



PNUD/HONDURAS

**PROYECTO DE ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL
AL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

ATE/TSE

INFORME FINAL DE ACTIVIDADES
PROCESO ELECTORAL 2013

RICARDO VALVERDE GÓMEZ
ANA MARIA TELLO
CONSULTORES COORDINADORES

INFORME DEL PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA ELECTORAL

Diciembre de 2013

CONSIDERACIONES GENERALES

- Este informe es el último que se presenta sobre la asistencia técnica electoral que el PNUD ha brindado al TSE/Honduras durante el año 2013.
- El Proyecto se desarrolló con la asistencia financiera de la USAID y con fondos regulares de PNUD.
- A los efectos, la asistencia tuvo como guía el Plan Operativo Anual (POA) aprobado en la Junta de Proyecto realizada el 25 de abril de 2013.
- Dicho POA es parte de la aplicación técnica 2013-2014 presentada y aprobada el 30 octubre de este año.

COMENTARIOS ANTICIPADOS PARA MEJORES PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

El actual Tribunal Supremo Electoral (TSE) surge de la reforma realizada en el año 2004, mediante la cual - en términos generales - se busca despartidizar el organismo encargado de organizar las elecciones en Honduras. En la práctica esto implicó desarticular la presencia de todos los partidos en el antiguo Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) y pasar a la conformación de una terna más un suplente, designados por el Congreso mediante mayoría calificada de sus integrantes. Esto produjo cuanto menos 3 grandes situaciones:

- a) se separó el RNP del TSE, quedando el primero con la estructura de oficinas a nivel nacional;
- b) los magistrados del Tribunal, llamados a actuar con total independencia de los partidos políticos, aún estaban identificados ellos y,
- c) la estructura de personal del organismo era y es aun extremadamente partidizada y muy poco calificada.

El verdadero origen del Proyecto de Asistencia Técnica Electoral fue la necesidad de dar un fuerte apoyo al sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares para las elecciones primarias de 2008. La situación política institucional era extremadamente frágil (ver PAPEP) y las elecciones de 2005 generaron un máximo grado de desconfianza en que el sistema funcionara con cierta transparencia.

Durante los meses de agosto a noviembre de 2008 se realizó un trabajo político muy cuidadoso para construir confianza en los instrumentos que arrojaran los resultados preliminares a una hora razonable (TREP). También se insistió mucho en un esquema de transmisión que involucrara un cuerpo organizado y responsable, como lo fueron los maestros. Se visitaron en varias rondas a todos los candidatos a primarias y sus técnicos, alcanzando consenso. El ejercicio fue altamente exitoso y por primera vez en muchas décadas, los hondureños vieron a sus candidatos admitir la derrota y felicitar a los ganadores en el seno de cada partido contendiente.

A partir de ese momento se trabajó un esquema de fortalecimiento institucional muy dificultoso, si se tiene en cuenta que el ciclo electoral hondureño es extremadamente corto (cuatro años de período de gobierno durante el cual hay primarias y generales). No obstante, con la asistencia técnica sostenida y desde dentro del TSE a partir de 2008, PNUD y otros, se ha generado cambios sustanciales en las prácticas institucionales de este máximo organismo electoral:

- Estudios sobre el censo, diagnóstico y creación y aprobación de protocolos de depuración y exclusión (fuerzas armadas, ciudadanos con derechos suspendidos, etc.).
- Actualización cartográfica por primera vez después de Huracán Mitch, creación de nuevos centros de votación y cambios de los asignados inexistentes por la destrucción física de los locales.
- Coordinación con el RNP en todos los procesos concernientes a la creación del registro de ciudadanos y posterior Censo Electoral. Desde la separación del Registro y el Tribunal no se había logrado que mantuvieran sistemas informáticos y procedimientos compatibles y coordinados.
- Desde las elecciones 2009 el TSE cuenta con una sala de prensa con capacidad para 50 periodistas y equipos de transmisión y conexión con las oficinas de prensa del organismo. A partir de este mismo año se reconstruyó la página web del Tribunal, que no ha dejado de ser actualizada desde esa fecha. Se preparó y aprobó el manual de marca institucional que estandarizó la imagen y los colores de toda la documentación y sus presentaciones. Desde mediados de 2009 se prepara un boletín informativo que no ha logrado consolidarse debido a los cambios de personal de la oficina de comunicaciones. Durante 2012 y 2013 se llevaron adelante sendas campañas publicitarias institucionales: una sobre valores democráticos y otra para la promoción del voto en las elecciones generales de 2013.
- Se trabajó con la elección de los gobiernos estudiantiles, asistiendo al TSE para la realización de actividades de presentación de planes de los candidatos, preparación de las votaciones y entrega de credenciales. La Secretaría de Educación

entregó un reconocimiento al Proyecto por su aporte a esta actividad.

- Durante 2010 y 2011 el Proyecto apoyó la redacción y socialización de los temas para una reforma electoral, en una modalidad inédita que cumplió una doble función: identificar los principales problemas de la legislación actual y socializarlos con organizaciones de todo el país. El proyecto de ley presentado al Congreso no fue considerado en sala; no obstante destaca:
 - a) es una propuesta que está presentada mediante la iniciativa del TSE;
 - b) fue construida con los aportes de actores nacionales e internacionales, que en calidad de expertos acompañaron el proceso;
 - c) iniciada luego del golpe de estado de 2009, las dos giras nacionales de consulta realizadas durante 2009 y 2010 fueron, en su momento las únicas instancias de encuentro en las que participaron personas y organizaciones de la denominada Resistencia. Estas giras fueron acompañadas por diputados pertenecientes a la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso. Existe un documento de sistematización que recoge ampliamente los principales hallazgos.
- El aporte en la creación y fortalecimiento de algunas unidades operativas del organismo electoral fue importante y sostenido. Otras unidades ofrecieron fuerte resistencia al cambio. Los mayores logros se encuentran en la unidad de Cartografía y Censo y en la unidad de Capacitación. Otros logros importantes están relacionados con la creación de condiciones políticas y técnicas para la publicación de las actas en web y otros mecanismos de transparencia que hoy permiten que cualquier partido vea, estudie y denuncie irregularidades.

ESTRUCTURA Y PRINCIPALES LINEAMIENTOS FUNCIONALES

En esencia, el Componente que se concreta en el Proyecto ATE/PNUD está estructurado a partir de dos grandes Outputs¹, el primero de ellos dividido en tres actividades, siendo la última en la que se concentra la mayor parte de áreas específicas de trabajo.

OUTPUT 1: Asistencia técnica y legal para la discusión de la reforma electoral.

Asistencia para la Reforma Electoral y preparación de reglamentos (1.1) (1.2)

Asistencia para el fortalecimiento de las unidades operativas del TSE (1.3)

Áreas de trabajo:

¹ Esto responde a la estructura histórica del Proyecto que se ha reproducido por años.

- Cartografía y censo electoral
- Informática
- Comunicación Estratégica. Unidad de Comunicación y Campaña *TE TOCA VOTAR*.
- Campaña de Valores Democráticos (*DON JUSTO*).

OUTPUT 2: Asistencia técnica para la capacitación electoral.

Otras esferas de trabajo del Proyecto ATE/PNUD.

No obstante, las actividades del Proyecto ATE van mucho más allá de su estructura formal y primaria. Estas incluyen actividades de representación institucional (cuando así es solicitado o asignado de manera expresa por el área de Gobernabilidad y/o la representación), acompañamiento, apoyo técnico, asesoría o coordinación técnica y política.

Entre otras esferas, el Proyecto tuvo intensa actividad en:

- G 16. Cinco reuniones de trabajo.
- Grupo de Seguimiento Electoral (GSE). Veinte reuniones de trabajo.
- Mesa de Transparencia y Buen Gobierno. Cuatro reuniones de trabajo.
- Consejo Consultivo de partidos políticos. Veintitrés reuniones de trabajo.
- Relación técnica bilateral USAID/Honduras.
- Apoyo a actividades institucionales de PNUD/Honduras
 - Etapas preparatorias del *Compromiso de garantías mínimas para la ética y la transparencia electoral*.
 - Diálogo de coyuntura electoral (vista Dr. Gustavo Fernández)
 - Misión conjunta de expertos ONU – OEA.
 - PAPEP 2013.
 - Reunión de trabajo con la Misión del Centro Carter a Honduras.

Para la realización de sus actividades, el Proyecto ATE utilizó metodologías de asistencia técnica directa, acompañamiento al Pleno de Magistrados del TSE y activación de la cooperación horizontal (intensamente durante los años 2012-2013 y en perspectiva futuras, según se deriva de visitas exploratorias del Coordinador Ricardo Valverde al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, así como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL del Instituto Interamericano de Derechos Humanos)²

² No se omite manifestar que a pesar del manifiesto interés de los Magistrados del TSE, de los organismos electorales e instituciones articuladoras de la cooperación y del propio Proyecto ATE (apoyado por la Representación y la Jefatura de Gobernabilidad para hacer una corta misión

Otra actividad complementaria muy apreciada por el TSE, por los actores políticos y por otros participantes, fue la alianza académica con el TSE y con la representación hondureña de la Fundación Konrad Adenauer, que permitió realizar el 22 de agosto un evento denominado *Escenarios Electorales de Centroamérica* muy orientado a tener lecciones aprendidas e historias de éxito de organismos electorales vecinos, en relación con temas complejos y que no se descartaban entonces como escenarios posibles en el país. En virtud de lo anterior, visitaron el país y luego tuvieron una sesión privada de trabajo con los Magistrados del TSE/Honduras, los Presidentes de los organismos electorales de Panamá, Guatemala y Costa Rica.

Ellos expusieron sobre los siguientes temas:

- Elecciones en contextos electorales de conflicto entre poderes del Estado (Erasmus Pinilla. Magistrado Presidente, Tribunal Electoral de Panamá)
- Elecciones en contextos electorales de violencia política y electoral (María Eugenia Villagrán. Magistrada Presidenta, Tribunal Supremo Electoral de Guatemala)
- Elecciones en contextos electorales de resultados ajustados (Luis Antonio Sobrado. Magistrado Presidente, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica)

En general, el TSE es un intenso usuario de la cooperación horizontal entre organismos electorales, particularmente de algunos que ejercen liderazgo en materia técnica y de asistencia como es el caso de México y Panamá.

Oficina operativa del Proyecto

Esta oficina funcionó de manera ininterrumpida durante todo el año, con la participación de un equipo central compuesto por:

- 2 expertos cumpliendo diversas tareas de Coordinación
- 1 consultor internacional principal en temas de infotecnología
- 1 técnico electoral
- 1 administradora
- 1 asistente administrativa
- 1 conductor.

Además:

- 1 experta internacional (por cooperación horizontal) aportada por el Tribunal Electoral de Panamá, para el área de Capacitación Electoral.
- 1 asesor internacional en comunicación estratégica y riesgo político.

ACTIVIDADES E IMPACTOS DEL PROYECTO ATE EN 2013

OUTPUT 1: Asistencia técnica y legal para la discusión de la reforma electoral.

a) Asistencia para la Reforma Electoral y preparación de reglamentos

Esta fue un área del Proyecto en el que hubo una incidencia relativamente modesta, aunque en el conjunto de Reglamentos institucionales generados por el TSE para el proceso electoral 2013, hubo alguna incidencia, recomendaciones o revisión de borradores en cuatro de ellos:

- Reglamento para la inscripción de candidatos.
- Reglamento para la observación nacional e internacional
- Reglamento para el registro y actualización de los cambios de domicilio
- Reglamento para la inscripción de candidatos
- Reglamento del SIEDE

Por otro lado, se aceptó la gentil invitación de los Magistrados del TSE para que el Proyecto se integrara la Comisión de Reformas Electorales 2013, que por diversas causas de naturaleza política y de negociación con los partidos, el TSE desistió siquiera de mandarlo a la consideración del Congreso Nacional. Esta propuesta incluía pocas reformas, puntuales, viables y que idealmente generaran alto consenso político (lo que al final no se logró por las razones apuntadas). El Coordinador del Proyecto ATE hizo el aporte específico de la redacción de la Exposición de Motivos.

En general, el TSE ha liderado en los últimos años, iniciativas de reforma electoral muy bien planteadas y socializadas con los actores políticos, las organizaciones y la ciudadanía, aunque dichas reformas no han fructificado por razones que no están bajo su responsabilidad o alcance.

b) Asistencia para las unidades operativas del TSE

ÁREA: CARTOGRAFIA Y CENSO ELECTORAL

Asistencia técnica especializada

Ejecutada por el consultor especialista Stalin Cardona.

Evaluación de actividades 2012.

En este campo se produjeron y se discutieron con los Magistrados, tres ejercicios de evaluación y de análisis estratégico, llevados a cabo por el consultor Carlos Ávila:

- Lecciones aprendidas TREP
- Lecciones aprendidas Escrutinio
- Lecciones aprendidas Cartografía y Censo

Actualización domiciliaria y Censo Electoral 2013. Entregado a partidos políticos en tiempo.

El Proyecto de Asistencia Técnica Electoral (ATE) continuó trabajando en el fortalecimiento de la unidad de Censo y cartografía, en el marco del Proyecto de Actualización Permanente del Censo Nacional Electoral. Las áreas estratégicas trabajadas en el semestre son: la División Política Geográfica Electoral, la Depuración y Procesos de Actualización del Censo, RNP, FFAA, Policía Nacional, Corte Suprema de Justicia, los cambios de Domicilio Electoral y la mejora del sistema Informático. Para trabajar estas áreas se tuvo en cuenta las recomendaciones recogidas en el Taller de Lecciones Aprendidas, entre otras: cierre del sistema informático, terminando con el desarrollo de los requerimientos funcionales del departamento de censo y cartografía electoral, documentación técnica y manuales, preparación del manual de implantación de políticas de seguridad y protección de datos, la planificación y realización de un proceso de verificación de la información que permitió determinar el estado y calidad del Censo Nacional Electoral, revisar y complementar Matrices de Funciones para 2013, y la aprobación y ejecución oportuna de los planes de trabajo y toma de decisiones por el Pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

Se verificó la consistencia entre Base Datos Oracle y DVD del Censo Nacional Electoral definitivo usado en las elecciones primarias.

Fueron actualizados los registros de defunciones: consiste en excluir de la tabla de habilitados los registros de defunciones que en el proceso anterior quedaron "habilitados" y que oportunamente fueron identificados como difuntos en los listados definitivos.

Se incorporaron al Censo Nacional electoral todos los menores que fueron excluidos e identificados como menores por no cumplir su mayoría de edad al día 17 de noviembre de 2012, pero que ya cumplen su mayoría de edad antes del 23 de noviembre de 2013.

Con la información recibida de la Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional y Fuerzas Armadas se procede a habilitar e inhabilitar a los ciudadanos de acuerdo al estatus que traen de cada una de las instituciones.

Se ejecutó el proceso de verificación y auditoría mediante el control de calidad que permite verificar que los procesos descritos se aplicaron correctamente y que las cifras finales del Censo son correctas.

Divulgación: El CNE provisional y definitivo finalizado se publicó en la página web y se generaron los discos de consulta entregados a los partidos políticos y a los Registradores Civiles Municipales.

Censo Definitivo: para el CNE definitivo se ejecutaron de igual manera los procesos descritos anteriormente. Adicional a ellos se realizó la actualización de domicilio en base a los archivos recibidos del RNP y a la aplicación de las validaciones realizadas por el Tribunal previa la autorización de los cambios, así como la asignación de línea y mesa electoral para cada ciudadano, misma que se publica en la divulgación del CNE.

En este sentido, se coordinó la realización de un taller para los días 4, 5 y 6 de Julio de 2013, con los siguientes objetivos:

1. Realizar análisis y casos de uso de los módulos que hacían falta y requerimiento de complementar en el Sistema de Administración del Censo Nacional Electoral, con el objetivo de cerrar en su primera versión las aplicaciones con su respectiva documentación técnica.
2. Realizar análisis y casos de uso de los módulos del Sistema de Cambio de Registro de Domicilio Electoral, con el objetivo de desarrollar las aplicaciones necesarias que permitan la verificación y validación de los cambios, en coordinación con el Registro Nacional de las Personas.

Los documentos generados en dicho taller, permitieron al Departamento de Informática tener una definición exacta de los requerimientos funcionales y los insumos necesarios para completar el Sistema de Administración del Censo Nacional Electoral, y desarrollar las aplicaciones de verificación de los Cambios de Domicilio Electoral. Sin embargo, debido a las diferentes actividades en las que se encontraba inmerso el personal técnico del TSE, principalmente en los procesos de inscripción de candidatos(as) y definiciones del Sistema de Escrutinio y Divulgación Electoral a utilizarse en las elecciones generales 2013, se demoró la programación de dichos módulos del sistema, lo cual generó retrasos principalmente en la validación de los cambios de domicilio electoral.

Por otro lado, el Departamento de Censo y Cartografía Electoral, ha continuado realizando análisis y validaciones a la información enviada por fuentes externas, tal es el caso de: Corte Superior de Justicia, Fuerzas Armadas y Policía Nacional.

Una vez depurada esta información y con el envío de las nuevas emisiones y defunciones por parte del Registro Nacional de las Personas, se realizó una nueva actualización del CNE con corte al 30 de junio de 2013, en presencia de los delegados técnicos de los partidos políticos y siguiendo los procedimientos aprobados por el Pleno del TSE.

El Registro de Cambios de Domicilio Electoral, fue cerrado el día 8 de Agosto, y el proceso de solicitud de identidad por primera vez, el día 11 de Agosto, cumpliendo con los tiempos señalados en al LEOP. En este sentido, se organizó una comisión entre personal del Registro Nacional de Electores y Tribunal Supremo Electoral, con el objetivo de recoger los formularios generados en los Registros Municipales a nivel nacional.

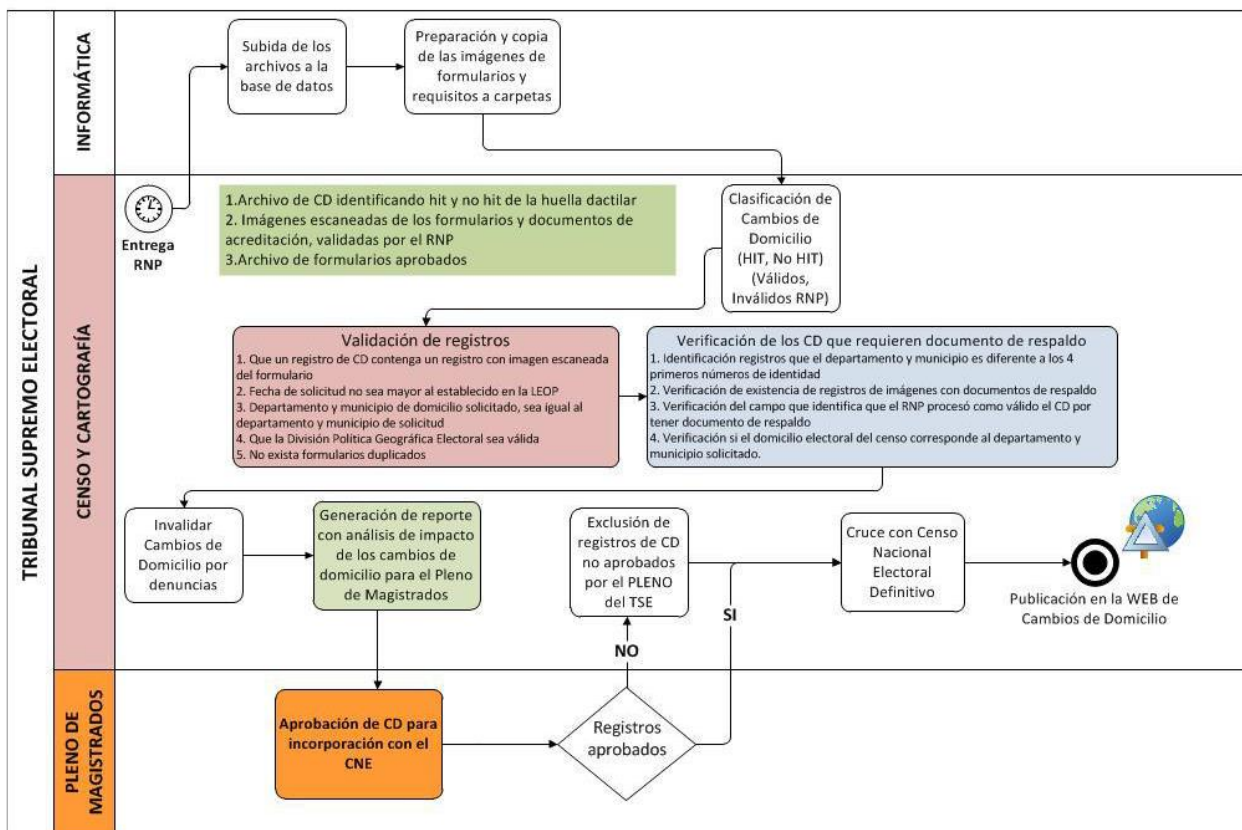
Cabe señalar, que para el desarrollo del módulo de cambios de domicilio, se estableció el procedimiento para la verificación de los registros de cambios de domicilio electoral, procesados por el Registro Nacional de las Personas, en este sentido, se establecieron varios parámetros de validación de los registros entregados:

1. Que un registro de CD contenga un registro con imagen escaneada del formulario
2. Fecha de solicitud no sea mayor al establecido en la LEOP
3. Departamento y municipio de domicilio solicitado, sea igual al departamento y municipio de solicitud
4. Que la División Política Geográfica Electoral sea válida
5. No exista formularios duplicados

Así como también, se establecieron los controles para la verificación de los cambios de domicilio que requieren documento de respaldo:

1. Identificación registros que el departamento y municipio es diferente a los 4 primeros números de identidad
2. Verificación de existencia de registros de imágenes con documentos de respaldo
3. Verificación del campo que identifica que el RNP procesó como válido el CD por tener documento de respaldo
4. Verificación si el domicilio electoral del censo corresponde al departamento y municipio solicitado.

PROCEDIMIENTO DE VERIFICACION DE REGISTRO DE CAMBIO DE DOMICILIO ELECTORAL



Coordinación técnica con RNP: avance cualitativo y mejores enlaces técnicos Impacto en capacitación electoral para ambas instituciones. Se ha avanzado pero es necesario continuar en la línea de estandarizar y automatizar los procesos de envío y recepción de la información requerida para la actualización del censo, homologación de bases de datos de identificaciones y datos filiales en los archivos de ambas instituciones, actualización en línea para apoyo de otros usuarios (FFAA, Policía Nacional, CSJ).

¿Qué se consiguió con todo esto?

El TSE cuenta con una unidad operativa de Cartografía y Censo de gran calidad profesional y que lidera la generación de los Censos Electorales Nacionales. También ha mejorado sustancialmente su coordinación técnica con el RNP para avanzar en la producción de mecanismos de cambio de domicilio, y en general mecanismos de actualización y depuración de los CNE, aunque este es un tema en el que se debe seguir trabajando para asegurar la sostenibilidad y la calidad del trabajo.

Desde muy temprano en el año, los Magistrados del TSE supieron con certeza cuales fueron los principales problemas experimentados en las elecciones primarias de 2012 en las áreas de TREP y Escrutinio (dos informes específicos preparados por el consultor Carlos Ávila), además de la construcción de iniciativas y recomendaciones para una mejor preparación y desempeño institucional en noviembre 2013. Aquí se alertó por primera vez sobre lo

problemático de que el TSE no contara a inicios de año (febrero 2013) con unidades especializadas estructuradas y funcionales como Informática o Planificación Institucional, además de la falta de un Plan Estratégico para encarar los retos de la elección general.

Por otro lado, mejorando sustancialmente los mecanismos de coordinación técnica con el RNP se logró un Censo Electoral Nacional definitivo de 5.355.112 inscritos para las elecciones 2013, entregado a tiempo a los actores políticos y a la ciudadanía hondureña; es decir, hubo un crecimiento de 743.901 inscritos (16.14%) en relación con el Censo 2009. De estos inscritos en el CNE, 50.87% son mujeres y 49.13% son hombres.

ÁREA: INFORMÁTICA

Asistencia directa al Pleno de Magistrados sobre los aspectos principales en materia informática (asistencia directa del Proyecto mediante en consultor Stalin Cardona)

Seguimiento y señalamiento crítico al TSE de diversos elementos relacionados con los esquemas de SIEDE y Escrutinio³

Durante los meses previos a la elección, en el día de la jornada electoral y en los días inmediatamente posteriores, se trasladaron al Pleno de Magistrados, señalamientos e inquietudes sobre - al menos - los siguientes temas:

- **Custodios/operadores técnicos**

- **Puesta en cero**

- **Sistema informático**

- **Procesamiento de datos el día de la elección**

¿Qué se consiguió con todo esto?

Informes técnicos periódicos y numerosas reuniones de trabajo con ellos, fueron advirtiendo a los Magistrados sobre las situaciones problemáticas experimentadas con los aspectos informáticos de las diversas etapas de preparación del proceso. Por supuesto, esto incluía la advertencia de los riesgos y recomendaciones específicas.

Siempre se sostuvo que estos esquemas mostraban muchas vulnerabilidades y la realidad de la elección lo demostró (al menos en las áreas de reclutamiento

³ No se omite manifestar que ATE/PNUD no tiene mandato para asesorar en esta materia ni para hacer observación electoral.

de custodios, su capacitación e implantación para que actuaran como operadores, procesamiento de la información, transcripción y divulgación). Esto fue ampliamente conversado con los Magistrados del TSE con la lealtad, franqueza y el profesionalismo con que un equipo asesor debe manejarse con su contraparte.

El Proyecto ATE en particular y el PNUD en general jugaron un papel clave en concientizar a los Magistrados sobre los riesgos técnicos y políticos de dejar la “Auditoría Internacional” con un perfil operativo en diversos procesos claves de la elección. Esto motivó que ellos modificaran la reglamentación específica y le dieran el carácter de asesoría para el TSE en control de calidad.

ÁREA: COMUNICACIÓN ESTRATEGICA. UNIDAD DE COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA Y CAMPAÑA INSTITUCIONAL 2013

ASISTENCIA EN COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA

Asistencia técnica especializada:

Ejecutada por el consultor especialista Gabriel Bonilla

Plan Estratégico.

La propuesta estuvo sustentada en 6 pilares fundamentales:

1. Tomar el control de la agenda mediática
2. Mostrar unidad en el TSE
3. Separar lo técnico de lo político
4. Manejar las expectativas
5. Responsabilidad compartida
6. Crear una Red de Apoyo

Articulación de Unidad de Comunicación e Imagen Institucional.

Ejecutado plenamente y conformada por:

1 Coordinador *senior*

1 Directora de prensa

1 comunicadora redactora, comunicados, monitoreo y estadísticas, asistencia Atención a prensa

1 especialista temas de campaña y eventos especiales

Construcción de una Red de Apoyo al TSE y al proceso electoral.

Este fue un proceso poco articulado, pero efectivo. La idea general de provocar impactos en la sociedad civil, dueños y directores de medios de comunicación, empresarios y diversas expresiones de la comunidad internacional, se logró.

ASISTENCIA PARA LA CAMPAÑA INSTITUCIONAL 2013. “TE TOCA VOTAR”

Designación de una agencia de publicidad⁴ y propuesta de campaña institucional 2013. Tarea plenamente cumplida. El lema central de la campaña, respondiendo al principio de responsabilidades compartidas (ciudadanía, partidos políticos, TSE, Medios de Comunicación, Gobierno, Sociedad Civil, Comunidad Internacional), recogió la idea de *Compromiso de todos*. Se concretó en el slogan: *Los ciudadanos votan, los partidos en las mesas cuentan, el Tribunal informa.*

El Proyecto ATE tuvo un aporte cercano al 60% del total del valor campaña. En apoyo y beneficio del Tribunal Supremo Electoral, se sumó luego otro aporte de la cooperación japonesa.



⁴ Este fue un tema complejo que merced de buenas decisiones del TSE se pudo atender adecuadamente: se estableció como principio, que dicha agencia además de demostrar idoneidad y calidad, debía tener plena independencia de cualquiera de los partidos o candidatos en contienda, por lo que las posibilidades se reducían sustancialmente. No obstante, se logró invitar a tres agencias con estas características y la seleccionada trabajó bastante bien.

¿Qué se consiguió con esto?

La campaña institucional “*Te toca*” tuvo una presencia estratégicamente pauta en medios, masivamente difundida en todo el país con sus recursos mediáticos y de apoyo (implementos, camisetas, termos, etc.) y se convirtió en efecto en el símbolo de las elecciones 2013, contribuyendo probablemente en el incremento histórico de la participación electoral de 49.91% en las elecciones generales de 2009, a 61% en las del pasado 24 de noviembre.

Esta campaña incluyó pauta televisiva, radial e impresa. En adición, la alianza con la empresa privada fue importante para proyectar su pauta en esferas no tradicionales. Fue una campaña apreciada y estéticamente adecuada para la realidad hondureña que la asumió de manera muy sencilla y efectiva.

La articulación de la Unidad de Comunicación e Imagen estuvo bien, fue un primero paso en una dirección correcta, pero al TSE, institucionalmente, le hace falta una disciplina que permita asumir las tareas de esta área con visión estratégica. Los esfuerzos de sistematización de la información diaria, así como los resúmenes semanales con la inclusión de los porcentajes de noticias “positivas, neutras y negativas” fueron altamente apreciados y fundamentales para la ubicación y monitoreo de los Magistrados en este campo, resultando en esta oportunidad una relación muy fluida y positiva con los medios de comunicación.

En general, el TSE cuenta con una experiencia reciente de abordaje estratégico de la comunicación desde la asistencia técnica, obteniendo con ello importantes beneficios institucionales y ha estructurado una unidad operativa especializada para ese efecto que sería conveniente mantener y fortalecer.

CAMPAÑA DE VALORES

La Campaña de Valores Democráticos *JUEGO LIMPIO* que tiene a “Don Justo” como figura central, fue relanzada en el marco de las elecciones 2013, mediante la reproducción de algunos de sus recursos gráficos generados en el año 2012 por el Proyecto ATE, así como mediante la producción de nuevos recursos orientados también a la difusión y la promoción.

Reproducción de materiales: Cuadernillos (impresión de 30,000 ejemplares), stickers (impresión de 60 mil ejemplares), otros implementos promocionales como camisetas, termos (5,000 de cada uno).

Distribución masiva en todos los Departamentos del país.

En el marco de las elecciones 2013, esto se hizo por medio del apoyo brindado por el equipo de Capacitación Electoral, desplegado en todos los Departamentos del país. Ellos no sólo distribuyeron de manera masiva los materiales en sus actividades de formación sino que muchos de los departamentos de hicieron “operación sticker” en las calles o se aprovechó diversos eventos para la distribución de estos vistosos y apreciados materiales.

Calendario 2014.

Se hizo una impresión de 10,000 ejemplares que están en proceso de distribución entre diversas instituciones y organizaciones basadas en Tegucigalpa, y mediante una alianza con la Secretaria de Educación para que este material pueda llegar y distribuirse en sus diferentes Direcciones Departamentales.



¿Qué se consiguió con esto?

Tener vigente en 2013, la campaña de Valores Democráticos (*Juego Limpio, Don Justo*) preparada el año pasado y que le ha permitido al TSE promover valores cívicos como la participación, la inclusión, la tolerancia, la colaboración organizativa, el respeto de la decisión de las mayorías, la transparencia, y otros que se resumen en el poderoso mensaje “Juego limpio”.

Lo anterior en medio del alto impacto mediático generado por los partidos y miles de candidatos, e incluso la campaña institucional del TSE que coexistió bien con la Campaña de Valores demostrando el éxito de su mensaje entre la población hondureña.

El Proyecto ATE ha producido camisetas y termos de diversos colores con el personaje central de la campaña, con la intención de que el TSE pueda contar con elementos de apoyo para impactar con un mensaje promotor de la democracia y los valores cívicos, al inicio del año escolar en los primeros meses del 2014.

Otro factor que fue exitoso en 2012-2013 y que se ha querido reproducir es la producción del calendario 2014, lo que por su propia naturaleza, tendría un efecto multiplicador de los mensajes de la campaña a todo lo largo del año entrante.

En general, el TSE cuenta con una campaña de valores (“Juego Limpio”) muy apreciada por su valor mediático y su mensaje positivo en la promoción de la tolerancia, el respeto, la integración, la aceptación de las decisiones tomadas por la mayoría, no discriminación, la participación de las mujeres y las personas con discapacidad, entre otros. Dicha campaña es “atemporal” por lo que ha sido y puede ser utilizada tanto en períodos electorales como no electorales.

OUTPUT 2: Asistencia técnica para la capacitación electoral.

CAPACITACIÓN ELECTORAL Y PRODUCCIÓN DE MATERIALES

Asistencia técnica especializada:

Ejecutada por la consultora especialista Carmen Chacón de Cárcamo (Tribunal Electoral de Panamá)

Evaluación 2012. Niveles nacional, supervisores, departamental, municipal.

Esto sirvió de base para el reclutamiento de capacitadores para el proceso 2013.

Se inició con 84 capacitadores del TSE (financiados por el Proyecto ATE), con la previsión de que su actividad se daría en un nivel departamental. Estas personas tuvieron una capacitación uniforme, de dos días y medio en la ciudad de Tegucigalpa. El equipo fue ampliado en noviembre 2013 en 56 personas más, para un total de 140 capacitadores a nivel nacional (todos cubiertos por el Proyecto).

Planificación y ejecución del Plan Nacional de Capacitación.

Actividad plenamente ejecutada, con gran calidad en todos los niveles de trabajo.

Acompañamiento a la Coordinación Nacional.

Actividad permanente, tanto desde la oficina del Proyecto ATE en Tegucigalpa como cuando estuvo presente la consultora Carmen Chacón de Cárcamo.

Acompañamiento a la estructura de supervisores y desplazamientos in situ. 14 regiones. Esto se hizo mediante el apoyo para su trabajo de organización y planificación, así como por medio de desplazamientos del Proyecto ATE al interior del país.

El Proyecto ATE atendió el trabajo de esta área no sólo con un acompañamiento intenso en las oficinas del Proyecto de Capacitación en Tegucigalpa, sino también mediante desplazamientos de miembros del equipo y la consultora Carmen Chacón de Cárcamo, que cubrieron casi todos los Departamentos del país (14 de los 18 Departamentos, quedando pendiente de visitar sólo Olancho, Gracias a Dios, Colón y Ocotepeque.

Adaptación a la nueva estrategia de capacitación TSE. Acuerdo institucional con INFOP, procuró una formación especializada de una semana en la temática de “formación de formadores”. Los 84 capacitadores del TSE recibieron su correspondiente Certificación. Una vez terminadas las tareas de capacitación de instructores de partidos, los capacitadores del TSE fueron autorizados e instruidos para hacer capacitaciones adicionales de MMER (lo que había sido solicitado por varios partidos políticos).

Evaluación 2013. Niveles nacional (Coordinación y Sub Coordinación y supervisores)

En los días posteriores a la realización de la elecciones del 24 de noviembre, y aprovechando el retorno de los supervisores departamentales, se aprovechó para realizar un taller de evaluación del Proyecto de Capacitación que arroja interesante información sobre los problemas detectados, sus causas y recomendaciones para superarlos, en el área de capacitación electoral y en las siguientes esferas:

- Planificación
- Ejecución
- Administración

¿Qué se consiguió con todo esto?

Se ha dicho de manera reiterada, que esta es la única estructura de dimensión nacional con que cuenta el TSE varios meses antes de las elecciones. En efecto, con este equipo probado en al menos tres elecciones (2009, 2012 y 2013) es una especie de cuerpo élite del TSE. Gente formada (incluso una buena cantidad en el marco de una formación BRIDGE, 2012) y que sabe hacer bien las cosas, al punto de que usualmente es requerida para cubrir falencias de otros proyectos como Custodios, SIEDE y Organismos Electorales (TED y TEM), al menos; lo anterior con la consecuente sobre carga y compromiso de la buena planificación ante el desenfoque que plantean esas nuevas tareas, generalmente asumidas en momentos críticos⁵. No obstante, la calidad del trabajo de capacitación y de relacionamiento con los actores departamentales y locales es siempre notable.

Esta es sin duda la base para la creación de una unidad permanente de capacitación, que cumpla esas tareas en períodos electorales y no electorales, en beneficio del TSE como institución. Y sucesivamente, desde luego, para la creación y funcionamiento del Instituto de Formación Cívico Política y Electoral. En esta oportunidad, el Proyecto de Capacitación participó en la formación de los siguientes segmentos de la sociedad hondureña, de cara a las elecciones generales del pasado 24 de noviembre:

⁵ Esto ha sido recogido en idénticos términos por el Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea.

Instructores de partidos capacitados: 1,299 en todo el país.

MMER capacitados: 7,011. Fueron cubiertos todos los Departamentos del país, y todos los partidos (aunque en menor cantidad, PN y Libre)

Otros actores (estadísticas en proceso de producción):

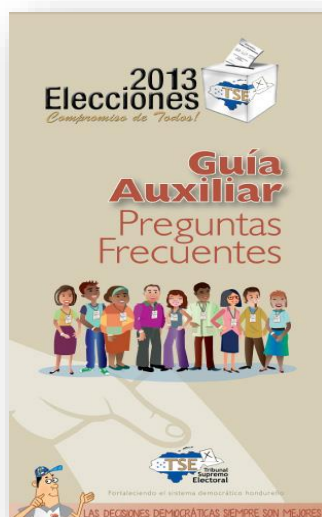
- Custodios/ operadores: 6,300
- Observadores: 596
- TED: 234
- TEM: 2,153
- Jóvenes/sociedad civil: 394

Producción de materiales de gran calidad.

La calidad de producción de materiales electorales y particularmente los de capacitación electoral (Instructivos, Cuadernos Guías de Prácticas) es muy superior a la de procesos electorales anteriores y el TSE mejora paulatinamente en este campo.

Para el año 2013, el Proyecto ATE incidió de manera directa en la producción de los siguientes materiales:

- Instructivos MMER. Individualizado para cada Departamento.
- Cuadernos guía MMER. Individualizado para cada Departamento.
- Guía Auxiliar Preguntas frecuentes.
- 5 tipos de Unifolios para *antes, durante y después* de la votación (aquí uno para cada tipo de elección) dirigidos a MMER e incluidos en las maletas electorales. Impresión de 153 mil ejemplares de cada uno de ellos.
- Presentaciones uniformes para capacitadores
- Guías para la planificación de cursos de capacitación



Evaluación 2013

Los Magistrados cuentan con información actual y precisa sobre los logros y problemas experimentados en las áreas de Planificación, Ejecución y Administración del Proyecto de Capacitación Electoral, a pocos días de realizados los comicios del 24 de noviembre de 2013.

PRINCIPALES ESCOLLOS O CUELLOS DE BOTELLA EXPERIMENTADOS POR EL PROYECTO ATE/PNUD EN EL PRSENTE PERÍODO

- 1 – Difícil toma de decisiones en la cabeza del TSE. Hay fisuras evidentes en los Magistrados. Además de las contradicciones propias del Pleno, a eso se sumó un complicado relacionamiento con el Consejo Consultivo de los Partidos Políticos.
- 2 - Politización (interés partidario) de algunas decisiones relevantes.
- 3 - No se cuenta con unidad de Planificación Institucional ni con planes de trabajo articulados en las unidades operativas
- 4 – No se cuenta con una Unidad de Informática estructurada y operativa.

5 – Incertidumbre sobre el futuro de la institución y de la oportunidad para la reforma electoral (ante el cierre de la presente legislatura y el establecimiento de la próxima).

Sin embargo. El relacionamiento del Proyecto ATE con el Pleno y con los Magistrados individualmente es excelente, hay acceso total a ellos; y en general, hay respeto y atención a las recomendaciones de la asistencia técnica. Lo mismo en relación con las unidades operativas contrapartes y otras de la institución.

LECCIONES APRENDIDAS Y MEJORES PRÁCTICAS

Como fue comentado en reiteradas oportunidades a la Representación, los proyectos electorales en periodo de elecciones tienen una dinámica administrativa difícil de atender con las normas usuales del PNUD. Más allá de la voluntad de las autoridades, debería reglamentarse específicamente la administración financiera para este tipo de actividades.

El proyecto de ejecución nacional tuvo grandes ventajas. La instalación en el TSE, la cercanía con funcionarios y autoridades otorgan mayor capacidad de incidencia y potencian el efecto de la confianza profesional una vez ganada. Para el beneficiario, el efecto de la asistencia técnica es mayor y es más fácil apropiarse de los cambios producidos. El trabajo de consenso de los planes operativos y para la planificación de las actividades es un aporte central al fortalecimiento institucional. Pese a lo que se ha expresado en informes de otros consultores, la ejecución nacional no sólo no limita la planificación de actividades sino que la fortalece.

Si bien la ejecución nacional demostró amplias ventajas, se creó una brecha entre el día a día del proyecto y la administración financiera desde PNUD. Es claro que la sinergia del equipo de proyecto se consolida desde la interacción y no fue una buena práctica mantener la administración con sede en el PNUD.

Existe también un desencuentro entre el tipo de contrato (IC por producto) y la actividad diaria que debe atenderse. En sentido estricto se está pagando un informe, pero la realidad es que el informe es un plus que debe hacer el consultor a su trabajo diario, particularmente demandante en períodos electorales.

El trabajo de fortalecimiento y asistencia técnica a instituciones enmarcadas en estados débiles o frágiles requiere visión de mediano/largo plazo. El TSE de Honduras es una institución muy joven, de transición entre un organismo con nombramiento y representación partidaria a otro de vocación técnica con nombramiento por mayoría calificada en el Congreso.

Dos elementos centrales a tener en cuenta:

1) la magistratura es de transición y actúa como tal, oscilando entre las decisiones técnicas y las políticas partidarias;

2) los empleados y funcionarios son los mismos del anterior TNE. No cambiaron ni total ni parcialmente, por lo que la despartidización de los mandos medios y funcionales es y será muy lenta. Lo anterior tiene relación directa con la capacidad institucional para absorber la asistencia, procesarla y convertirla en práctica.

En el caso de Honduras la mejor práctica fue asistir la creación de estructuras operativas profesionales, con despliegue territorial y amplia identificación institucional. La Unidad de Capacitación ha sido en las últimas tres elecciones, la columna vertebral del TSE. La planificación y despliegue de las brigadas que realizaron la actualización cartográfica fue otro hito importante, igual que el equipo técnico que ha coordinado con el RNP lo relacionado a la generación del Censo Nacional Electoral. En algunos de estos casos, la apertura del TSE para que con apoyo del ATE/PNUD se realizaron procesos competitivos para la identificación de estos líderes de tales unidades o para el nombramiento de técnicos de apoyo (por ejemplo en el área informática, en programación, ordenamiento de la información o generación de reportes estadísticos), resultó ser clave para acercar a la institución a un personal más calificado y no permeado por consideraciones partidarias.

En lo político el Proyecto obtuvo un amplio reconocimiento de los actores nacionales e internacionales. Posicionar el equipo dentro del TSE, incluso con los Magistrados, permitió un excelente grado de interlocución, intercambio e información respecto al proceso electoral. La comunidad internacional (incluyendo la agencia donante, el GSE y el G 16, entre otros) se sirvió de la información directa y precisa transmitida por el Proyecto; la comunidad política nacional reconoce el trabajo realizado y apoyó al TSE en algunas de las decisiones impulsadas por la asistencia técnica.

GESTION DEL CONOCIMIENTO

En cuanto a la gestión del conocimiento, los responsables del Proyecto estiman que el mayor aporte se encuentra en las dos evaluaciones planificadas en la Propuesta Técnica 2014 y en la Memoria de Labores para la que los Magistrados han solicitado el apoyo del proyecto.

1) Evaluación institucional del Tribunal Supremo Electoral. Se trata de un ejercicio sistemático y participativo que permita diagnosticar y sistematizar la situación y la información del organismo. Es una evaluación mixta, externa e interna, metodológicamente dirigida por expertos nacionales e internacionales de al menos dos meses de duración. Los ejercicios de lecciones aprendidas realizados a inicios de 2013 y la evaluación 2014, ordenará la información que permita una correcta toma de decisiones para la reforma a la ley electoral y la consecuente reorganización del Tribunal.

2) Asistencia al Pleno para la elaboración de la Memoria de Labores que deberá entregar al Congreso de la República en mayo de 2014. Usualmente, las memorias no recogen las lecciones aprendidas y las recomendaciones de rigor. Son documentos cuasi estadísticos y descriptivos. Esta vez, el Pleno desea presentar un trabajo más reflexivo, con valoraciones y recomendaciones para profundizar el desarrollo democrático.

3) Evaluación final del Proyecto ATE.