sistema de Gestión Registral (SGR) está integrado por los módulos de: Inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones, certificaciones, control de libros, transcripción masiva, configuración estadísticas vitales y correo. Se ha incorporado el multimedia con fotografía, huella digital y voz en la versión nueva. Se integran además, los cambios a los formatos registrales. Es un sistema descentralizado, capaz

de mantener la integridad de datos de los municipios mediante la administración segura e inteligente por medio del módulo migración de datos. El sistema enfrenta algunas deficiencias registrales como:

Los errores que cometen los registradores en municipios no mecanizados en la numeración de las actas, ya sea repitiendo el número u omitiendo números (saltos en la numeración) interfieren en la secuencia lógica y ordenada de actas. Estos saltos representan un riesgo, pues cualquier persona con acceso puede tomar estas actas “vacías” e ingresar datos de ciudadanos ficticios, cometiendo el delito de fraude. Para erradicar este problema de seguridad se ha creado una nueva aplicación en el SGR que controlan el acceso a estas actas vacías bajo el módulo de “Exclusión Individual de Actas y Exclusión Masiva de Actas”, de uso *exclusivo para usuarios autorizados*. Mediante esta opción el acta o actas vacías serán excluidas evitando mala manipulación de la información y dando un paso adelante en la confiabilidad del Sistema.

Una limitación tiene que ver con que el personal de la institución no siempre tiene la formación necesaria, desarrollando empíricamente sus conocimientos, lo que no deja de plantear riesgos en cuanto a la operatividad de sus funciones. Así por ejemplo, no se cuenta con el personal adecuado para dar mantenimiento a los programas fuentes, con los códigos que hacen que el sistema funcione, cuando estos sean requeridos. Esto es sumamente delicado, ya que al tocar una línea que no sea controlada adecuadamente puede causar mucho daño en el sistema.

Por último, en cuanto a los *datos* que deben estar permanentemente actualizados en el Sistema Central para brindar a la ciudadanía información segura, veraz y oportuna, no se actualiza constantemente. A pesar de la mecanización de los municipios no se ha podido estar en línea con el sistema central. El problema se agudiza con los municipios no mecanizados, que tienen que esperar a completar los libros para que sean enviados al sistema central.

La Oficina de Digitalización de Imágenes (ODI) permite llevar un control de imágenes de los libros registrales. El Equipo está siendo utilizado con el propósito para el cual fue adquirido y están operando en la digitalización de los libros de los municipios no mecanizados. La entrada de datos es manejada directamente por operadores capacitados, quienes reciben las fotografías de los libros registrales que vienen de diferentes lugares y las procesan en el sistema.

Retos institucionales

Los Partidos Políticos han reconocido el débil avance institucional y en materia electoral en los últimos 20 años, lo que concluyó con el Manifiesto Político del 2001. Sin embargo, es necesario persistir en el dialogo político y concertar alianzas sectoriales, para favorecer “buenas prácticas” en el proceso de fortalecimiento institucional del RNP, al menos en aspectos como los siguientes:

- (i) Alcanzar un presupuesto adecuado a sus necesidades operativas
- (ii) Superar la Injerencia política en la asignación de personal
- (iii) Adecuación del Manual de puestos a la estructura organizativa
- (iv) Superar el rezago en la base de datos del RNP
- (v) Incrementar la capacidad para la certificación y autenticidad de las constancias por la mora que ocasiona el rezago en la base de datos.
- (vi) Superación de las inscripciones extemporáneas y duplicidad de identificación por reposición
- (vii) Establecimiento de la red de comunicación entre las dependencias del RNP en el nivel central y entre los Registros municipales del resto del país.
- (viii) Fortalecimiento del desarrollo de las estadísticas vitales.

3.4.2 Efectividad y resultados de la asistencia técnica al RNP.

En el año 1999 se inició el proyecto de modernización en los procesos y sistemas el Tribunal Nacional de elecciones (TNE) y al Registro Nacional de las Personas (RNP), durante el cual se cambió totalmente la plataforma informática, se mejoraron procedimientos operativos y se crearon nuevas aplicaciones para superar sin problemas las fallas del milenio (Y2K). En este periodo se mejoraron considerablemente los procedimientos de inscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones y las certificaciones inmediatas de estos actos. Se agregó además la mecanización de estos servicios a 38 ciudades del país, distintas de Tegucigalpa. Este Proyecto fue dirigido por el Área de Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales (AFSPE) de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)

La Asistencia técnica de la Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) en esta Fase se orientó a dotar al Registro de los “instrumentos técnicos que les permitan modernizar sus estructuras y funcionamiento” El (RNP) en este momento contaba con limitaciones y deficiencias como: i) La falta de una Base de Datos actualizada sobre los actos y hechos de las personas, iv) La falta de datos confiables especialmente de las defunciones para la construcción del Censo Nacional electoral y para las estadísticas vitales de Honduras; iii) La falta de una estructura organizacional y un manual de funciones específicas que diferenciara su rol del Tribunal Nacional de Elecciones y determinara el carácter autónomo y técnico, libre de toda injerencia política.

“Grabación de información de actos y hechos de los ciudadanos a la base de datos” (2004–2005)

A través de este proyecto se apoyó la grabación de inscripciones a la base de datos del Registro, para superar el rezago generado por la falta de incorporación de información de nacimientos, defunciones, matrimonios y notas marginales en los diez años anteriores. La grabación de la información en la base de datos del registro, era primordial para la depuración del Padrón Electoral de las elecciones 2005. La mora registral es también relacionada con aspectos como: deficiencias de los sistemas y el equipo instalado; rezagos en la transferencia de la información al archivo central; carencia de recurso humano suficiente y capacitado para la grabación de las inscripciones en el archivo central; y con la imposibilidad de depurar la información del Padrón Electoral.

(a) Registro de nacimientos, defunciones, matrimonios y solicitudes de tarjetas de identidad

En las elecciones del año 2001 el archivo de difuntos que fueron excluidos del padrón electoral no era mayor de 25,000 ciudadanos, pero se estimaba que en los libros del registro Civil se encontraba una cantidad de aproximadamente 2 millones de registros de defunciones. Similar rezago se encontraba en relación a las inscripciones de nacimiento. En el año 1999, aproximadamente 1, 800,000 registros de inscripciones de nacimiento que aun no habían sido grabado en la base de datos del registro Nacional de las personas (RNP). Para superar estas limitaciones, se inició el Proyecto de grabación de las de inscripciones de nacimientos, defunciones, matrimonios y notas marginales.

En el desarrollo del proyecto se obtuvieron los resultados siguientes: (i) por primera vez en la historia del registro Civil en Honduras se realizó un inventario nacional de libros de inscripciones. (ii) se identificaron las necesidades de incorporación de nuevos registros a la base de datos; (iii) se inspeccionó el estado físico de los libros y se determinaron las acciones para evitar su deterioro; (iv) se definió la cantidad de actas de inscripción que faltaban por grabar en la base de datos; y (v) se realizó la licitación internacional y nacional para la selección de la empresa que se responsabilizaría de la inscripción de las actas de nacimiento, matrimonios y defunciones. Debido a los costos, se declaró desierta la licitación, y se decidió realizar la actividad a través de una “Maquila de Datos” con la dirección de la asistencia técnica de la OEA, para lo cual se contrato y capacito personal, se adquirió equipo y se estableció un espacio físico; en este rubros se hizo la mayor inversión de los recursos aproximadamente un 71 %.

Como consecuencia del proyecto se incorporaron 4 millones de nuevos registros, lo que representa un incremento del 40% en relación a los registros existentes anteriormente en todo el país. Asimismo, se apoyó en este contexto, la grabación de solicitudes “de primera vez” de la Tarjeta de Identidad para la inclusión de estos ciudadanos en el Censo Nacional Electoral.

Grabacion de Inscripciones*

Nacimientos	1,738,332
Matrimonios	348,481
Defunciones	1,153,780
Notas Marginales	856,710
Total	4,097,303

*Informe Final OEA, 2006

Las acciones realizadas con los componentes del proyecto han tenido impacto en las aéreas siguientes: (i) actualización de la Base de Datos del RNP; (ii) modernización de los servicios de certificación extendidos por el RNP; (iii) capacitación del personal en métodos y procedimientos tecnológicos de grabación, verificación de datos y actas de inscripción; (iv) inventario nacional de libros de inscripción y del archivo central; (v) Grabación de 9,193 imágenes de actas de inscripciones en la Base de Datos, como el punto de partida del proceso de digitalización y (vi) La grabación de 1,153,780 defunciones, de las cuales solo se pudieron depurar 120,000 que tenían tarjeta de identidad contribuyendo a la depuración del Censo Nacional Electoral (CNE).

La sostenibilidad del proyecto se fundamentó en los productos obtenidos y en la Base de Datos generada, constituyendo el principal elemento de trabajo hacia el futuro dentro del sistema informático de gestión registral. *El impacto más importante se resume en tres áreas sustanciales: el establecimiento de la base de datos y el sistema de grabación de inscripciones en el Archivo Central; el acceso a la base de datos de los 44 registros mecanizados; la capacitación del personal en su uso y; El inicio del proceso de depuración del CNE con el seguimiento a las defunciones.*

“Estudio y análisis para implementar la separación del Tribunal Nacional de Elecciones” (2004–2005)

(a) Manual de funciones y descripción de puestos del RNP

En el 2001 se planteó la necesidad de separar orgánica y físicamente las dos instituciones como parte de acuerdos establecidos por los Partidos Políticos, situación que ocurrió el 13 de Mayo del 2004 con el Decreto. No 62-2004, mediante el cual se reforma la ley RNP para constituirlo como un organismo autónomo, con su personalidad jurídica, definición técnica e independiente del nuevo Tribunal Supremo Electoral. Esta situación generó la necesidad de apoyar el diseño de la estructura organizacional del Registro, teniendo como objetivo la estructuración de los Manuales de Puestos y Funciones para la adecuación del personal a las nuevas funciones. Se contó con personal internacional para la realización del análisis organizacional y la elaboración del Manual de Funciones y Descripción de Puestos de Trabajo. Los productos obtenidos fueron los siguientes: (i) El organigrama del RNP de acuerdo a la nueva ley y con base a nuevas necesidades; (ii) Definición del perfil profesional incluyendo nuevas dependencias en función de cantidad y calidad de servicios; (iii) Manuales de puestos y funciones; (iv) Diagnóstico y capacitación del recurso humano; (v) Promoción de la aplicación de la carrera registral con criterios técnicos.

Los resultados obtenidos corresponden a los objetivos planteados en el proyecto, pero en el nivel institucional se siguen teniendo las limitaciones siguientes: (i) Injerencia política en la selección del personal; (ii) Duplicidad de puestos; (iii) Débil control del personal en general y en especial de los niveles regionales; (iv) Desconocimiento de la ley en el contexto laboral; (v) Falta de presupuesto operativo y; (vi) Baja calidad de los servicios a los ciudadanos y usuarios institucionales.

“Creación de procedimientos y sistemas de seguridad registrales” (2006–2007)

(a) Digitalización de imágenes de las inscripciones

Este proyecto representa una continuidad de los esfuerzos iniciados por el proyecto de “Grabación de información de actos y hechos de los ciudadanos a la base de datos del Registro Nacional de las Personas”. El diseño del Proyecto de “Digitalización de los libros Registrales” tiene como objetivo “Grabar las imágenes de las actas de inscripciones en una base de datos de *imágenes*, lo que permitiría un acceso rápido a la información solicitada, garantizando, así mismo, el manejo y actualización de la misma en el momento requerido”. La existencia de “espacios vacíos” en los libros registrales y el tiempo que lleva su entrega al archivo, genera una vulnerabilidad del sistema frente a la corrupción, puesto que es posible incorporar inscripciones extemporáneas o utilizar los registros de nacimiento de difuntos. La digitalización consistió entonces, en la captura de imágenes de los libros de inscripción de matrimonios y defunciones del sistema nuevo (desde el año 1984 hasta la fecha) y libros de inscripción de nacimientos del sistema viejo (desde 1930 hasta 1984). Este proceso se orientó hacia los municipios no mecanizados, ya que los municipios mecanizados tienen sistemas de control de los cambios a las inscripciones registrales.

El Proyecto se ejecutó en dos etapas. En la *primera etapa* se estableció como meta digitalizar un 75% del total de las actas de los municipios no mecanizados que se encontraban en el Archivo Central.

Esta acción no fue posible completarla debido a inscripciones incompletas en un 25% de los libros copiadores como: falta de números de acta, ilegibilidad, mal estado. Se hizo entonces un inventario para determinar los libros que no cumplieran con los requerimientos para la digitalización y se definieron las acciones siguientes: (i) búsqueda de libros de inscripción de matrimonios y defunciones (sistema nuevo) y nacimientos (sistema viejo) en el archivo central; (ii) captura de imágenes; (iii) acciones de optimización e inserción de imágenes a la Base de Datos en la Oficina de digitalización de imágenes (ODI); (iv) determinación de la cantidad de libros a capturar en los registros municipales. De acuerdo al inventario de libros registrales se ha calculado un total de 39,000 libros entre nacimientos, defunciones y matrimonios en el archivo central, En la actualidad ya se han digitalizado unos 25.000 libros En esta etapa se digitalizaron el 50% de las inscripciones en los libros registrales pertenecientes a municipios no mecanizados, quedando pendientes 14,000 libros.

Segunda etapa: Captura de imágenes con estándares de calidad de los libros registrales en los Registros Municipales no mecanizados, para completar el proceso con los 14.000 libros. Para esta segunda etapa se están realizando giras con el apoyo del RNP, el TSE y otras instituciones como UNICEF y Plan Internacional. Para esto se programaron las rutas, se determinó el personal y la logística requeridos y se definió el equipo de supervisión del proceso para garantizar el producto.

“Actualización y mejora de los formatos registrales” (2006–2007)

(a) Diseño de los nuevos formatos

El objetivo de este proyecto es introducir cambios en los formatos de captura de la información registral para simplificar el proceso e incrementar la seguridad de los datos. Se busca también mejorar la información sobre las estadísticas vitales. Se diseñaron así, nuevos formatos de inscripción de nacimientos, defunciones y matrimonios, efectuando cambios de forma y de contenido, incluyendo por ejemplo, la introducción del registro único de inscripción completo haciendo que el número de inscripción sea igual al número de identidad, lo que permite un salto cualitativo en la identificación de menores. En el mismo sentido, se modificó el formulario correspondiente a los datos de estadísticas vitales, que será utilizado en los estudios de población que realiza el país a través del INE y otros organismos. Los cambios efectuados significaron cambios en el software, validación del formato y la autorización de los mismos por parte de la Dirección del RNP y finalmente la capacitación del personal. Esta información fue recuperada parcialmente en las giras destinadas a la digitalización de los libros copiadores

“Sistema Integrado de Servicios Registrales”(2006–2007)

(a) Sistema automatizado de servicios en red

El objetivo del proyecto se orienta a la generación de un Sistema Integrado, automatizado y en red, de Servicios Registrales (SISREC) con capacidad de brindar a las instituciones gubernamentales y otras instituciones que requieran la información de los ciudadanos (as). Los componentes específicos son los siguientes: (i) creación del sistema con estándares de alta tecnología con herramientas de software y equipo de hardware adecuado a las necesidades y servicios; (ii) actualización de la infraestructura y equipo de cómputo en las 44 ciudades mecanizadas, centralizando la información a través de una red de datos en el nivel nacional; (iii) impulsar el sistema entre las instituciones que requieren de su uso; (iv) promover la imagen del Registro Civil en su rol de manejo de los hechos civiles y (v) fortalecimiento de los procesos de comunicación como soporte a las comunidades, organizaciones e instituciones.

Los resultados más importantes hasta el momento comprenden: (i) la conformación del comité vinculado a la comunicación (SIC); (ii) el establecimiento del sitio Web oficial del RNP: www.rnp.hn y se están realizando las pruebas de estática hasta lograr la finalidad de que los usuarios realicen tramites registrales; (iii) el establecimiento de la red informática de Intibucá, como también la inclusión de tecnología informática en el archivo central con el respectivo mejoramiento de los servicios al público; (iv) avances sobre la parte dinámica del (SISREC); v) nueva versión del sistema de registro civil (V6) que incrementa la seguridad, auditoria y eficiencia de la gestión registral; vii) detección de nuevos problemas o retos a asumir como la logística para garantizar el envío y retorno del material registral entre otros. El sistema, representa un avance importante para el cobro de los servicios registrales.

4. Conclusiones

Las conclusiones, se organizan en base a tres áreas: (i) el programa de la OEA para implementar los diez proyectos en las dos asistencias técnicas; (ii) las principales conclusiones vinculadas al área de apoyo al régimen electoral y (iii) las principales conclusiones vinculadas al área de apoyo al régimen registral.

4.1 El programa de fortalecimiento al régimen electoral de la OEA

Relevancia del Programa

El “Programa de Fortalecimiento al régimen electoral de Honduras” de la OEA es *relevante* en término de las prioridades establecidas para la cooperación al desarrollo de Asdi en Centroamérica. Las razones para esta calificación se basan en aspectos que han sido señalados en el análisis del contexto y en los resultados de la evaluación:

- La visión estratégica común, que permite articular las prioridades de Asdi en el terreno de la gobernabilidad democrática y derechos humanos con la promoción y consolidación de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención, establecida en la Carta de la OEA.
- La experiencia y reconocimiento de la OEA en el apoyo a procesos electorales, que permitió un alto nivel de aceptación de las asistencias técnicas, manteniendo la transparencia de los procesos.
- Existe una línea de creciente relevancia temática en los proyectos, pasando del apoyo puntual a las la Tribunal Supremo Electoral y al Registro Nacional de las personas para el desarrollo de las elecciones 2005 a un apoyo más orientado a la profesionalización institucional.

En el marco de la consultoría se pudo constatar el respeto y aprecio que los directores del RNP y magistrados del TSE tienen por la cooperación de la OEA. Las contrapartes entrevistadas reconocen indistintamente de su puesto los aportes concretos prestados por las asistencias técnicas y el rol de la OEA. Sin embargo, todos ellos son también concientes de las deficiencias al interior de las instituciones y de los obstáculos a superar para lograr una profesionalización de las funciones institucionales.

Organización del Programa

La existencia de dos asistencias técnicas para la implementación del Programa, permite establecer las prioridades con las contrapartes del Tribunal Supremo Electoral y con el Registro Nacional de las Personas sin las interferencias que podría generar la toma de decisiones conjuntas. Las asistencias técnicas cuentan con marcos lógicos, planes de trabajo e informes regulares de avance. Las actividades y productos corresponden a las prioridades establecidas en los convenios OEA-Asdi y la flexibilidad y capacidad de adecuación de la asistencia técnica a los objetivos y condiciones específicas queda demostrada por la secuencia de proyectos ejecutados. La principal limitación en la organización del programa, consiste en la falta de monitoreo de los supuestos y riesgos en el marco de los informes de avance. La determinación del escenario en que se mueve el proyecto, es un elemento esencial para establecer el nivel de probabilidad de lograr los objetivos trazados e identificar medidas de contingencia para aprovechar el cumplimiento de supuestos o superar su no cumplimiento.

Administración del Programa

Los análisis y las entrevistas vinculadas a las dos asistencias técnicas nos indican que el sistema administrativo de la OEA no solo tiene un alto valor agregado en garantizar la transparencia administrativa, sino que los procedimientos de supervisión no representan una limitación a su capacidad de ejecución. Esta apreciación se constata por el alto porcentaje de ejecución mostrado, por los tiempos requeridos para una contratación o adquisición y por la falta de observaciones de las contrapartes sobre demoras en el cumplimiento de compromisos establecidos. Cabe asimismo señalar la preocupación de la OEA por mantener la transparencia en sus procesos y acciones.

Sostenibilidad

Los productos de los proyectos y sus componentes han sido incorporados institucionalmente. La profundización del proceso de profesionalización institucional promovido en el marco del proyecto OEA-Asdi, está orientado a la profesionalización del Tribunal y del Registro para el cumplimiento de sus funciones técnicas. La sostenibilidad del proceso dependerá del fortalecimiento institucional y financiero que se pueda promover desde las mismas organizaciones y del estado.

4.2 Asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral

Logros

La ejecución del programa se ha desarrollado de acuerdo a lo establecido en los convenios OEA-Asdi. La asistencia técnica ha contribuido a logros del Tribunal Supremo Electoral, que tienen que ver con el desarrollo de las capacidades organizativas y la profesionalización institucional.

Apoyo a la realización de los procesos electorales:

- Apoyo a la actualización del Censo Nacional Electoral para las elecciones 2005, eliminando alrededor de 120.000 muertos y grabando cerca de 60.000 nuevas identidades
- Depuración del censo electoral a través del desarrollo del sistema PADAFU
- Apoyo a la creación e implementación de la Dirección Electoral través de la cooperación horizontal con Panamá y Guatemala.
- Apoyo a la consecución de la logística para las elecciones primarias a través de la cooperación horizontal de Nicaragua

- Desarrollo del Plan General de Elecciones Primarias 2009, con la cooperación horizontal de Panamá.

Fortalecimiento institucional

- Elaboración del manual de funciones, descripción de puestos de trabajo
- Capacitación del personal para su cumplimiento
- Análisis de los requerimientos de adecuación de las reformas políticas y electorales en base a la experiencia realizada en las elecciones 2005 y apoyo a su socialización
- Desarrollo del plan estratégico institucional
- Desarrollo de los reglamentos para la organización eficaz de la magistratura
- Desarrollo y establecimiento del sitio web del Tribunal

Riesgos

El programa tiene logros importantes en el apoyo al régimen registral y electoral. Este esfuerzo no tiene sin embargo correlación con las prioridades de estas instituciones para el gobierno. Su visualización por los partidos políticos, congreso y gobierno, desde una perspectiva exclusivamente electoral, limita sus potenciales de desarrollo y profesionalización institucional. Los principales riesgos identificados para alcanzar la profesionalización institucional y la sostenibilidad de los procesos son:

- Incertidumbre en materia política en relación a posibles reformas al régimen electoral en el mismo año electoral.
- Cambio de la actual magistratura entre las próximas elecciones primarias y generales
- Aumento de los niveles de cuestionamiento a la actividad del TSE
- Influencia de la dirigencia de los partidos políticos en el compromiso de las autoridades del TSE
- Retrasos en el acercamiento de las autoridades del TSE con los partidos políticos para definir los temas vinculados a la organización del TSE, las reformas administrativas a la ley electoral y la agenda electoral 2009
- No disposición del presupuesto necesario en forma oportuna para el desarrollo de las actividades programadas en el marco del Plan General de Elecciones Primarias y Generales

4.3 Asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas.

Logros

Los logros de la asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas tienen que ver con el desarrollo de las capacidades organizativas y la profesionalización institucional. La Asistencia técnica de la OEA se orientó a dotar al Registro Nacional de las Personas (RNP) de los instrumentos técnicos que les permitieran modernizar sus estructuras y funcionamiento” para dar cumplimiento a los derechos de documentación de los ciudadanos (as) y el cumplimiento de Convenciones Internacionales como la Convención de los Derechos de la Niñez (derecho a un nombre y una nacionalidad). Los principales logros son:

Modernización del sistema registral

- Creación del sistema con estándares de alta tecnología con herramientas de software y equipo de hardware adecuado a las necesidades y servicios.
- Conformación del comité vinculado a la comunicación (SIC)

- Establecimiento del sitio Web oficial del RNP: www.rnp.hn hasta lograr la finalidad de que los usuarios realicen tramites registrales
- Establecimiento de la red informática de Intibucá
- Avances sobre la parte dinámica del (SISREC)
- Nueva versión del sistema de registro civil (V6) que incrementa la seguridad, auditoria y eficiencia de la gestión registral
- Detección de nuevos problemas o retos a asumir como la logística para garantizar el envío y retorno del material registral entre otros.
- El sistema, representa un avance importante para el cobro de los servicios registrales.

Fortalecimiento institucional

- Promoción de la imagen del Registro Civil en su rol de manejo de los hechos civiles
- Actualización de la infraestructura y equipo de cómputo en las 44 ciudades mecanizadas, centralizando la información a través de una red de datos en el nivel nacional
- Impulso del sistema de información entre las instituciones que requieren de su uso;
- Fortalecimiento de los procesos de comunicación como soporte a las comunidades, organizaciones e instituciones.
- Modernización de los servicios de certificación
- Capacitación del personal en métodos y procedimientos tecnológicos de grabación, verificación de datos y actas de inscripción
- Disminución considerable de la mora registral con la Digitalización de 12,034 libros, quedando en proceso 2,166
- Grabación de 1, 153,780 defunciones y la depuración de 120,000 que tenían tarjeta de identidad contribuyendo a la construcción del Censo Nacional Electoral (CNE)

Riesgos

Los riesgos se relacionan especialmente con las situaciones siguientes: (i) la aprobación de las reformas constitucionales no constituye condición suficiente para que estas tengan vigencia efectiva en la práctica; (ii) los partidos políticos generan mecanismos de “resguardo” a sus intereses y con las prácticas políticas tradicionales pueden neutralizar o desnaturalizar las reformas constitucionales. Esta situación se refleja en los siguientes riesgos.

- Desconocimiento de la ley en el contexto organizacional
- La injerencia política en la selección del personal
- Falta de los recursos presupuestarios necesarios para operar el sistema registral
- Rezago en la información con los efectos negativos en los servicios a la ciudadanía, la depuración del Censo Electoral y las estadísticas vitales del país.
- La dispersión de la información y las deficiencias del archivo central inciden en la autenticidad de las certificaciones y de la identificación.
- La no adopción de una cultura de control y auditoría de la información y las modificaciones registrales puede fomentar la corrupción y otras acciones delictivas.
- La no aprobación por parte del congreso del cobro de aranceles por servicios.

5. Recomendaciones

Las recomendaciones se organizan en base a tres niveles: (i) Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral de la OEA; (ii) Asistencia Técnica al Tribunal Supremo Electoral; y (iii) Asistencia Técnica al Registro Nacional de las Personas.

5.1 Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral

Se han realizado contribuciones pertinentes y relevantes, con impactos importantes tanto a nivel del apoyo al régimen electoral, como al régimen registral. Sin embargo, el anclaje institucional de los procesos electorales y registrales, requiere de un apoyo adicional, para asegurar la sostenibilidad de los productos logrados. Es por esto que se recomienda prolongar las Asistencias Técnicas al Tribunal Supremo Electoral y al Registro Nacional de las personas hasta mediados del 2010. Sin embargo, se recomienda que la prolongación de la asistencia técnica esté sujeta al cumplimiento de condiciones que reafirmen el compromiso institucional y del gobierno con la profesionalización de estas instituciones, a través de la toma de decisiones políticas que contribuyan a: (i) la separación de las funciones administrativas de las políticas; (ii) la dotación de los recursos necesarios para superar las limitaciones técnicas que hoy son reconocidas por el propio gobierno; y (iii) la introducción de mecanismos de participación de la sociedad civil. El hecho probable de que el “Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral de Honduras” sea un referente central para los nuevos directores y magistrados, puede facilitar el cumplimiento de los compromisos por parte de las contrapartes.

Organización del Programa

Es necesario generar un amplio debate alrededor del valor en términos de gobernabilidad del sistema registral y electoral. Paralelamente, se requiere concertar desde las instituciones, una visión de marco lógico, con lineamientos alternativos para enfrentar escenarios de riesgo. Estos escenarios permitirán corregir las orientaciones del trabajo en función de las oportunidades específicas de incidencia que puedan ir surgiendo en el proceso.

Es importante avanzar también en la profesionalización de las instituciones como entes técnicos, para lo cual requiere el desarrollo y cumplimiento de la carrera registral y la definición de un presupuesto para ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos y a las instituciones usuarias. Es importante una definición clara del rol institucional de la Magistratura del TSE y del Directorio del RNP, independientemente de la filiación política de sus funcionarios.

Sostenibilidad

El Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas han ido buscando su fortalecimiento como instituciones técnicas, en su función de rectoría del proceso electoral y en su función de registro e identificación de las personas. El gran reto es el de su autonomía para el cumplimiento de sus funciones técnicas, por lo que la continuidad de la reforma es muy importante para alcanzar un ambiente de despolitización, que garantice además los recursos financieros requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

Con relación a las tendencias hacia la profesionalización de los sistemas registral y electoral se expresaron opiniones muy consistentes:

“La acción registral es fundamental en el rol de la gobernabilidad del país, por tratarse de acciones esenciales en el tema de la democracia, en el cumplimiento de los derechos humanos y en la construcción de las estadísticas vitales. El RNP no requiere reformas radicales, simplemente retirar la injerencia política. Por lo demás el RNP cumple con los estándares exigidos por

la Organización de las Naciones Unidas (ONU): registro de nacimientos; tenencia de libros registrales; sistema de identificación digitalizado (AFIS); principio de gratuidad (para los actos que prevé la ley); se tiene una imagen propia con cobertura en todo el territorio Nacional: 298 oficinas registrales municipales, 20 oficinas departamentales y 13 oficinas auxiliares en zonas muy postergadas”.

“El país no se puede resistir otro proceso electoral como el pasado. La situación de gobernabilidad se deterioraría en tal grado que no pueden descartarse la pérdida generalizada de credibilidad en el sistema político y brotes de violencia”

Para el fortalecimiento de estas instituciones, se recomienda el establecimiento de compromisos concretos por parte del gobierno y los partidos políticos, imprescindibles para la profesionalización de estas instituciones:

En el ámbito de la *sostenibilidad política* se requiere de medidas que aseguren la *separación de las funciones administrativas y políticas*:

- En el TSE se requiere la conformación del Consejo Consultivo por personas de alta representatividad política, como instrumento de auditoría y representación de los intereses partidarios, a los efectos de permitir a los magistrados centrarse en sus funciones técnicas electorales.
- En el RNP se requiere fortalecer la estabilidad de los directores y las funciones técnicas de los coordinadores, así como su autoridad al interior de la organización para avanzar en la profesionalización institucional.

A nivel de la sostenibilidad financiera, se requieren de medidas que aseguren la *dotación de las instituciones con el financiamiento requerido para el cumplimiento de sus funciones institucionales*:

- En el TSE se requiere de la dotación oportuna de los recursos presupuestarios para la implementación del Plan de Elecciones primarias y generales 2009.
- En el RNP se requiere de la aprobación del arancel para el cobro de servicios por certificaciones y documentos de acuerdo a lo establecido por la ley.

A nivel de la participación ciudadana se requiere de *campañas civiles, acompañadas de los instrumentos para facilitar el involucramiento de la población en los procesos registrales y electorales*:

- En el caso del TSE se puede involucrar la participación de ciudadanos asignados en las Mesas Electorales Receptoras
- En el caso del RNP se requiere del desarrollo de una cultura registral, que incremente las inscripciones de los actos civiles para eliminar el subregistro.

Conformación de alianzas

Es importante fortalecer las redes de usuarios que se han ido generando como: La red de coordinación interinstitucional para las estadísticas vitales (CIEV) en el caso del RNP por la importancia estratégica de la política poblacional de Honduras que moviliza a distintos actores gubernamentales, de la cooperación externa y las ONG.

Esta red podría ser un punto de partida para que las instituciones gubernamentales, Organizaciones de la cooperación externa y ONG, involucrados en la construcción de las estadísticas vitales impulsan desde sus propios espacios el *carácter técnico* de la acción registral en la definición de una política de población para Honduras que incide directamente en el cumplimiento de las metas de desarrollo y de los derechos humanos.

Asimismo, es necesario establecer una coordinación muy cercana con la cooperación internacional, para el monitoreo de estas instituciones, y asegurar su dotación con de los recursos financieros, de personal y de equipo que se requieren para el cumplimiento de sus funciones institucionales.

5.2 Asistencia técnica al Tribunal Supremo Electoral (TSE)

Principales acciones

Las principales acciones que se prevén para enfrentar los riesgos institucionales son:

- (i) Sensibilización de los partidos políticos en torno a la importancia de reglamentar las operaciones del TSE, de realizar las reformas administrativas de la ley y de implementar el Plan General de Elecciones Primarias y Generales 2009.
- (ii) Capacitación del personal y profesionalización en el cumplimiento de las funciones administrativas
- (iii) Plan de divulgación vinculado a la profesionalización
- (iv) Dotación e implementación de los sistemas requeridos para el proceso electoral
- (v) Integración del Consejo Consultivo que permita separar la función de administración electoral con la de representación política de los partidos.
- (vi) Elaboración y aprobación oportuna del presupuesto del Plan de Elecciones Primarias y Generales.

Contenidos previstos

Los contenidos previstos a desarrollar por la asistencia técnica en el período 2008–2010 son:

Objetivo general TSE		
Realización del proceso electoral 2009		
en base a los lineamientos de la ley electoral bajo la rectoría del Tribunal		
Acciones 2008–2009		
2008	2009	2010
Apoyar y dar Seguimiento a la ejecución del Plan General Elecciones Primarias 2009	Apoyar y dar Seguimiento a la ejecución del Plan Elecciones Generales 2009	Evaluar el Plan General Elecciones Generales
Apoyar en la planificación del Plan Elecciones Generales 2009	Acompañamiento al desarrollo del Cronograma Electoral.	Evaluar el Proyecto y entregar resultados
Acompañamiento al desarrollo del Cronograma Electoral, Elecciones Primarias.	Apoyar la Planificación y ejecución de la divulgación y capacitación electoral.	
Evaluar el Plan General Elecciones Primarias.		
Apoyar la promoción a la participación ciudadana.		

5.3 Asistencia técnica al Registro Nacional de las Personas (RNP)

El fortalecimiento del sistema registral, es un elemento básico de gobernabilidad, de construcción de ciudadanía y cumplimiento de derechos. Según un entrevistado: “El Registro Civil es la base de la información de los ciudadanos de un país, es un mecanismo indispensable para la lucha contra el tráfico de personas, la inmigración ilegal y hasta el terrorismo... Se requiere entonces, generar una capacidad institucional de acuerdo a las necesidades actuales”.

Es importante recalcar que la cooperación financiera de Asdi a través de la asistencia técnica de la OEA ha sido histórica en ese proceso de construcción de ciudadanía en Honduras y para los próximos 3 años

debe consolidar los procesos iniciados, profundizando el monitoreo de las acciones a través de la sistematización de las buenas prácticas que se han ido generando en el marco institucional.

Principales acciones

- (i) Búsqueda de acuerdos con el legislativo y partidos políticos para asegurar la institucionalización y la aprobación del arancel de cobro de servicios
- (ii) Ampliación de la cobertura en la mecanización de los registros, en la digitalización de actas e impulso de alianzas y campañas para una cultura registral.
- (iii) Establecimiento de la red de comunicación inter-registral en el nivel central y por lo menos con las principales ciudades del país
- (iv) Modernización del sistema de archivo central
- (v) Identificación biométrica de menores
- (vi) fortalecimiento de la Red Regional centroamericana de Registros Civiles que contribuirá a combatir la delincuencia en sus distintos ámbitos de acción.
- (vii) Apoyar el desarrollo del Plan Estratégico propuesto por el actual Directorio

Contenidos previstos

Los contenidos previstos a desarrollar por la asistencia técnica en el período 2008–2010 son:

Objetivo general RNP		
Fortalecer la institucionalidad del Registro Civil Hondureño impulsando procesos confiables y servicios de calidad		
Acciones 2008–2009		
2008	2009	2010
Recuperación documental del Registro Civil	Acuerdos con el legislativo y partidos políticos para asegurar la institucionalidad y aprobación del Plan Arancelario de servicios registrales de acuerdo a la Ley.	Consolidación del RNP como una institución técnica Sistematización de Experiencias
Plan de capacitación para desarrollo de capacidades del RNP y en el ámbito nacional	– Ampliar cobertura de mecanización y digitalización de actas, – Alianzas y campañas para impulsar una cultura registral.	Cultura registral y política en la población hondureña y miembros de los Partidos políticos. Sistematización de Experiencias
Expansión de los servicios de Registro Civil	– Establecimiento de la red de comunicación inter-registral y modernización del sistema de archivo central. – Identificación biométrica de menores – Fortalecimiento de la Red Regional centroamericana de Registros Civiles	Honduras produce su Anuario Estadístico Reducción de la oportunidad de fraude Cumplimiento del marco de derechos
Eliminación del sub registro	Eliminación del sub registro	Fortalecimiento del Régimen Electoral con un CNE confiable
Apoyo en la ejecución del Plan estratégico propuesto por el Directorio	Apoyo en la ejecución del Plan estratégico propuesto por el Directorio Puesta en marcha el Plan Arancelario	Un RNP Moderno en el ámbito Nacional con estructura funcional, con presupuesto propio permanente

6. Lecciones Aprendidas

- Las reformas a la Constitución han resultado del esfuerzo de las organizaciones de la sociedad, de los partidos políticos y de la cooperación para establecer unas bases jurídicas más propicias para avanzar hacia una efectiva división de poderes, hacia la despartidización del Estado y hacia un mejor funcionamiento del sistema de justicia.
- La experiencia demuestra que la simple realización de reformas constitucionales no constituye una condición suficiente para que éstas tengan vigencia efectiva en la práctica. La reforma no ha logrado promover la “despolitización” de estas instituciones como se esperaba, sino que mantiene una situación jurídica, como Organos Especiales, bajo el control directo de los partidos políticos. Es en este contexto institucional donde se deben realizar las acciones para desarrollar la profesionalización del Tribunal y del Registro y donde se encuentran los principales riesgos.
- Para que la reforma electoral esté vigente en la práctica, es preciso fortalecer las instituciones que deben garantizar el cumplimiento de las leyes. El paso más crítico consiste en la desvinculación de las funciones institucionales de las político-partidarias. Es precisamente en este terreno, donde el “Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral” ha generado espacios de incidencia técnica y sinergias políticas.
- El perfil imparcial de la OEA y su experiencia técnica en procesos electorales, hacen de esta institución un aliado esencial en este proceso. Sin embargo, no podrá ser solo con el esfuerzo unilateral que se consolide la profesionalización del TSE y del RNP, por lo que se requiere del establecimiento de compromisos mínimos de la contraparte para su buen éxito. Este sea quizás sea uno de los principales respaldos que la cooperación le pueda dar a estas instituciones en sus esfuerzos de consolidación técnica.
- La función electoral y registral dependen en última instancia de la existencia de una cultura cívica, que necesita ser fortalecida en el país. Sin un involucramiento directo de la sociedad en los procesos electorales y en los registros de sus actos civiles no será posible superar algunas de las limitaciones más importantes de estas instituciones.

Anexo 1: “Términos de Referencia”, Terms of Reference

Evaluation of the OAS Electoral and Political Reform Programme in Honduras 2003–2007

1 Background

In September 2001 the five political parties in Honduras represented in the National Congress, signed a “Manifest on Electoral and Political Reforms”. The most important of these reforms, which also entailed constitutional changes, were:

- Separation of the Supreme Electoral Court (TSE - Tribunal Supremo Electoral) and the National Civil Register (RNP - Registro Nacional de Personas);
- The TSE should constitute an autonomous and independent authority and its members should be elected by the Congress for a period of six (6) years (with a possibility to be re-elected);
- The RNP should be a Technical Institution, autonomous and independent;
- An institutionalized system of Referendums and Plebiscites should be introduced to create a more participatory democracy;
- The creation of a new position as Vice President in the Government.

Sweden supports the OAS, Organization of American States, Electoral and Political Reform programme 2003–2007. The main objectives of the programme were to strengthen the two new institutions TSE and RNP, to support the electoral process technically to carry out the elections in 2005 and to give post-electoral support for continued reforms and institutional strengthening.

The overall objective of the Swedish support is to contribute to the creation of an accurate and more transparent national registration system as well as an independent and “non-politicized” electoral tribunal. A “clean” and effective national registration system is even more important from a human rights perspective since an ID-card, obtainable from the system, is a prerequisite for the democratic right to vote in elections.

Possible new long-term agreements will be prepared depending on the conclusions of the evaluation that is planned to be carried out in 2007 and the new Swedish strategy 2007–2012.

2 Purpose and Scope of the Evaluation

In order for Sida to take further decisions on possible future support an external evaluation will be carried out, which also will serve as a basis for possible assessment preparations during 2007.

The OAS electoral and political reform programme in Honduras has been supported by Sweden since 2003. The findings, conclusions and recommendations of the evaluation of the Swedish support to the reform programme 2003–2007 should be used by the stakeholders to identify the possible future focus, objectives, priorities and activities to provide an effective support by the cooperation agencies, OAS and Sida, to promote electoral and political reforms in Honduras.

3 The Assignment (issues to be covered in the evaluation)

The Evaluation should be divided in two parts:

1. The first part should evaluate if the administration and organization of the Supreme Electoral Court (TSE – Tribunal Supremo Electoral) and the National Civil Register (RNP – Registro Nacional de Personas), as well as the OAS local office, are contributing to an effective implementation of electoral and political reform in Honduras.
2. The second part should deal with the relevance, effectiveness and results of Sida's financial support to the OAS electoral and political reform programme, with focus on the two institutions Supreme Electoral Court (TSE – Tribunal Supremo Electoral) and the National Civil Register (RNP – Registro Nacional de Personas), responsible for the implementation of the electoral and political reforms in Honduras supported by Sweden, as well as the interaction and complementarity of all involved stakeholders (i.e. political parties, congress, government and public institutions, civil society organizations, OAS and Sida).

To analyze the specific program contributions to these aspects, additional analysis of the legal bases on which these institutions' work is required. This is necessary in order to determine the reforms' effect on the electoral system, establish the roll of the different stakeholders in the existing situation and establish solid bases for the current discussion around reforms in the electoral arena. This entails having close work coordination with the UNDP democratic governance programme (UNDP-Sida, and with other cooperation agents working with these institutions.

1. Administration and organization

- How is the institutional capacity of the OAS local office, TSE and RNP assessed: in terms of their organizational capacity, execution capacity, and controls capacity? Including, are there written plans for its work with specified goals? Is the plan known to all employees? Mechanisms for staff meetings, participation and decisions?
- How does the OAS local office, TSE and RNP set its priorities? What are the relevant principles here? Are these in line with the objectives of the programme?
- Evaluate the OAS local office, TSE and RNP staff dedication to the programme, and the sustainability of processes based on consultancy contracts.
- To what extent the two new institutions TSE and RNP have gained independence from the political parties? Is the recruitment system being enforced with staff recruited according to professional criteria?
- For both institutions, TSE and RNP, is there any decentralization mechanism in place?
- Is there a functioning financial management system in place?
- Does the information system being utilized live up to the requirements?
- What is the relation between national funds and donor funds? What costs are covered by national funds? By donors?
- Is the OAS local office organized around the principles of the Paris-agenda? How is the OAS local office promoting the appropriation and national ownership of the Paris-agenda?

2. The OAS electoral and political reform programme

The second part should deal with:

- *the relevance* of the OAS electoral and political reform programme to Sida's development cooperation priorities and needs;
- *the effectiveness, efficiency and adequacy* of the OAS electoral and political reform programme's implementation and strategy(s) including; managerial and work efficiency; implementation difficulties; adequacy of monitoring, evaluation and reporting; the level of support and commitment;
- *the quality, clarity and adequacy* of the OAS electoral and political reform programme's work plan and strategies including: clarity and logical consistency between inputs, activities, outputs, outcomes and progress towards the achievement of objectives (quality, quantity and time-frame); realism and clarity in the specification of prior obligations and prerequisites (assumptions and risks); realism and clarity of the external institutional relationships, and in the managerial and institutional framework for the implementation and the work plan(s); the cost-effectiveness of the programme, and;
- *the planned results and impacts*, including a full and systematic assessment of outputs produced to-date. The evaluation will especially review the status and quality of work on the main Sida areas of interest mentioned above in relation to the parts within the programme.

Specific issues:

- What is the level of interaction and dialogue between the stakeholders on the implementation and follow-up of the electoral and political reform programme? Analyze the role and complementarity of all involved stakeholders (i.e. political parties, congress, government and public institutions, civil society organizations, OAS and Sida).
- How is the OAS electoral and political reform programme initiatives and the OAS role perceived among the involved stakeholders?
- Have the staff and contracted consultants sufficient knowledge and understanding of Swedish international development principles, policies, strategies and priorities?
- What is the opinion of the political parties and civil society organizations of the OAS electoral and political reform programme? How is the OAS local office coordinating activities with the political parties and civil society organizations to promote electoral and political reform?
- Is the OAS working mode the most effective way to fulfil its mandate and are the priorities the right ones given the actual situation in the country?
- To what extent the OAS electoral and political reform programme had impacted on institutional capacity building, institutional, electoral and political reforms and its implementation?

Additionally, several questions are posed linked to the legal context:

- What are the legal reforms approved by the Congress and what divergence do they have with the spirit and content of the proposed initiatives?
- What facets of the in force law, are the currently being discussed, and to what extend do their nature tend to deepen or to review the electoral reform?
- What is the connection between institutional constraints and the law reforms and issues under discussion?

4 Methodology, Evaluation Team and Time Schedule

A team of 3–4 consultants should carry out the evaluation. The team should have experience of the administration, organization and follow-up of implementing initiatives within the area of electoral and political reform, including organizational, methodological, personnel and administrative knowledge and understanding. They should also have knowledge and experience from the region with an understanding of the specific Honduran political context. Additional specific experience in legal analysis and information systems is required.

The contract of the consultants will be based on a work plan with a clear description of methodology, time-frame and budget.

The consultants shall review all relevant documents at the Section for Development Cooperation in Tegucigalpa and also make interviews with Sida staff. Sida staff could also be interested in participating in some of the field visits during the evaluation period.

The consultants shall review all relevant documents at the OAS local office in Tegucigalpa and have deep interviews with the staff.

Moreover, the consultants should as well review all relevant documents produced by the involved national stakeholders and have deep interviews with responsible personnel at technical and political level of the institutions.

When feasible, the consultants should identify the perception of men, women and/or children users of the services supported by the OAS electoral and political reform programme.

The Evaluation should be carried out during four to six (4–6) weeks during July–August 2007.

The evaluation should be done in a participatory way. The consultants shall give stakeholders the possibilities to react to the conclusions and recommendations of the evaluation. To that effect, the draft evaluation report should be discussed with OAS and the national stakeholders, as well as with Sida/SDC in Tegucigalpa. It is suggested that this should be done in a workshop methodology.

5 Reporting

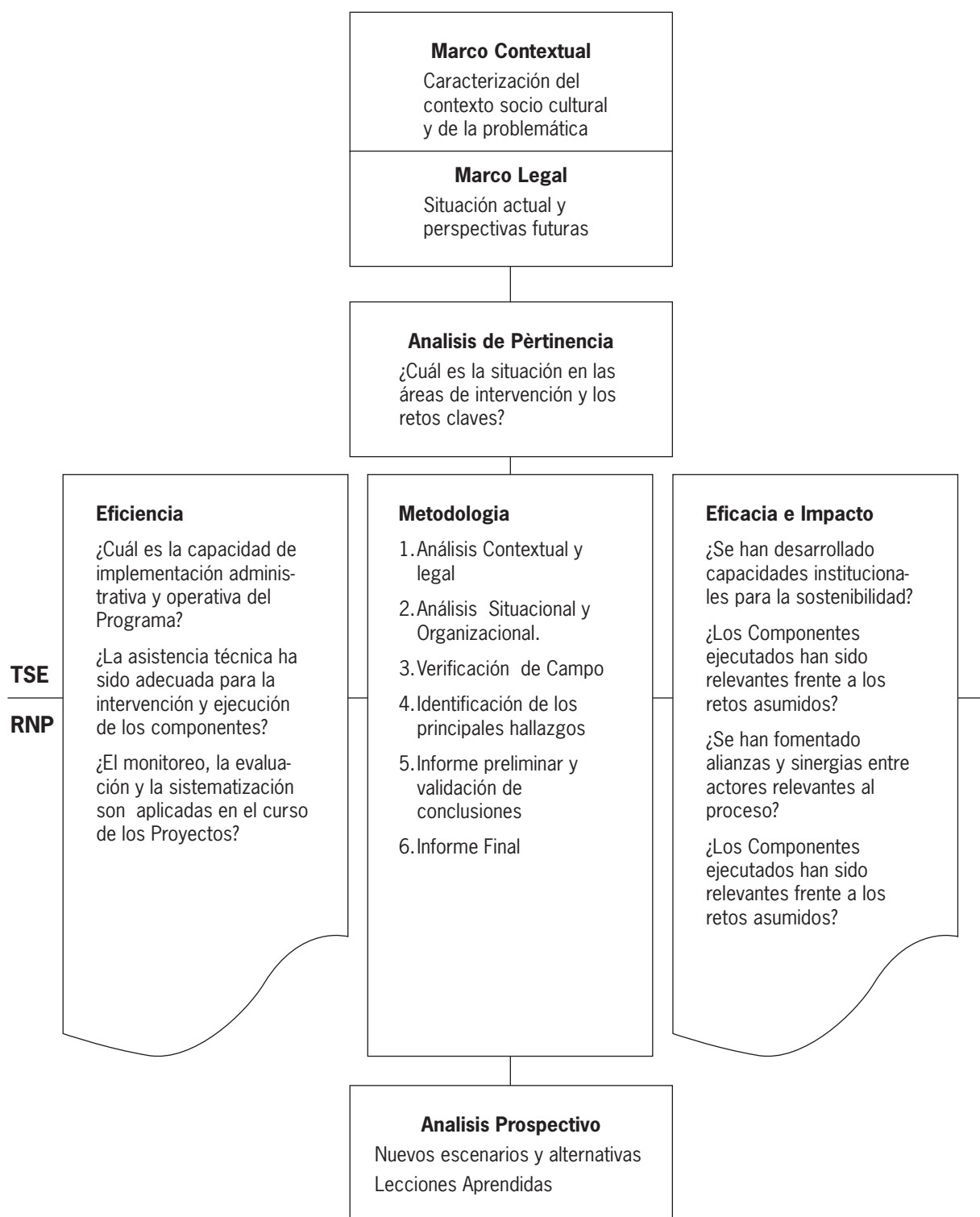
The evaluation report shall be written in Spanish with an Executive Summary in English and should not exceed 30 pages, excluding annexes. Format and outline of the report shall follow the guidelines in Sida Evaluation Report – a Standardized Format (see Annex 1). The draft report shall be submitted to Sida, SDC in Tegucigalpa, electronically and in 3 hardcopies (air-/surface mailed or delivered) no later than August 31, 2007. Within 2 weeks after receiving Sida's comments on the draft report, a final version shall be submitted to Sida, SDC in Tegucigalpa, again electronically and in 3 hardcopies. The evaluation report must be presented in a way that enables publication without further editing. Subject to decision by Sida, the report will be published in the series Sida Evaluations.

The evaluation assignment includes the completion of Sida Evaluations Data Work Sheet (Annex 2), including an Evaluation Abstract (final section, G) as defined and required by DAC. The completed Data Worksheet shall be submitted to Sida along with the final version of the report. Failing a completed Data Worksheet, the report cannot be processed. Annexes 1 and 2 are retrievable from 'Sida-mallar'/Publications/Sida Evaluations.

Anexo 2: Lista de Personas Entrevistadas

Nombre	Cargo	Dirección
OEA		
Fernando Lezama	Coordinador Asistencia Técnica RNP	Colonia Payaquí. Calle principal.
Judith Lobos	Coordinadora Asistencia Técnica TSE	Lomas del Mayab, Calle Copán
Raynell Pineda	Jefe de información y tecnología	Colonia Payaquí. Calle principal
Jackelin Vigil	Supervisora del Proyecto Digitalización de Actas	Colonia Payaquí. Calle principal
Carlos Chavarría	Coordinador nacional	Lomas del Mayab, Calle Copán
RNP		
Luis Fernando Suazo	Subdirector técnico del RNP	Edif. Villatoro. Blvd. Morazán
Benjamín Santos	Subdirector técnico del RNP	Edif. Villatoro. Blvd. Morazán
Rogelio Padilla	Jefe de Asesoría Técnica, Planificación y Desarrollo del RNP	Edif. Villatoro. Blvd. Morazán
Alfredo Láinez	Jefe de Identificación e Informática	Edif. Banco del País. Miraflores
Jorge F. Martínez Gaborel	Jefe del Departamento de Registro RNP	
Juana Cárcamo	Sub Jefe de Identificación e Informática del RNP	Edif. Banco del País. Miraflores
Leyla Obando	Jefe de Archivo Central del RNP	Edif. Archivo central. Blvd. Próceres
José Cano	Registrador Civil de Tegucigalpa	Edif. Banco del País. Miraflores
Carmen Rivera	Jefe de administración y reportes de sistemas	Edif. Banco del País. Miraflores.
TSE		
Jacobo Hernández Cruz	Magistrado Presidente del TSE	Colonia El Prado. Edif. TSE.
Augusto Aguilar	Magistrado del TSE	Colonia El Prado. Edif. TSE.
Saúl Escobar	Magistrado del TSE	Colonia El Prado. Edif. TSE.
Carlos Romero	Director Electoral	Colonia El Prado. Edif. TSE.
Gerardo Martínez	Analista y Coordinador de Informática	Colonia El Prado. Edif. TSE.
Darío Valladares	Director administrativo y financiero	Colonia El Prado. Edif. TSE.
Otros Actores		
Ann Stodberg	Agencia Sueca para el Desarrollo (Asdi)	Mall El Dorado (Sida)
Robert Panzer	Banco Interamericano de Desarrollo	Lomas del Guijarro (BID)
Manuel A. Bonilla	Comisión de Partidos Políticos (PN)	Residencia
David Matamoros	Comisión de Partidos Políticos (PN)	Residencia
Jorge A. Reina	Comisión de Partidos Políticos (PL)	Blvd La Hacienda, SGJ
Olban Valladares	Comisión de Partidos Políticos (PINU)	Residencia
Germán Espinal	Director de Migración	Circunvalación
Antonio René Soler	Sub Director del INE	Edif. Ministerio Público.
Gloria Velásquez	Gerente Estadísticas Sociales y Demográficas INE	Edif. Ministerio Público.
Marisela Zúñiga	Coordinadora de Estadísticas Vitales del INE	Edif. Ministerio Público.
Javier Rodríguez	Oficial de Salud y nutrición de UNICEF	Casa de las Naciones Unidas
Jenny Gabrie	Monitoreo y evaluación de UNICEF	Casa de las Naciones Unidas

Anexo 3: Flujograma del proceso de evaluación



Anexo 4: “Programa de Fortalecimiento al Régimen Electoral”

Monto total: SEK (19.250.000)

Acuerdo específico: 3 de diciembre del 2003 (SEK 7.400.000)

	Proyectos	Monto US\$
TNE	(i) Depuración del censo electoral	130.385
RNP	(ii) Grabación de Inscripciones de nacimiento, matrimonio y defunciones	757.824
	(iii) Modernización del programa de identificación nacional	Sin asignar
TSE-RNP	(iv) eparación del TNE-RNP – Estructura organizacional del TSE y del RNP	6.048
OEA		37.043
Total		931.300

Primera enmienda: 1 de febrero del 2005 (SEK 6.600.000)

	Proyectos	Monto US\$
TSE	(v) Elecciones primarias y generales 2005	841.714
RNP	(ii) Grabación de inscripciones	120.000
OEA		38.469
Total		1.000.183

Segunda enmienda: 15 de junio del 2006 (Uso de fondos remanentes)

	Proyectos	Monto US\$
TSE		[115.382]
	(vi) Apoyo a las reformas políticas y electorales	46.486
	(vii) Apoyo a la reestructuración administrativa	21.038
	(viii) Capacitación del personal	23.102
	(ix) Desarrollo de la imagen institucional	24.756
RNP	(ii) Grabación de inscripciones a la base de datos del registro civil	68.164
OEA		23.500
Total		207,036

Tercera enmienda: 14 de noviembre del 2006 (SEK 5.250.000)

	Proyectos	Monto US\$
TSE		301.440
	(vi) Reforma a la ley electoral y de las organizaciones políticas	85.440
	(vii) Fortalecimiento y modernización institucional	144.000
	(viii) Educación cívica permanente	72.000
RNP		[301.440]
	(x) Creación de procedimientos y sistemas de seguridad registrales	120.000
	(xi) Actualización y mejoras de formatos registrales	48.000
	(xii) Sistema Integrado de servicios registrales	133.440
OEA		[97.120]
Total		700.000

Recent Sida Evaluations

- 07/12 International HIV/AIDS Alliance, Africa Regional Programme, Mid Term Review Report**
Patricia Machawira, Irene Moyo
Department for Africa
- 07/13 Derecho a la Identidad y la Participación Ciudadana en Bolivia**
Eduardo Ballón Echegaray
Department for Latin America
- 07/14 Palestine International Business Forum, 2005–2006**
Krister Eduards, Åsa Hydén
Asia Department
- 07/15 Improving University Research and Education in Honduras**
Erik W. Thulstrup
Department for Research Cooperation
- 07/16 The African Midwives Research Network**
Kim Forss, Gaynor Maclean
Department for Democracy and Social Development
- 07/17 En utvärdering av Sidas ungdomssatsning Zenit**
Birgitta Birkenfalk, Sigge Birkenfalk, Jan Nylund
Informationsavdelningen
- 07/18 Lake Victoria Catchment Environmental Education Programme (LVCEEP), Support to World Wide Fund for Nature (WWF), Final Report**
Irene Karani, James Ndung'u
Department for Africa
- 07/19 The Social Context Training Cooperation between Sida and the Law, Race and Gender Unit, University of Cape Town**
Suki Goodman
Department for Africa
- 07/20 Sida's Support to Urban Environment and Urban Development in South East Europe**
Svend Erik Sørensen, Bo Andreasson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 07/20 Sida's Support to Urban Environment and Urban Development in South East Europe**
Svend Erik Sørensen, Bo Andreasson
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 07/21 Proyecto de Reingeniería Institucional de la Superintendencia Forestal de Bolivia (PRINS), 2003–2006**
Lars Eriksson, Hugo Piotti
Department for Latin America
- 07/22 The Utstein Anti-Corruption Resource Centre (4A-RC)**
John R. Heilbrunn
Department for Democracy and Social Development

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 43
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>