



**CNA**

**Consejo Nacional Anticorrupción**  
“Levantemos los muros de la integridad”

*Unidad de Conocimiento y Análisis*

**Comentarios al  
Informe Nacional de  
Transparencia 2009**

*Hacia una Política Integral Anticorrupción*

**Abg. Renán Sagastume**  
09 de diciembre de 2009

## **COMENTARIOS AL INFORME NACIONAL DE TRANSPARENCIA HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN 2009**

Mi agradecimiento al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) por permitirme hacer algunos comentarios al informe Nacional de Transparencia 2009 que, hasta donde es mi conocimiento, es el único o de los pocos esfuerzos nacionales en esa materia. En materia internacional existen varios informes como ser el Latinobarómetro, el del Banco Mundial, el de la Universidad de Vanberbil y, el más, conocido, el de Transparencia Internacional que es el informe más opaco en su formulación. Nadie conoce como lo hacen, a quien consultan. Tengo la impresión que desde hace una década en el caso de Honduras, simplemente copia el informe del año anterior. Y por supuesto en los Estados Unidos la escasa supervisión del sistema bancario y bursátil no le afecta, en lo más mínimo, en su índice de transparencia.

El ser humano es el único capaz de tomar decisiones y lo hace bien sea respetando las normas y los valores o bien transgrediéndolos. Las normas jurídicas tienen la condición en si mismas de su violación e infracción por los individuos. La corrupción es simplemente como la actitud de valorar o rechazar las normas y los valores. La corrupción no tiene una cura simple como la polio tiene su vacuna. Incluso científicos sociales como Klitgaard sostiene que hay corrupción que puede ser tolerada, como por ejemplo las pequeñas mordidas a los agentes de tránsito.

Yo difiero que Honduras sea un estado capturado por la corrupción, pues creo que, todavía, en el país no esta generalizada la convicción de que no ser corrupto es pertenecer a una grave variedad de tontos, solos en una burbuja de honradez en un mar proceloso de corrientes corrompidas. La mayoría de las instituciones y su personal están comprometidas en la lucha contra la corrupción. Ahora bien si no se empieza a cortar esa hidra, puede llegar a realmente capturar al Estado.

La corrupción es mucho más que un problema de ilegalidad sino que es un problema de violación a los valores.

Tal como dice el informe en el Código de Conducta Ética del Servidor Público señala lo que legalmente debe de entenderse por corrupción. Max Weber, citado por Richard Klitgaard, en su libro Controlando la Corrupción, arguía que no se debía comenzar con una definición sino que lo correcto es derivarla de la observación específica de hechos, por lo cual nunca debe de haber una definición final, sino que esta se debe de construir a mano. Tener una definición en una ley la vuelve estática. La comprensión de lo que se considera corrupto en las sociedades evoluciona.

La definición legal establecida en el citado Código adopta una definición clásica orientada más hacia la actuación del sector público y avanza hasta la realización de actos

ilícitos por parte del servidor público en provecho particular o de cónyuge o parientes. Klitgaard en el libro citado hace una ecuación: “Corrupción igual monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de la obligación de rendir cuentas) por la decisión pública”. Me parece que una correcta aproximación a una definición no puede obviar que la corrupción como acertadamente lo expresa Napoleón Salto Galarza, es un “problema de poder económico y político y como un problema ético y de conciencia moral de violación de las normas y valores.

La corrupción, recalco, es un problema más allá de la mera legalidad. Uno puede realizar un acto corrupto aunque no sea ilegal

Por otra parte los actos de corrupción que se producen en el sector público solo son factibles con la participación de individuos ubicados en el sector privado, excepto el los casos de robos de dineros o bienes del estado. El propio Informe corrobora esta aseveración en la percepción de las formas más comunes de corrupción. Quién soborna a un policía, quien soborna a funcionarios para ganar licitaciones, quién soborna a jueces, quien paga para que se roben expedientes del poder judicial, quien paga a tramitadores ilegales. Es decir intervienen dos voluntades. Cuál es el objeto de financiar campañas políticas, sencillamente para tener acceso a los políticos y a los que detectan el poder del Estado. Insto al Consejo Nacional Anticorrupción que se analice este tema. Hace mucho tiempo he señalado que es necesario limitar el gasto electoral, promover la transparencia, acceso equitativo a los medios, financiamiento público, auditoría de los recursos de campaña. Abrir la puerta a la realización de campañas millonarias que luego son pagadas desde el poder a quienes las financian que pueden ser el poder económico o el poder del crimen organizado.

Los temas centrales del Informe son las compras y contrataciones del Estado y al acceso a la información pública. Obviamente si en esos dos puntos se lograra mejorar la eficiencia y eficacia necesariamente tendría una incidencia directa en mejor la percepción de corrupción. El dinero público se destina en más del 50% del PIB a financiar contratos de obra pública, de bienes y servicios y la percepción es que en algunas de las etapas se comenten ilícitos. Que más ejemplo que un puente se cae 15 días después de su inauguración.

En materia de compras y contrataciones comparto el contenido del Informe sin embargo, me parece que hay tres puntos que están obviados o, por lo menos, poco desarrollados:

1. Contra la política de licitación competitiva se da el caso de colusión. En lugar de participar en forma independiente, ofertando sus mejores precios, varias empresas se ponen de acuerdo en el precio que licitan, quien será el licitador del precio menor y como se compartirán las ganancias de sus esfuerzos colusorios.
2. El conflicto de intereses entre servidores públicos y las empresas ofertantes, contemplado de manera sumamente difusa en la Ley de Contratación del Estado que amerita su revisión para puntualizar los casos y dejando poco a la discrecionalidad.

3. El régimen de regalos, que incluye dinero, viajes, vacaciones pagadas, uso de aviones, yates y otros placeres. Hay que desarrollar de manera urgente las disposiciones del Código de Conducta Ética del Servidor Público sobre estas materias de conflicto de intereses y régimen de regalos.

En términos generales Honduras cuenta con una buena ley de contratación, el esfuerzo de ONCAE y de HONDUCOMPRAS debe de fortalecerse pero donde hay una grave omisión, que no esta lo suficientemente resaltado en el Informe, es que el sistema compras CARECE DE UN EFICIENTE SISTEMA DE CONTROL, que debe de estar inmerso en todo el proceso de compras y contrataciones, de manera tal que sin cumplir algún aspecto de la normativa vigente no se pueda pasar al otro procedimiento. Verbigracia: No se puede iniciar el proceso de contratación sin que se cuenten los estudios, planos, diseños y especificaciones generales y técnicas debidamente concluidas y actualizadas y que el sistema de control automáticamente impide proseguir con el proceso. No se debe de confundir la existencia de auditorías internas con la existencia de un verdadero sistema de control que son dos partes muy ligadas pero, a su vez, diferentes,

El Tribunal Superior de Cuentas esta ejecutando ese sistema nacional de control que contempla entre sus componentes la elaboración del marco rector del control interno en la contratación y administración de bienes y servicios, así como el respectivo proceso de sensibilización y capacitación al personal del sector público, Tribunal y, unidades de auditoría interna. Pero además se prevé la capacitación y entrenamiento en auditorías de proyectos de obras de infraestructura, de costo e impacto ambiental, proyectos sociales, de salud y educación, técnicas de investigación forense de hallazgos de responsabilidad civil y de presunta responsabilidad penal.

El Informe señala un punto de suma importancia. La Ley de Contratación del Estado solo se aplica a las compras y contrataciones financiadas con recursos del presupuesto nacional. Los contratos financiados por las fuentes externas aplican sus propias normativas de adquisición e incluso, en muchos casos, los conflictos se dirimen en las oficinas de adquisiciones de esas fuentes. Lo cual implica la vigencia de varios sistemas de adquisiciones. BID y Banco Mundial han acordado un sistema común, pero todavía no se ajusta la ley de Honduras a esos estándares. Es de señalar que la aplicación de los normas de contratación de las fuentes de recursos tampoco ha sido sinónimo de transparencia.

Honduras ha gastado una cantidad impresionante de recursos en modernizar los procesos de compras y contrataciones, ha capacitado mediante diplomados en compras a una importante cantidad de funcionarios y no parece correcto que solo una parte muy reducida de de las compras se hagan bajo la ley de contratación y la mayoría fuera esa ley, estableciendo un verdadero cerco fiduciario.

Por otra parte el tema de las compras directas bajo el argumento de la emergencia, es un punto que va contra la transparencia en las contrataciones del Estado. Una alta funcionaria del gobierno del presidente Zelaya señaló que en Honduras todo era emergencia por consiguiente cuál es el problema de hacer todas las compras utilizando el

mecanismo de compras de emergencia. Durante el periodo del 2006 al 2008 realizadas por 80 instituciones gubernamentales, sin incluir el régimen municipal, determino lo siguiente: En el año de 2006 bajo compra directa se invirtió L.1,413,873,770.47; en el año 2007: L. 6,648,726.04; y, en el año 2008: L. 643,238,514.48.

Lo anterior motivo al Tribunal Superior de Cuentas remitir al Presidente y diputados del Congreso Nacional el oficio No. MRSF-TSC-36/08 de fecha 24 de julio de 2008, donde se señala la preocupación de la institución ante la tendencia excesiva a utilizar el sistema excepcional de compra directa (no competitiva), lo cual no estimula ni la transparencia ni la competencia y por ende diluye la posibilidad de la obtención de los mejores precios.

El gobierno de Honduras, por medio de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) realizó bajo el procedimiento de contratación directa para el suministro de 250 MW de energía eléctrica, ante lo cual el Tribunal Superior de Cuentas emitió los Informe No. 04/2008-DASII y su ampliación, el cual hicimos llegar al Congreso Nacional y a los jefes de bancada.

El Tribunal Superior de Cuentas recomendó a la ENEE y al Congreso Nacional, en consideración a los análisis realizados, no aprobar los contratos de compra de energía (013-2008 y 014-2008) firmados por la ENEE, por no ser adecuados a los intereses de la nación y no contribuir a solventar la crisis financiera de la ENEE; por el contrario, le agregarían un sobrecosto del orden de US\$614 millones en el término de los 20 años de los contratos.

No obstante la opinión técnica desfavorable del Tribunal Superior de Cuentas la Empresa Nacional de Energía Eléctrica mandó al Congreso Nacional la aprobación del contrato de suministro No. 013/2008, celebrado en febrero de 2008, entre la ENEE y la Empresa Comercializadora de Electricidad Centroamericana (CECHSA). Dicho contrato fue aprobado por el Congreso Nacional el 9 de octubre de 2008 y publicado en la Gaceta de 22 de enero de 2009.

Por ser coincidente con los resultados del Informe me parece importante compartir con ustedes algunas de las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción hechas a Honduras y que fueron recogidas en el plan de acción consensuado entre el gobierno y sociedad civil en reunión celebrada en febrero de 2008.

El Comité sugiere que la República de Honduras considere las siguientes recomendaciones:

1. Fortalecer los sistemas para la adquisición con y sin licitaciones públicas. Para cumplir con esta recomendación, la República de Honduras podría tener en cuenta las siguientes medidas:
  - a) Evaluar la posibilidad de incorporar en la Ley de Contrataciones del Estado una disposición que establezca un procedimiento consultivo consistente en poner a

- disposición del público, con anterioridad a la publicación del llamado, los proyectos de pliego de bases y condiciones particulares por un período determinado para la formulación de observaciones por parte de todo interesado.
- b) Mejorar los procedimientos para el anuncio de contratos y la selección de contratistas en aquellas situaciones en que se aplique la contratación directa.
  - c) Modificar el artículo 9 de la Ley de Contratación del Estado para eliminar la amplia discrecionalidad que permite con respecto a la determinación de una situación de emergencia.
  - d) Modificar el artículo 63(4) de la Ley de Contratación del Estado para definir qué situaciones pueden dar lugar a la decisión de que las operaciones del gobierno se deben mantener en secreto y que, por ende, se debe recurrir a la contratación directa
  - e) Considerar la conveniencia de establecer disposiciones que requieran que los órganos gubernamentales notifiquen a las partes interesadas el resultado de las evaluaciones de las ofertas, antes de que se tome la decisión final sobre la selección, para permitir a dichas partes plantear sus impugnaciones previamente a la adjudicación.
  - f) Establecer disposiciones que rijan la selección de los proveedores a quienes se invitará a participar en una licitación, en los casos de licitación privada o concurso privado
  - g) Establecer disposiciones que permitan a cualquier persona el acceso a la documentación de justificación de adjudicación de los contratos.
2. Fortalecer HONDUCOMPRAS para asegurar que, siempre que sea posible, las instituciones estatales que utilizan el sistema nacional de adquisiciones, publiquen la totalidad de sus adquisiciones disponibles en HONDUCOMPRAS.
  3. Fortalecer los mecanismos de impugnación de los procesos de adquisición. Para cumplir con esta recomendación, la República de Honduras podría tener en cuenta las siguientes medidas: Implementar disposiciones específicas que permitan la impugnación de los procesos a nivel administrativo, en las que se especifique la forma en que los órganos gubernamentales deben recibir y responder a las impugnaciones o apelaciones, independientemente de los procedimientos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos y la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
  4. Fortalecer el sistema nacional de adquisiciones. Para cumplir con esta recomendación, la Republica de Honduras podría tomar en cuenta las siguientes medidas:
    - a) Asegurar la operación plena de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones (ONCAE) y su dotación de personal y recursos necesarios para llevar a cabo correctamente las funciones que tiene asignadas.
    - a) Asegurar que el Tribunal Superior de Cuentas cuente con los recursos suficientes para cumplir con sus funciones, en particular las relativas a la fiscalización externa del sistema nacional de adquisiciones.
    - b) Asegurar que todas las instituciones del sector publico tengan una unidad de auditoria interna que realice la fiscalización y que apliquen las Normas Generales de Auditoria Interna y verificar que se han emitido las Normas Particulares de

Control Interno, con base a las Normas Generales de Control Interno y demás normativa que sobre su funcionamiento dicte el Tribunal Superior de Cuentas.

- c) Llevar a cabo evaluaciones periódicas que permitan medir el uso y la eficacia del sistema nacional de adquisiciones y, con base en sus resultados, definir y considerar la adopción de medidas específicas para garantizar la transparencia, la publicidad, la equidad y la eficiencia del sistema

El derecho a la información pública no solo es la vigencia de una ley sino de eficacia social de la misma. Como todo proceso la norma es cuerpo vivo perfectible, que requiere tiempo para armonizar la vigencia con la eficacia. No es fácil darle el alcance a los conceptos que están inmersos en una ley en formación.

La transparencia es uno de los elementos, si la sociedad es informada regularmente, sabe lo que está sucediendo y tiene los elementos para poder decidir, con todos los elementos de juicio y además se pasa de una democracia pasiva a una democracia cada más activa, donde haya cada vez más oportunidades, es decir eso va a mejorar la condición social.

Quisiera de manera respetuosa sugerir al CNA que anualmente otorgue una calificación entre todas las instituciones y determine cuál o cuáles instituciones poseen los mejores portales por la cantidad y calidad de información, para establecer una sana competencia.

El tema de capital social merece un análisis especial. Del informe es claro que Honduras es una cultura donde predomina una clara ausencia de confianza a nivel interpersonal. Un 60.1 por ciento de los hondureños no confían en sus vecinos, en sus amigos, en sus familiares. Lo que es más grave es que en el Informe del año 2007 ese porcentaje era de 46%, lo que significa que dos años después hemos tenido un dramático aumento. Si yo hondureño confío casi nada en los que conozco que nivel de confianza pueden tener respecto a las instituciones, funcionarios y personajes públicos. Ninguna institución llega al 50% de aceptación.

Ahora bien ese nivel de confianza como impacta en el tema de solidaridad, de participación en redes de solidaridad, de apoyo mutuo en seguridad, de participación social. No hay duda que las organizaciones de sociedad civil tienen un tremendo trabajo por delante.

Hay estudiosos del tema que señalan que el nivel de confianza tiene que ver con la carencia de líderes. Otros señalan que ese no es el problema sino más bien que no hay seguidores que confíen en el líder. Cómo creamos instituciones confiables si los ciudadanos confían muy poco en otras personas.

Me parece que para empezar a levantar el nivel de confianza los funcionarios deben de rendir cuentas y la transparencia, para lo que un eficiente sistema de transparencia que facilite el acceso a la información pública puede ser un instrumento valioso en la

construcción de ciudadanía y sirva para acortar la tan pronunciada brecha entre personas y las instituciones.

Al analizar el informe vemos que los hondureños no creen o creen muy poco en las instituciones que creen o ejecutan legalidad. Los peores valorados son los partidos políticos, instancias indispensables en la creación de las leyes. E igual calificación tienen las instancias encargadas de ejecutarlas llámense jueces, fiscales, Procuraduría General de la República o el Tribunal Superior de Cuentas. Entonces el tema de la legalidad está cuestionado, pues no creemos ni en quien la diseñan ni en quienes la aplican. Me parece que después del 28 de junio de este año 2009 puede haber un incremento en el nivel de confianza mutua y en las instituciones, pues la discusión central se basó en la legalidad e institucionalidad.

Parece que Honduras se debate entre dos visiones que no se tocan, una de los ciudadanos y otra de la institucionalidad. De allí que la política pública de lucha contra la corrupción puede llegar a convertirse en ese mecanismo para acercar las dos visiones.

La Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública y el Código de Conducta Ética pretenden que la cosa pública no solo sea un asunto de políticos sino que la ciudadanía tiene una participación activa y son claramente un proceso de construcción de ciudadanía porque no podemos esperar a que un gobierno democrático sólo sustente su actuar en elecciones libres y transparentes; No podemos pensar solamente que el voto sea un cheque en blanco, por más votos que saque un candidato o un partido

Hoy lo que se está dando claramente es una redefinición de lo público y lo político. Para la competencia del gobierno ahí están los partidos. Los ciudadanos, más allá del término votantes, están más fortalecidos, saben que pueden participar en la toma de decisiones sobrepasando el voto cada cuatro años. Uno de los mecanismos que facilita esa participación es la información y tiene que ver justamente por hacer objetivo y viable ese derecho. Participar en los asuntos públicos significa “Quiero saber a quien le dieron un subsidio y para qué; quiero saber y conocer los presupuestos nacionales y municipales; quiero saber las políticas en materia de seguridad, de educación; quiero saber cuanto invirtieron en el puente o en el parque, etc. etc. En Honduras la pregunta más frecuente es cuanto gana fulano o zutano.

En cuanto al seguimiento de casos de corrupción quiero proponer que en la Mesa de Transparencia creada por iniciativa del CNA, el Tribunal Superior de Cuentas y el Ministerio Público compartan información. Por una parte el Tribunal informa que al 30 de octubre de este año le ha remitido al Ministerio Público 103 informes con indicios de responsabilidad penal o de enriquecimiento ilícito. Como ciudadanos necesitamos conocer los avances en los estrados judiciales. A su vez el Ministerio Público informe cuáles son las solicitudes que ha hecho al Tribunal y éste comparta los avances. Me parece, sinceramente, que los casos judicializados son mucho más que los que señala el Informe.

La corrupción es un problema de gran envergadura que tiene el gobierno. Cohabita en todos los niveles. Tenemos años de estar congelados como un país de prácticas corruptas.

Se impone una cultura preventiva con un buen sistema de control, tal como el que ha empezado a desarrollar el Tribunal Superior de Cuentas, y con una eficiente sanción.

Para construir el edificio anticorrupción primero se debe de levantar una estructura lo bastante sólida sobre el cual se va hacer esa construcción. A mi juicio la aprobación de una política de estado anticorrupción, que apunte un sistema de prevención es el mejor mecanismo para controlar ese flagelo.

Esa política debe ir acompañada de un proceso de educación diseñado en el corte, mediano y largo plazo para construir ciudadanía y fortalecer valores. Pero además los servidores públicos deben de ser permanente capacitados en sus deberes y responsabilidades, sobre todo en su deber de rendir cuentas.

El éxito de la política esta en la vigilancia continuada para prevenir la ocurrencia de los desmanes y ello se lograra con la participación ciudadana y con la existencia de un sistema nacional de control de los recursos públicos, cuya implementación plena depende de la voluntad política del Tribunal Superior de Cuentas y del nuevo gobierno. La ineficiencia administrativa transita libremente por el sistema público, desprovistos de mecanismos de control interno efectivo, esto es un paraíso para su desarrollo.

Finalmente una ciudadanía debidamente informada esta más capacitada para exigir el rendimiento de cuentas.

Buenos días