

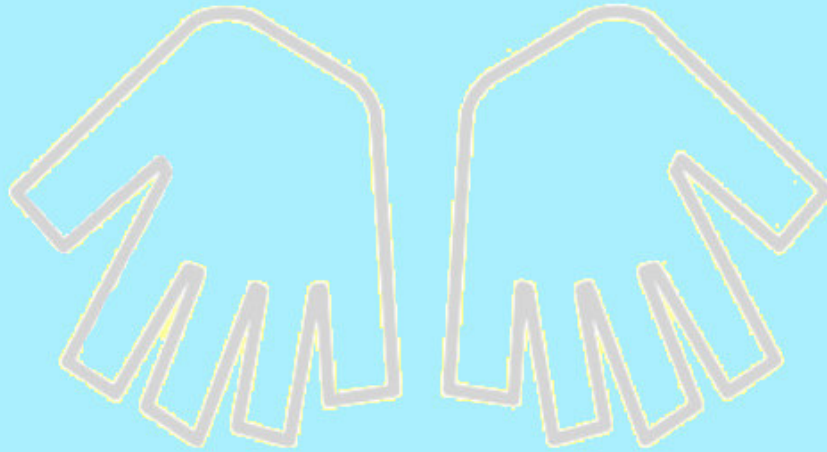


**C N A**

**CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

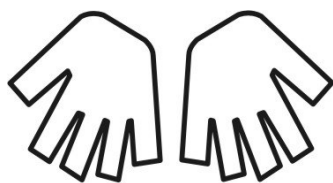


**Honduras**



# **Estrategia Nacional Anticorrupción**





**C N A**

**Edificio Ejecutivo Las Lomas , Ave. San Juan Bosco, Tegucigalpa, Honduras  
Tel/Fax: (504)232-1567 Email: [utcna@multivisionhn.net](mailto:utcna@multivisionhn.net)**

El presente documento ha sido elaborado por la Unidad Técnica del CNA, con la participación de la Sociedad Civil en atención a las resoluciones del CNA.

Este Documento puede ser reproducido total o parcialmente siempre que exista la aprobación por parte del Consejo o de su Unidad Técnica.

# FUNDADORES DEL CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El Consejo Nacional Anticorrupción se crea por iniciativa del Presidente Constitucional de la Republica de Honduras Ing. Carlos Roberto Flores (1998-2001) mediante Decreto Ejecutivo 015-2001, y se reinstala por el Presidente Constitucional Lic. Ricardo Maduro Joest (2002-2006) mediante Acuerdo Ejecutivo 064-2002, dándole continuidad y reiterando la voluntad política de fortalecer sus acciones.

## MIEMBROS INTEGRANTES

### Decreto Ejecutivo 015-2001

S.E. Cardenal Oscar Andrés Rodríguez  
Lic. Gustavo Alfaro  
Dr. Enrique Aguilar Paz  
Dr. Miguel Andonie Fernández  
Ing. Irma Acosta de Fortín  
Señor Juan Ferrera  
Lic. Jorge Yllescas Oliva  
Dr. Hedman Allan Paredes  
Lic. Mauricio Díaz Burdett  
Prof. Marco Orlando Iriarte  
Dra. Juliette Handal de Castillo  
Ing. María Luisa Cáliz

Licda. Gabriela Núñez de Reyes  
Abog. Vera Sofía Rubí  
Abog. Gautama Fonseca  
Abog. Enrique Flores Valeriano  
Abog. Geovanny Martínez Lizardo  
Abog. Selma Estrada de Uclés  
Abog. Roy Edmundo Medina  
Dr. Ramón Villeda Bermúdez  
Abog. José María Palacios  
Abog. Leo Valladares

### Acuerdo Ejecutivo 064-2002<sup>1</sup>

S. E. Cardenal Oscar Andrés Rodríguez  
Dr. Enrique Aguilar Paz  
Dr. Miguel Andonie Fernández  
Ing. Irma Acosta de Fortín  
Abog. César A. Batres  
Sr. Rodolfo Eyl  
Sr. Orlando Burgos  
Lic. Mauricio Díaz Burdett  
Sr. Juan Ferrera  
Sr. Daniel Durón  
Lic. César Montes  
Ing. Maria Luisa Cáliz  
Dr. Luis Cosenza Jiménez

Lic. Arturo Alvarado  
Dr. Jorge Ramón Hernández Alcerro  
Lic. Oscar Álvarez  
Lic. Federico Brevé Travieso  
Lic. Mario A. Duarte  
Lic. Fernando Montes  
Abog. Renán Sagastume F  
Abog. Roy Edmundo Medina  
Sr. Rolando Dubón Bueso  
Abog. María Elena Matute  
Dr. Ramón Custodio

---

<sup>1</sup> Integraron temporalmente el CNA el Sr. Juan Ángel Arias y el Lic. Delmer Urbizo Panting.

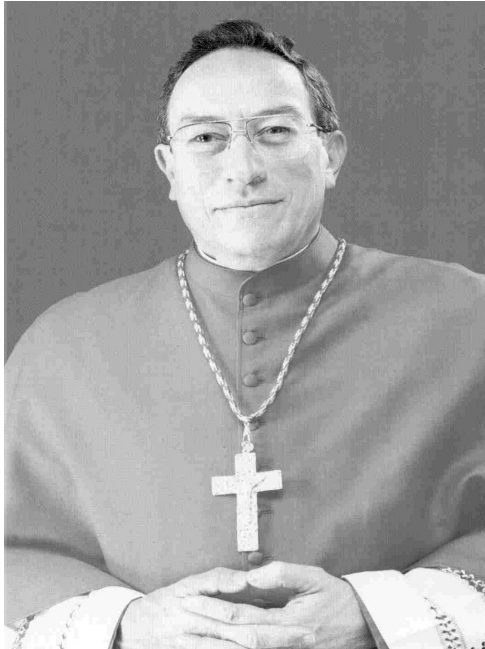


**Unidad Técnica**  
**Consejo Nacional Anticorrupción 2001-2002**

German Espinal Zúñiga, Director Ejecutivo  
Evelyn Dinora Hernández, Especialista en Justicia  
Fabiola Maldonado, Especialista en Comunicaciones  
Marlin Oscar Ávila, Especialista en Desarrollo Económico



PENSAMIENTO GENERAL DEL CARDENAL SOBRE  
LA CORRUPCION



## CONTENIDO

---

<b>I. PRESENTACIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>II. RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>3</b>
<b>III. MARCO DE REFERENCIA</b> .....	<b>6</b>
CONDICIONES, CAUSAS Y EFECTOS.....	7
CONTEXTO INTERNACIONAL .....	9
CONTEXTO NACIONAL.....	10
COMPROMISO POLÍTICO ANTE LA CORRUPCIÓN.....	11
CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN .....	12
CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN.....	13
DIAGNÓSTICO PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA .....	14
<b>IV. PLAN ESTRATÉGICO</b> .....	<b>30</b>
MATRIZ DE PRODUCTOS PARA EL LARGO PLAZO .....	33
<b>V. PLAN GENERAL DE MEDIANO PLAZO</b> .....	<b>35</b>
ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO (2002 – 2006) .....	35
A. Modernización de la Gestión Pública .....	36
B. Modernización del Congreso Nacional y Fortalecimiento de los Entes Contralores del Estado.....	37
C. Reforma al Poder Judicial y a la Normativa Legal vigente.....	38
D. Gobiernos Municipales .....	39
E. Consolidación de la Participación Ciudadana .....	40
<b>VI. ESTRATEGIA DE IMPLANTACION</b> .....	<b>42</b>
JERARQUIZACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA .....	42
INTEGRALIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN.....	42
CONCERTACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL.....	42
APLICACIÓN GRADUAL.....	43
COMUNICACIÓN .....	43
SEGUIMIENTO DEL PLAN .....	43



## I. PRESENTACIÓN

La estrategia tiene como propósito fundamental proporcionar los instrumentos de las políticas públicas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles de la sociedad hondureña. Este documento es producto de un proceso altamente participativo que el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) ha realizado en diferentes regiones y sectores de la sociedad hondureña para su formulación, validación y socialización, respaldado por la comunidad internacional.

De esta forma se atiende el compromiso político de afianzar los esfuerzos para reducir la corrupción y mejorar el estado de derecho en todas las áreas de la actividad socio económica<sup>2</sup>.

La preparación de este documento se ha acelerado atendiendo el sentido de oportunidad coyuntural que representa el espacio de transición y cambio de gobierno con distinto liderazgo político, permitiendo al Consejo aprobar el primer documento sobre la Estrategia Nacional Anticorrupción y una propuesta de Plan de Acción de corto plazo (anual)<sup>3</sup>. El enriquecimiento del documento debe profundizarse y ampliarse en la medida en que se continúa el proceso de consulta, validación y socialización de la estrategia.

<sup>2</sup> Decisión Point Document, HIPC Initiative, Junio 2000

<sup>3</sup> Ver Anexo 6



C N A

Este proceso se fundamenta en la estructuración de un diagnóstico que se inició recientemente y que comprende:

- La dimensión y alcance de la corrupción en Honduras
- Áreas más afectadas por la corrupción
- Causas y factores ligados a la corrupción
- Evaluación de los instrumentos y mecanismos legales e institucionales existentes.

Para la elaboración de este diagnóstico se contó con diferentes fuentes a nivel interno y externo. En el primero destaca la colaboración del Instituto del Banco Mundial, que permitió la realización de una encuesta, asimismo los resultados de la opinión ciudadana de la Universidad de Pittsburg, de igual manera los resultados de los foros sectoriales de consulta, las entrevistas y reuniones con entes institucionales y municipales y las mesas de trabajos sectoriales.

La Estrategia Nacional Anticorrupción se ha formulado a partir de una visión de largo plazo y bajo un compromiso de Estado. Esta actividad es coordinada por la Unidad Técnica del Consejo Nacional Anticorrupción, con la participación de representantes de la sociedad civil y de los distintos Poderes del Estado.

Para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, se han diseñado cinco ejes estratégicos, cuya



ejecución demanda la expresión de la voluntad política del gobierno, la participación de diversos sectores estatales y de la sociedad civil.

El primero, retoma los procesos de modernización de los sistemas de gestión pública a través del desarrollo institucional de algunos órganos gubernamentales, proponiendo la introducción de mecanismos efectivos para que los servidores públicos ejerzan sus funciones con vocación de servicio a la colectividad, transparencia e integridad.

El segundo, está relacionado con la Modernización del Congreso Nacional y el análisis de la estructura, funciones y competencias de los Órganos Contralores del Estado y otros órganos que dependen del Poder Legislativo.

El tercero tiene relación con el objetivo de establecer la vigencia del Estado de Derecho y contar con un sistema jurídico eficaz y eficiente, que no de lugar al abuso y a la trasgresión legal y castigue efectivamente los casos de corrupción en la Administración Pública. En este contexto, será necesario fortalecer el Programa de Modernización del Poder Judicial, que actualmente se encuentra en curso, y enfatizar las acciones destinadas a la investigación, prosecución, procesamiento y condena de los hechos de corrupción, así como el análisis y evaluación de la normativa vigente en cuanto a su vulnerabilidad ante la corrupción y su adecuación a la Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción.

El cuarto, se refiere al fortalecimiento de los gobiernos municipales previendo el diseño e implementación de medidas que garanticen la transparencia en la gestión y contratación de los fondos que administran las municipalidades y rendimiento de cuentas, haciendo énfasis en las dos municipalidades más grandes del país: San Pedro Sula y Tegucigalpa.

Finalmente, el quinto eje estratégico, propone la prevención de actos y prácticas corruptas con la participación de la sociedad civil, para emprender acciones específicas destinadas a luchar contra las prácticas de corrupción, reflejando la voluntad de la sociedad hondureña por erradicar este estigma que daña la credibilidad del país.

De la primera fase de esta Estrategia se desprende el Primer Plan de Acción, que contempla las actividades inmediatas que deben emprenderse en el ámbito institucional, legal y de participación ciudadana<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> documento anexo.



## II. RESUMEN EJECUTIVO

La corrupción se define como un abuso de la posición pública cuando un funcionario acepta o solicita un soborno, ó a través de prácticas de nepotismo, prevaricato, cohecho, apadrinamiento y otras para la obtención de beneficios particulares. Incluye la conducta de personas o empresas particulares que ofrecen sobornos para eludir políticas y procesos públicos.

Las causales de la corrupción se perciben en una diversidad de factores que, además de estimularla, la producen. Entre ellas está el exceso de discrecionalidad en los funcionarios, la improvisación administrativa, la excesiva centralización, los sistemas administrativos obsoletos, la desinformación pública, un marco jurídico inadecuado, el deterioro de valores éticos, una sociedad civil débil y un servicio civil inadecuado.

La corrupción tiene altos costos sociales, políticos, económicos y en la humanidad misma. Reducen drásticamente la capacidad de inversión privada y del gasto público; daña las finanzas públicas y afecta negativamente los planes de desarrollo nacional y regional. Produce ingobernabilidad al restar legitimidad y estabilidad del liderazgo político, desprestigia a las instituciones políticas erosionando la institucionalidad del Estado de Derecho. Los servicios sociales disminuyen su cobertura produciendo mayor escasez de oportunidades de desarrollo humano, profundizando y expandiendo la pobreza.

Las denuncias y análisis sobre la corrupción internacional obligó a los organismos multilaterales como la ONU, el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo y otros, a elaborar e implementar una estrategia internacional contra la corrupción. Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA), adoptó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, el 29 de marzo de 1996, la cual fue suscrita y ratificada por Honduras, junto a otros 23 países del área, el 28 de abril de 1998.

Honduras ha venido asumiendo posiciones oficiales contra la corrupción expresadas concretamente con la creación de comisiones y consejos integrados por personalidades de mucho crédito dentro de la sociedad hondureña. El 2 de marzo de 1994, se creó la Comisión de Prevención y Lucha Contra la Corrupción y en febrero de 2001, mediante otro acuerdo Ejecutivo, se conforma el actual Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). Su propósito, auxiliado por una Unidad Técnica, es la elaboración y la promoción de la ejecución del presente plan estratégico por parte del Estado.

De acuerdo al diagnóstico elaborado para esta planificación, la corrupción es en sí uno de los obstáculos más serios para el desarrollo económico y el tercer problema más serio, después del crimen y el alto costo de



vida, para los ciudadanos<sup>5</sup>. Las corrupción toma diferentes formas y características en las diferentes regiones, dependiendo de las actividades económicas y el desarrollo institucional de cada una. Aparece más desarrollada en la capital y en la zona norte por su misma concentración de poder político y económico. Su presencia es mayor en los servicios públicos, en la captura del Estado para influenciar las leyes y regulaciones; en la compra de cargos públicos, en las adquisiciones y contrataciones del Estado; en el contrabando y en el desvío de fondos destinados a sectores importantes para el desarrollo nacional.

La alta politización de órganos contralores, fiscalizadores y de justicia eleva la desconfianza ciudadana haciéndola sentir impotente frente a la corrupción porque prevalece la impunidad antes que la justicia y el derecho. Uno de cada cinco hondureños ha sido víctima de la corrupción<sup>6</sup>

Los relieves de la problemática a que lleva el diagnóstico obtenido induce a trazar una estrategia por un período suficiente como para realizar cambios estructurales, jurídicos e institucionales, además de incidir en los valores culturales afectados por la corrupción, contando con la participación ciudadana como principal aliada en los distintos frentes de lucha contra la corrupción.

<sup>5</sup> Governance and Anticorruption in Honduras: An Input for Action Planning, World Bank Institute, 2001

<sup>6</sup> Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch, Seligson, 2001

La visión estratégica es de un Estado de Derecho, libre de corrupción, enmarcado en un sistema de vida digno para todos. Se busca llegar a este nuevo paradigma cumpliendo con la misión de ejecutar políticas públicas y privadas de combate a la corrupción en todos los sectores sociales del país.

Cinco ejes de la estrategia cubren un espectro amplio de las instituciones del Estado, en su concepto más profundo. Se busca modernizar y democratizar más las instituciones y la gestión de los tres poderes del Estado y, dentro del Poder Ejecutivo, a las autoridades municipales, con una alta connivencia transversal de la sociedad civil.

Siete lineamientos generales son las guías de la estrategia durante los próximos veinte años. Estos lineamientos persiguen transparencia, eficiencia y honestidad altamente confiable en las instituciones del Estado. Propone altos grados de confianza mutua entre la iniciativa privada, la sociedad civil y el gobierno. Se ambiciona un marco de derecho equitativo, ético y democrático, donde la sociedad política garantice un manejo transparente de sus actividades; un contexto donde la sociedad civil esté activamente integrada como factor propositivo y transformador, así como una iniciativa privada con un marco jurídico que le permite agilidad en su gestión, y una sociedad civil informada en detalle sobre las gestiones públicas. Los lineamientos demandan que en todos los ámbitos nacionales predomine la cultura de rendición de cuentas, sin tolerancia a la corrupción.



Para llegar a los objetivos finales del plan, se establecen logros progresivos quinquenales, vaciados en una matriz donde se visualizan los actores y las áreas que se influirán.

Una estrategia de mediano plazo define objetivos generales y específicos para permitir que el programa de anticorrupción establezca sus fundamentos y se consolide en los primeros tres años. Desde este momento se utilizan los cinco ejes estratégicos en los que se distribuyen los objetivos específicos, comprendidos lógicamente dentro de los objetivos generales.

Al mediano plazo se busca modernizar y fortalecer las instituciones públicas del Poder Central y descentralizado, el Congreso Nacional e instituciones dependientes del poder legislativo. Se busca la modernización y transparencia de la administración de las instituciones que administran la justicia, garantizando su independencia para la vigencia plena del Estado de Derecho. Se trata del fortalecimiento y ampliación de espacios participativos de la sociedad civil que le permitan establecer una cultura de rendición de cuentas. Los objetivos de mediano plazo tocan a las instancias municipales al tratar de establecer mecanismos de prevención y sanciones de actos corruptos. Finalmente, se trata de establecer una política de Estado para combatir la corrupción sosteniblemente.

Este plan concluye con el quinto capítulo referido a una estrategia de implantación. Esta brinda una visión gradual del proceso y jerarquización de los aspectos que se tratarán, todo dentro de principios de integralidad, descentralización, concertación y coordinación Interinstitucional, en las cuales el factor de comunicación es de suma importancia. Se concluye con una explicación sobre el proceso de seguimiento del plan estratégico en planes anuales en donde cada institución o actor incluido, tiene que elaborar y completar los espacios de un plan operativo. Se plantea un frecuente sondeo regional y sectorial sobre los estados de la corrupción y evaluaciones de la ejecución del plan estratégico, para hacer los ajustes necesarios en cada fase y período del ejercicio programado.

Acompañando la estrategia hay seis anexos con información sobre lo que existe y está por hacerse en las diferentes instituciones y actores al momento de la planificación. Estos anexos servirán para la elaboración de las planificaciones anuales y a sus ejecutores. Una actualización de tales informes se requerirá anualmente. El séptimo anexo es el plan operativo anual para ser aplicado en el 2002. Este requiere de su complemento específico, el cual debe ser elaborado por cada instancia implicada en la ejecución del programa anticorrupción.



### III. MARCO DE REFERENCIA

Para comprender mejor el fenómeno de la corrupción y a la vez facilite identificar las medidas y políticas de prevención y combate que más se adecuen a la realidad del país, es conveniente considerar algunos de los referentes teóricos y conceptuales más importantes.

La corrupción es entendida usualmente como el abuso de una posición pública para la obtención de beneficios particulares y se describe como toda aquella acción u omisión del servidor público que lo lleva a desviarse de los deberes formales de su cargo con el objeto de obtener beneficios pecuniarios, políticos o de posición social, así como cualquier utilización en beneficio personal o político de información privilegiada, influencias u oportunidades.<sup>7</sup>

El abuso de la posición pública en este contexto se produce cuando el funcionario acepta o pide un soborno, a través de prácticas de apadrinamiento o nepotismo en la contratación de personal, o a través del robo de activos del Estado o la malversación de fondos públicos.<sup>8</sup> Esta definición incluye la conducta de personas o empresas particulares que ofrecen sobornos para eludir políticas y procesos públicos de forma tal que logran conseguir una ventaja superior a los demás agentes privados. No obstante, esta definición no incluye los sobornos

que tienen lugar dentro del sector privado que no se encuentran fiscalizados por el sector público. No se excluye, sin embargo, la posibilidad de que sea el sector privado el que desencadene en muchos casos la corrupción en el sector público.

La corrupción puede ser sistémica (arraigada y ampliamente extendida) en una sociedad o en otras sociedades pueden ocurrir casos de corrupción donde los mismos pueden ser considerados excepciones a una regla de no-corrupción. En los casos de corrupción sistémica, las reglas oficiales (formales o legales) y las oficiosas (informales o de hecho) se contradicen mutuamente. En los contextos de corrupción sistémica, existe una estructura de incentivos de facto para los funcionarios, las empresas y las personas que hace que sea más fácil adherirse al sistema que tratar de cambiarlo, a pesar de los elevados costos que impone esta estructura para la sociedad en su conjunto y a pesar de que la corrupción puede llegar a ser el obstáculo individual más devastador que se opone al desarrollo económico, social y político de los pueblos.

<sup>7</sup> Rose-Ackerman 1997, Dceifer y Vishny 1993, Klitgaard 1996, Banco Mundial 1999, entre otros

<sup>8</sup> Banco Mundial 1999: 9-10





## **CONDICIONES, CAUSAS Y EFECTOS**

A lo largo de muchos años, de muchas y diversas experiencias se han identificado algunas condiciones que podrían crear un ambiente propicio para el desarrollo de la corrupción. Además los estudiosos del tema han podido determinar algunas de sus causas y efectos.

En cuanto a las condiciones que podrían propiciar el arraigo y expansión del fenómeno de la corrupción podemos señalar que ésta se da cuando:

- La información sobre las actividades del sector público se encuentra excesivamente segmentada y es de difícil acceso a la ciudadanía.
- Cuando los funcionarios se encuentran desmotivados debido a los bajos salarios, a la falta de materiales y equipo, a las demoras en la transferencia de los fondos, y a reglamentos muy cambiantes o poco conocidos.
- Existe amplia discrecionalidad de parte de los funcionarios, que emerge debido a la falta de reglas claras para la administración de fondos, sistemas de presupuestos poco claros y a la falta de verificación externa eficiente.
- Cuando los procedimientos son complejos o existe un margen de discreción de parte del

funcionario en hacer engorroso el proceso.

- No existe un servicio civil profesional, donde los ascensos estén vinculados con el desempeño.
- Cuando faltan objetivos institucionales claramente definidos en términos de servicio hacia el usuario, que oriente la asignación presupuestaria.
- Cuando no se generan mecanismos para la adecuada rendición de cuentas de los funcionarios sobre sus gestiones, ni tampoco para denunciar actos de corrupción.

Si bien los aspectos recientemente señalados son falencias administrativas que obstaculizan el buen servicio público, estas falencias tienen sus raíces frecuentemente en las estructuras políticas, económicas, culturales y legales del país. La forma en que se ejerce el poder político o se compite por él constituye muchas veces un determinante clave de la corrupción sistémica.<sup>9</sup> La necesidad de recompensar a partidarios leales, cooptar a opositores, asegurar el apoyo de grupos estratégicos o acumular recursos para disputar las elecciones, constituyen incentivos poderosos para la utilización de recursos públicos en beneficio personal o de facciones. Los políticos pueden estar conscientes de las consecuencias de este tipo de acciones, pero se justifica su uso

<sup>9</sup> Banco Mundial 1999: 17-18





como algo necesario para, o inherente a, la actividad política.

En cuanto a las causas que permiten el desarrollo de la corrupción en una sociedad determinada, éstas se pueden percibir cuando:

- La aplicación de los instrumentos de política económica dependen en gran medida de la discrecionalidad de los funcionarios.
- La inversión pública se realiza sin planificación o atendiendo intereses particulares.
- Existe carencia de mecanismos de distribución de los riesgos.
- Los sistemas de control público se ejecutan sin independencia y con escaso nivel de profesionalización.
- La centralización es excesiva, los trámites engorrosos e innecesarios.
- Los sistemas de gestión administrativa, financiera y de personal son obsoletos.
- Se genera falta de transparencia en la información, censura y medios de comunicación parcializados.
- La estructura legal es inadecuada con leyes y principios de ética poco desarrollados.
- Deterioro de valores éticos al interior del núcleo familiar y de los sistemas de educación.

- La organización de la sociedad civil es débil y la participación ciudadana es escasa.

Con relación a los efectos o las consecuencias de la corrupción sistémica en términos sociales, económicos, políticos y humanos son enormes y en general altos niveles de corrupción generan:

- Costos socioeconómicos traducidos en: (a) reducción de la inversión privada interna y externa, (b) corrosión en las finanzas públicas al erosionar los ingresos públicos debido a la evasión tributaria, (c) incremento a la fragilidad del sector financiero, (d) afectación del gasto social por el incremento innecesario y discrecional del gasto público, (e) empeoramiento de la distribución del ingreso y distracción de recursos que podrían destinarse para reducir la pobreza, y (f) dificultad en la implementación de planes de desarrollo debido a reglas de juego poco claras.
- Costos políticos que repercuten en: (a) Disminución en la credibilidad del sistema político, (b) menoscabo de la legitimidad y estabilidad del estado de derecho, (c) desprestigio de la clase política y de la actividad política en si misma, (d) erosión en la legitimidad de las instituciones democráticas, (e) proliferación de núcleos ilegítimos de poder económico y político, (f) pérdida en demasía del cultivo de valores





éticos, (g) una cultura de apatía ciudadana, y (h) debilitamiento de las instancias de participación de la sociedad civil.

- Costo humano: privación o restricción al acceso y calidad de los servicios públicos esenciales a los sectores de ingresos más bajos de la sociedad.

En los contextos de corrupción sistémica la única alternativa viable es una concertación amplia y creíble entre las diversas instancias gubernamentales (del poder ejecutivo, legislativo, judicial y órganos contralores), de los partidos políticos y de la sociedad civil. Esto surge de la caracterización de la corrupción sistémica, donde las personas e instituciones en forma aislada no tienen posibilidad de cambiar la actual estructura de incentivos vigentes que retroalimenta continuamente el estado de corrupción de una nación.

### CONTEXTO INTERNACIONAL

La corrupción frecuentemente trasciende los niveles nacionales y de hecho es un fenómeno cada vez más reconocido por los actores internacionales clave. Por ésta y otras razones, en el ámbito internacional se ha venido desarrollando un concepto de lo que supone la integridad pública para el fortalecimiento de las sociedades democráticas en el mundo y para el propio desarrollo económico de las naciones y de ahí que la mayoría de

los principales organismos multilaterales incluya el tema en sus agendas, a la vez que la progresiva inquietud y alerta pública sobre este tópico ha dado lugar a la creación de importantes organizaciones no gubernamentales que se encargan del asunto.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha ocupado años atrás del tema, celebrando su primer Seminario Interregional en 1989 y ha planteado en los años subsiguientes en diferentes foros mundiales, el impacto de la corrupción y sus efectos devastadores sobre el desarrollo económico y social de los pueblos. Los largos análisis presentados en los Informes de Desarrollo Mundial de 1996 y 1997 han provocado que este organismo adoptara medidas de lucha contra la corrupción como la Declaración contra la Corrupción, el Manual de Medidas Prácticas contra la Corrupción y el Código de Ética.

En el mismo sentido, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, han sumado esfuerzos en analizar esta materia y advertir la importancia de la adopción de medidas urgentes para su prevención, control y erradicación. A la vez, diversas organizaciones no gubernamentales, como es el caso de Transparencia Internacional han logrado desarrollar una influencia creciente sobre la importancia de poner en la agenda pública este tema, a fin de asegurar la responsabilidad de los gobiernos y reducir la corrupción a escala nacional e internacional.





El creciente requerimiento por concertaciones amplias y efectivas contra la corrupción se constata en las solicitudes al Banco Mundial y, en particular a su organismo especializado, el Instituto del Banco Mundial (IBM), para asistencia en el diseño de una estrategia participativa de lucha contra la corrupción. Actualmente muchos países de América Latina han iniciado este proceso, lo que ha venido a reforzar el modelo de estrategia diseñado por el IBM y a enriquecer las experiencias sobre este tema en el ámbito regional. La formulación de esta estrategia busca asegurar la participación activa de la sociedad civil, lo que implica trabajar para mejorar la comunicación de los objetivos de las reformas y el apoyo de una agenda sobre la misma. Esta estrategia utiliza herramientas de diagnóstico rigurosas y solicita la formación de un comité impulsor, para el caso de Honduras el Consejo Nacional Anticorrupción, compuesto por representantes de la sociedad civil y del gobierno. Además, promueve la integración de equipos de trabajo y el desarrollo de foros y seminarios de debate para discutir las reformas en curso.

Por su parte la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, orientada a fomentar la cooperación entre sus países miembros y promover una alianza entre los mismos para desarrollar mecanismos efectivos tendientes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y aumentar la eficacia de la lucha para combatirla. En la Asamblea General de 1997, se adoptó el Programa Interamericano

de Cooperación para combatir la Corrupción, encaminado a lograr una pronta ratificación de la Convención Interamericana por parte de los distintos países, examinar las legislaciones comparadas, analizar la figura de enriquecimiento ilícito y del soborno transnacional, y promover legislaciones modelo sobre estas materias. Es así como en el ámbito regional la OEA se ha convertido en un centro de referencia para la obtención de información jurídica e instrumento de capacitación y divulgación en la lucha contra la corrupción.

### CONTEXTO NACIONAL.

#### **Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP)**

La pobreza entre los individuos es una condición social y económica con causas y expresiones múltiples. Debido a ello, la reducción de la pobreza se plantea como un punto fundamental y como una meta en el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional.

La ERP se ha visto beneficiada por la recién incorporación de Honduras a la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC sigla en inglés) para el alivio del servicio de la deuda externa. La participación en este mecanismo de alivio de deuda reorientará recursos fiscales hacia el financiamiento de los programas y proyectos de la ERP, recursos que bajo otras circunstancias se destinarían al pago de la deuda externa.

La presentación en marzo 2000 de un documento preliminar de la Estrategia permitió que en junio





2000 los directorios del FMI y del Banco Mundial decidieran (punto de decisión) otorgar beneficios interinos por el alivio de la deuda externa. Con la presentación de la ERP completa y después de su ejecución durante un año, Honduras podrá aspirar a alcanzar los beneficios plenos de la Iniciativa PPME (punto de culminación).

En el marco de los componentes de la ERP se establece como un objetivo específico la consolidación de la gobernabilidad y la democracia participativa garantizando la transparencia en el quehacer gubernamental, fortaleciendo el papel legislativo, los órganos contralores gubernamentales y sociales, y las instancias de organización de la sociedad civil a distintos niveles. Para el cumplimiento de dicho objetivo se señalan algunas medidas de política a través de las que se pretende garantizar la transparencia en la actividad gubernamental mediante la operativización del Consejo Nacional Anticorrupción y la ejecución de un Plan Nacional contra la Corrupción, entre otras medidas.

Debido a la conexión ignominiosa entre la corrupción y la persistencia de una pobreza abrumadora, la ERP, da un énfasis a las iniciativas anticorrupción como un asunto crucial que debe ser atendido para que la estrategia tenga éxito.

### **COMPROMISO POLÍTICO ANTE LA CORRUPCIÓN**

El compromiso político en todos los niveles es crucial para llevar a cabo reformas institucionales y legales, en

particular, para crear sistemas y mecanismos transparentes capaces de rendir cuentas y de permitir el acceso ciudadano a la información pública.



Las instituciones y organismos pueden y deben llevar a cabo acciones destinadas a combatir la corrupción sin esperar ni excusarse en una reforma legal ni mucho menos, sin embargo, este proceso de reforma jurídica es necesario y compromete directamente al Congreso Nacional y sus diputados.

En este contexto, no puede llevarse a cabo dicho proceso sin el compromiso activo de los distintos partidos políticos, el cual se concreta en la aprobación ágil y responsable de la legislación y reformas clave para combatir la corrupción.

De otra parte el poder ejecutivo y el judicial también juegan un papel preponderante en la implantación y desarrollo de las políticas institucionales que conllevan acciones destinadas a la prevención, combate y sanción de prácticas corruptas.

Como parte de la expresión de la voluntad política en la lucha contra la corrupción, el Estado de Honduras ha asumido compromisos ante la sociedad civil desde hace ya algunos años con la creación de la Comisión





de Prevención y Lucha contra la Corrupción el 2 de marzo de 1994, mediante Decreto Ejecutivo CM 02-94. Esta comisión de carácter temporal, con jurisdicción en todo el territorio nacional y adscrita a la Presidencia de la República, tenía como principal objetivo actuar como instancia preliminar en la investigación y en la fiscalización preventiva de las actuaciones administrativas llevadas a cabo en la esfera administrativa pública central y descentralizada, así como órgano de colaboración y apoyo de los organismos del Estado que tienen atribuidas por la ley las funciones de control a priori y a posteriori y de aquellos encargados de ejercer o conocer las acciones legales en defensa de los derechos e intereses del Estado. Estos compromisos también se han reflejado ante la comunidad internacional a través de algunos instrumentos y órganos estratégicos como la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la creación del Consejo Nacional Anticorrupción.

### **CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, convencidos de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral, la justicia, el desarrollo integral de los pueblos y de que es importante generar conciencia entre la población de los países de la región sobre la existencia y gravedad del problema de la corrupción, y reco-

nociendo que este problema en algunos casos tiene trascendencia internacional, lo cual exige la coordinación de acciones de combate efectivo contra este mal generalizado, convinieron suscribir la Convención Interamericana contra la Corrupción en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996.

Honduras, como Estado miembro de la OEA, firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ratificándola sin formular reserva el 28 de abril de 1998, pasando a formar parte del derecho interno por aprobación del Congreso Nacional desde la fecha de su publicación en el diario oficial La Gaceta.

Esto último obliga a las autoridades hondureñas, a adecuar la legislación secundaria vigente al contenido de dicha Convención, reformando leyes ya existentes que se oponen o restringen los propósitos del instrumento internacional ya mencionado y aprobando nuevas leyes que aseguren que el marco jurídico nacional es propicio y favorable para la aplicación de medidas de lucha contra la corrupción y la impunidad.

En este sentido, es importante destacar que otros 23 países de la región también ratificaron la Convención Interamericana sin formular reserva, lo que constituye una ventaja para la futura aprobación de leyes comunes que desarrollen los principios pactados en el instrumento internacional a que se hace referencia. Sin embargo, solamente 20 de los 24 se han comprometido a aplicar los mecanismos de seguimiento.





Este compromiso puede suponer que el Congreso Nacional apruebe y ratifique enmiendas constitucionales en aras de la coherencia normativa y de promover mandatos supremos a las autoridades gubernamentales y a la sociedad en general en la lucha, prevención y sanción contra la corrupción.

### **CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

Con el objeto de responder a las demandas de transparencia y gobernabilidad de la sociedad hondureña y de fortalecer el combate efectivo y eficiente así como la prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción en sus distintos niveles y formas de expresión, se ha conformado en febrero del 2001 a instancias del Presidente de la República, mediante Acuerdo Ejecutivo Número 015-2001, un Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), integrado por destacadas personalidades de reconocida honorabilidad y autoridad ética, representantes de la sociedad civil y funcionarios que gozan de un referente institucional.



El Consejo tiene como objetivo fundamental promover la implementación de políticas públicas y privadas que establezcan las bases

institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles y actividades de la sociedad hondureña, reflejadas en el corto, mediano y largo plazo en el diseño y ejecución de una Estrategia Nacional Anticorrupción y su correspondiente Plan de Acción.

Como marco de referencia el Consejo debe procurar que la Estrategia y su Plan de Acción reflejen y contengan medidas y acciones para el combate efectivo y eficiente de la corrupción promoviendo la interacción y coordinación de los poderes públicos, de los entes privados y de la sociedad civil organizada.

Para el cumplimiento de sus objetivos el Consejo cuenta con una Unidad Técnica que tiene por finalidad impulsar el diseño, desarrollo, implementación y monitoreo del Plan Nacional Anticorrupción, así como la delineación y manejo de la estrategia.

La implantación y funcionamiento del Consejo ha contado desde sus inicios con la asistencia financiera y técnica de los gobiernos y agencias de cooperación: Canadá, Reino Unido, Suecia; el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y su Instituto (IBM), la Organización de Estados Americanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y USAID. También ha contado con el apoyo de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. En el marco de esta asistencia, el IBM apoyó la realización de la Encuesta Nacional sobre la Corrupción en Honduras, y brindó capa-



citación a altos funcionarios del Estado y representantes de la sociedad civil a través del *Programa para Latinoamérica Controlando la Corrupción: Hacia una estrategia Integrada*, proporcionando a los participantes instrumentos concretos para el diseño e implementación de planes de acción para combatir la corrupción y mejorar el funcionamiento del gobierno.

La OEA por su parte ha ofrecido asistencia técnica presentando leyes modelo para adecuar la legislación nacional a los principios contenidos en la Convención Interamericana de lucha contra la Corrupción. Estas leyes modelo tienen como fin desarrollar el derecho ciudadano de acceso a la información para la prevención de la corrupción, la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, la protección de testigos de actos de corrupción y de las reglas encaminadas al establecimiento de normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado desempeño de las funciones públicas, así como una normativa sobre declaración de ingresos, pasivos y activos, por parte de quienes desempeñan funciones públicas.

### **Diagnóstico para la Elaboración de la Estrategia**

Atendiendo los lineamientos para la formulación de la estrategia, se inició la integración un diagnóstico sobre la corrupción en Honduras observando y analizando distintas fuentes de información cualitativa y cuantita-

tiva<sup>10</sup>. El mismo comprende entre otros, los siguientes aspectos:

- La dimensión y alcance de la corrupción en Honduras
- Áreas más afectadas por la corrupción
- Causas y factores ligados a la corrupción
- Evaluación de instrumentos y mecanismos legales e institucionales existentes

En ese sentido se indica que la Encuesta Nacional sobre la Corrupción en Honduras no es la única fuente utilizada, pero por sus características, esta constituye la base fundamental del diagnóstico, para la formulación de la Estrategia Nacional Anticorrupción y su Plan de Acción.

Los resultados de la encuesta refuerzan el proceso de caracterización del problema, así mismo permiten contrastar los hallazgos en el proceso de consultas regionales, sectoriales e institucionales realizados por la Unidad Técnica.

### **1. Encuesta Nacional sobre la Corrupción en Honduras. Diagnóstico y Análisis Empírico.**

Después de los análisis efectuados sobre la información pertinente, se obtuvieron los siguientes resultados mas destacables:

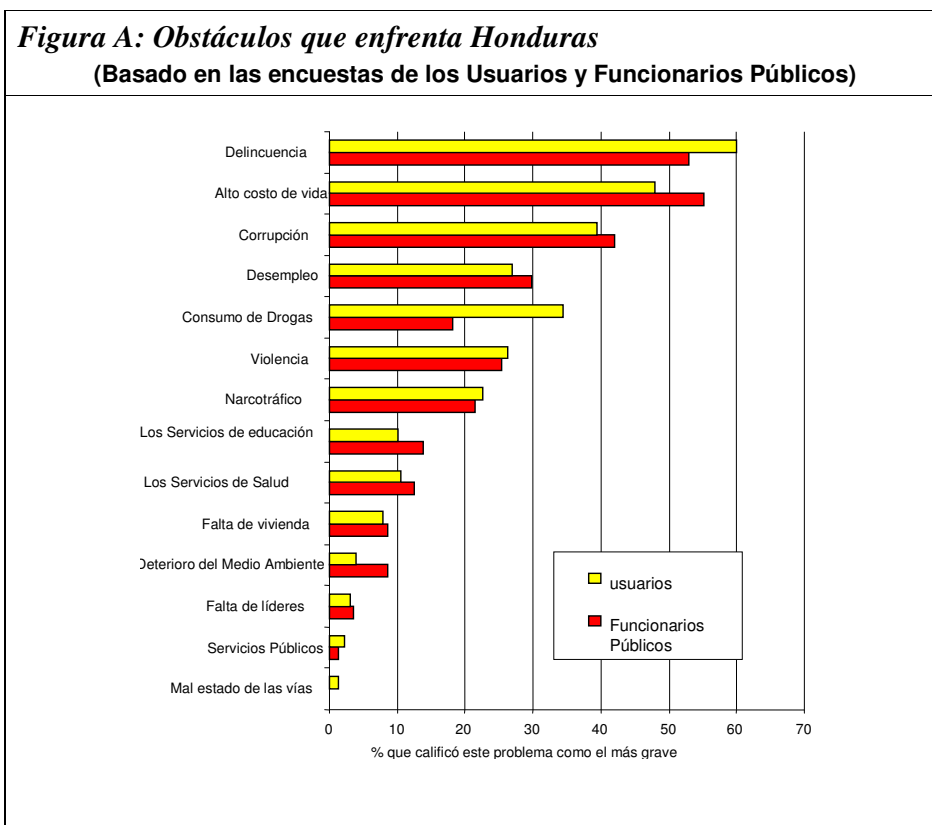
<sup>10</sup> ver principales fuentes de información para integrar el diagnóstico sobre la corrupción en Honduras



- **La corrupción es percibida como el problema más serio de Honduras.** La corrupción es vista como el peor problema por las empresas y el tercer problema más serio por los usuarios y los funcionarios públicos, después del crimen y el costo de vida. Los tres grupos también observan el crimen, la violencia y el tráfico de drogas, los cuales son síntomas de la falta de respeto hacia el Estado de Derecho como algo muy serio. La ineffectividad del gobierno (Ej. Políticas económicas inestables e ineficiencias burocráticas) y la

carga regulatoria (Ej. Regulaciones empresariales) son vistas como problemas menos serios por los empresarios comparado con el débil Estado de Derecho. Ver figura A.

- **La corrupción puede tomar diferentes formas.** Comparado con otros países de América Latina, Honduras enfrenta serios desafíos de mala gobernabilidad en términos tales como el mal manejo de fondos y la corrupción en el sector público. Ver figura B.



- **La mala gobernabilidad varía a través de las instituciones.** Se

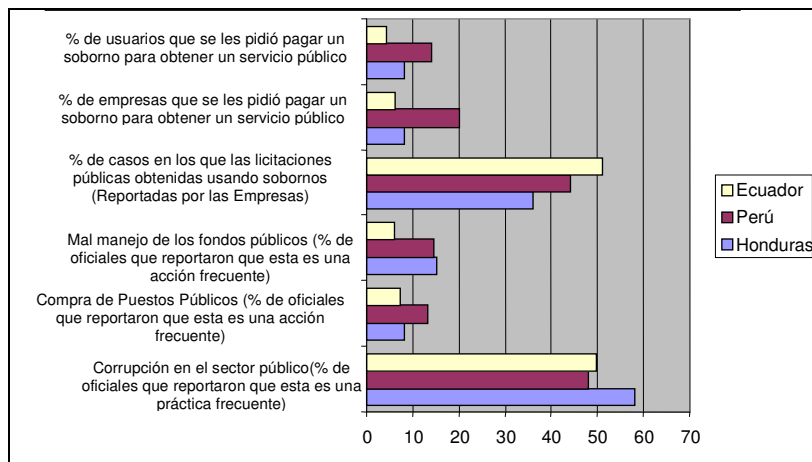
les preguntó a los encuestados que categoricen por rango las instituciones en términos de



deshonestidad y corrupción. La rama judicial, la Policía Nacional y la Dirección General de Tránsito fueron las tres

instituciones más honestas, por otro lado, fueron el Banco Central, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de

**Figure B: Evidencia de las Encuestas de Diagnóstico del IBM: Comparación de Honduras con Perú y Ecuador**



instituciones percibidas como seriamente corruptas en por lo menos de 2 de los 3 grupos. Las

Finanzas y BANADESA.

- Las empresas desean combatir la corrupción.** El deseo de las empresas de pagar por la erradicación de la corrupción provee un indicador del impacto indirecto que la corrupción y sus consecuencias relacionadas a la mala gobernabilidad tiene sobre la posición fiscal estatal. Para medir el alcance del problema, se les preguntó a las empresas que indicaran el porcentaje mensual de sus ganancias que están dispuestos a gastar para eliminar los obstáculos más serios para el desarrollo empresarial. La corrupción llega en segundo lugar después del tema de la seguridad como el problema más perjudicial

que enfrentan las firmas. Los gerentes empresariales están dispuestos a pagar más del 9% de sus ganancias para reducir la corrupción y otro 10% para proveer seguridad. La carga regulatoria y el contrabando son otros de los serios problemas que desgastan los recursos de las compañías privadas.

- Los sobornos son utilizados específicamente para aduanas, instalación de teléfonos e inspecciones de vehículos.** El pago de sobornos para la inspección sanitaria, créditos bancarios estatales, registros de la propiedad y para sistemas de



agua y alcantarillados constituyen menos del 4% del total pagados en sobornos por las empresas. conseguir buenos servicios durante los procedimientos para obtener una licencia de conducir, permisos de construcción y certificaciones judiciales.

- **El costo de la corrupción para las empresas.** La mayoría de los pagos de sobornos, los cuales pueden llegar hasta un 49%, son dirigidos hacia la instalación de teléfonos, trámites con los servicios nacionales de rentas internas y certificaciones judiciales. Comparando la composición de los sobornos de los empresarios y los usuarios, estos últimos enfrentan un patrón de gasto más “justo”, debido a que los tres ítems para una empresa promedio constituyen el 65% de sus pagos. La cantidad de sobornos pagada por los usuarios es tan baja como 100 Lempiras en servicios sociales y en las escuelas, y tanto como 700 Lempiras en servicios de rentas internas y en instalaciones telefónicas.
- **Calidad de los servicios.** La mayoría de los usuarios están satisfechos con la calidad de los servicios que reciben de los bancos nacionales y las escuelas. En contraste, menos del 40% reportan servicios de alta calidad durante la instalación de teléfonos y servicios sociales.
- **Cambios en la corrupción.** La mayoría de los funcionarios públicos creen que los niveles de la corrupción no han cambiado

Por lo menos el 10% de los usuarios sienten que el pago de sobornos es necesario para en los últimos 2 a 5 años. Al menos un 14% reportan una reducción en los últimos 2 años, comparado con un 12% que reportan un aumento durante el mismo período. Las empresas, sin embargo, son más pesimistas: Más del 50% de las empresas piensa que el problema de la corrupción ha empeorado en los últimos 2 años en los altos niveles (corrupción política, gubernamental y en grandes sobornos) como también en sobornos pequeños (corrupción burocrática / administrativa) al nivel de funcionarios de bajo rango y en sobornos a menor escala. Solamente menos de un 10% de las empresas consideran que ha habido una reducción en el sector público y un tercio de las empresas no ven ninguna diferencia.

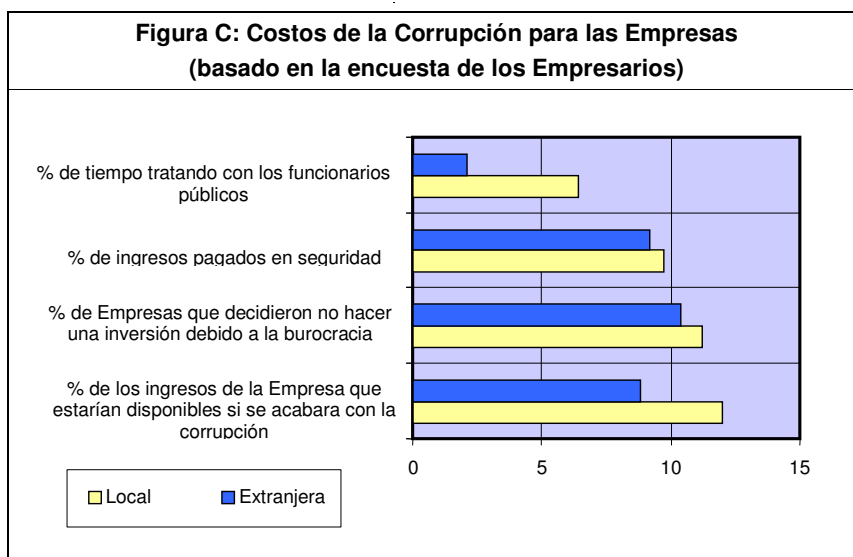
- **La corrupción tiene un costo significativo para las empresas.** Las empresas reportan en promedio, alrededor de un 10% de sus ingresos mensuales podrían estar disponibles si la corrupción del sector público fuera eliminada en Honduras. La pérdida de ganancias debido a la corrupción es mucho más significativa entre las empresas nacionales, que pierden alrededor de un 12% comparado con un 8.8% por las firmas extranjeras. Nuevas inversiones en las empresas podrían subir por un 11% si la burocracia, los sobornos y el costo de estas fueran eliminadas. Este gran





potencial fiscal de contribuciones es un indicador de cuan costosa es la corrupción y la burocracia fútil financieramente para muchas firmas competitivas. Adicionalmente, debido a la alta incidencia de la burocracia y persecución oficial hacia las empresas, estas no se pueden enfocar en sus negocios, teniendo que perder su tiempo tramitando con la

burocracia y negociando con esta para poder lograr actividades financieras. Estas reportan que sus empleados gastan por los menos 9.5 horas por semana. Firms nacionales gastan significativamente mucho más tiempo con funcionarios (6.4 horas a la semana) comparado con firms extranjeras (2.1 horas a la semana).



- Los sobornos no se convierten en mejoras a la calidad.** La frecuencia de los sobornos demuestra el mismo patrón – menos corrupción en los bancos nacionales y en los registros de la propiedad y mayor corrupción en la instalación de teléfonos. En general, las empresas enfrentan mucho más la demanda de sobornos que los usuarios, siendo una de las razones principales para esto la inadecuada infraestructura de las telecomunicaciones del país. Ya que las empresas necesitan un sistema

telefónico más confiable que los usuarios, están dispuestos a hacer pagos extras por este servicio. La calidad de los servicios públicos y la frecuencia de los sobornos esta negativamente correlacionada y esta asociación negativa es significativa.

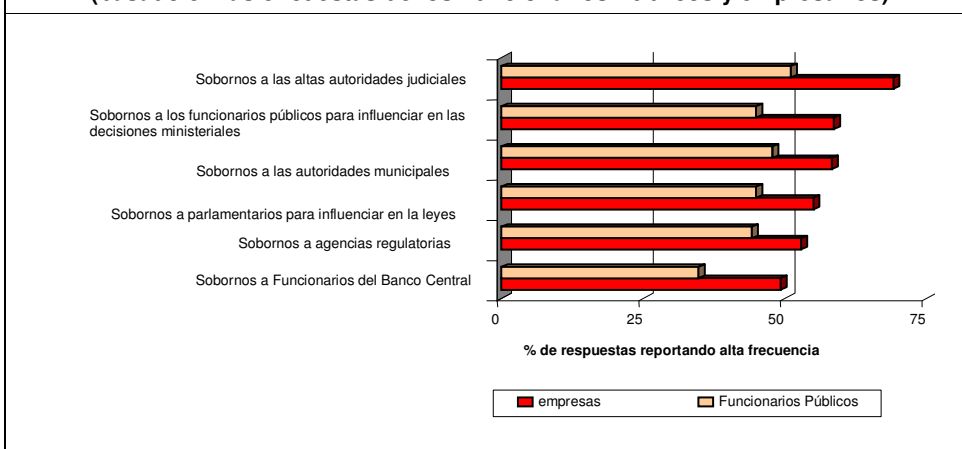
- Captura del Estado.** La percepción de los funcionarios públicos y de las empresas es altamente consistentes una con la otra. Ambos grupos perciben a la rama judicial como la insti-



tución más deshonesto y la cual está capturada por las firmas y el Banco Central como la más en cuanto a la captura del Estado es muy negligente. Las decisiones tomadas en estas instituciones están percibidas como bajo la influencia de los sobornos por lo menos en un 50% entre los funcionarios públicos y las empresas. La

honesto. La diferencia entre las instituciones municipales, ministeriales, regulatorias y legislativas influencia dirigida es relativamente más alta en las instituciones judiciales y ejecutivas, y más baja en las instituciones regulatorias y el Banco Central.

**Figura D: Captura del Estado para cambiar e influenciar las Leyes y Regulaciones (basado en las encuestas de los Funcionarios Públicos y empresarios)**



- Los sobornos penalizan sobre todo a los usuarios de bajos recursos.** Los usuarios en todos los niveles de ingresos reportan que ellos no están tan expuestos a ser sobornados en los bancos nacionales, centros de salud y en servicios sociales. Sin embargo, los funcionarios públicos en otras instituciones están más dispuestos a retar a los usuarios de bajos recursos y pedirles sobornos. Entre estos servicios se encuentran los registros de la propiedad, registro de vehículos y procesos judiciales. Los usuarios de altos ingresos, por otra parte, enfren-

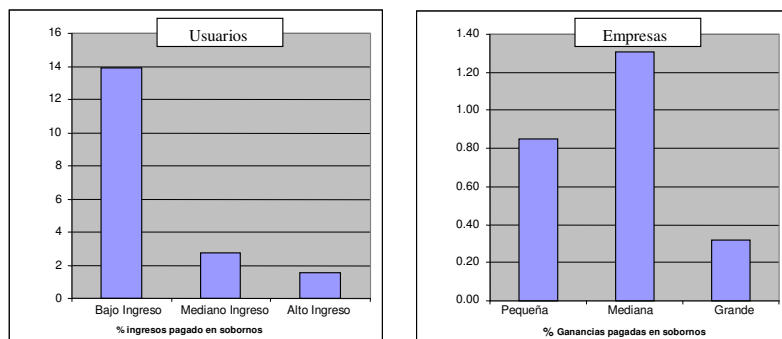
tan el mismo problema con más frecuencia en otros trámites tales como la instalación de teléfonos, procesamiento de licencias de conducir y servicios educacionales. Al determinar la cantidad de pago promedio hecha por los usuarios y las empresas, el nivel económico y el tamaño de la firma sigue constituyendo una diferencia. Usuarios pobres pagan un 14% de sus ingresos mensuales en sobornos: 7 veces mayor que los ricos en términos de sobornos como radio de ingreso. Las pequeñas y medianas empresas también llevan el



peso desproporcionado de la corrupción a sus espaldas y pagan

por lo menos 2 veces más que las grandes empresas.

**Figura E: Promedio de Sobornos Pagados por los Usuarios y Empresarios (Basado en las encuestas de los Usuarios y Empresarios)**



Note:

1. Average percentage of income paid in bribe is computed for those who paid bribes for public services -zero amount in bribes. Median is used instead of sample to account for
2. Average percentage of revenue paid in bribe is computed for those who paid bribes for public services -zero amount in bribes. Median is used instead of sample average to account

• **Los mecanismos de la corrupción.** Estos resultados indican que las grandes empresas y los usuarios de altos ingresos están dispuestos a ejercer su fuerza y presión para obtener lo que necesitan. Las pequeñas empresas y los pobres, por otra parte, son intimidados por los funcionarios públicos para pagar sobornos. Las pequeñas empresas sufren más a causa del contrabando y están dispuestos a sacrificar tanto como un 20% de sus ganancias para eliminarla. Están más dispuestos a eliminar la corrupción y la burocracia, comparado con la respuesta de las medianas y grandes empresas. Estos hallazgos indican que la ineficiencia burocrática y la falta de un Estado de Derecho toma forma

en la corrupción y el contrabando, los cuales afectan mucho más a los pequeños empresarios.

• **La Economía Informal.** La gran mayoría de las firmas se quejan de la ventaja desigual que gozan las firmas que operan en la economía informal. Más de tres cuartas partes de las empresas entrevistadas están de acuerdo en que las firmas que operan en la economía informal (por ejemplo, estas no pagan impuestos, operan sin los permisos requeridos, licencias, etc.) tienen una ventaja significativa sobre aquellas que operan en el sector formal. Estas ventajas incluyen costos más bajos y oportunidades de expansión mayores, que salen a raíz de la excesiva burocracia y sus



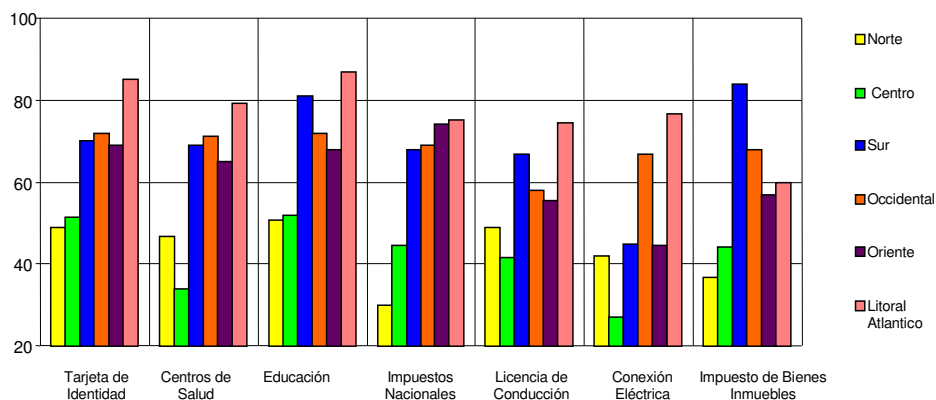
ineficiencias en la administración pública hondureña.

La economía informal es más dañina en ciertas regiones. En la parte norte del país la desventaja de ser parte de la economía informal, la cual es reportada alrededor del 55% de las empresas. En la región del Atlántico y la central del país, la economía informal se percibe como más dañina que en las demás regiones.

mayoría de los usuarios en el norte y en la región central del país están menos satisfechos con la calidad de los servicios públicos. En otras regiones el nivel de satisfacción es tan alto como un 70% para servicios tales como las tarjetas de identificación nacional, salud, educación e impuestos. Un mayor grado de variación es observado en la conexión de servicio de electricidad y en los impuestos sobre la propiedad.

• **Variaciones geográficas e institucionales.** En general, la

**Figura F: Calidad de los Servicios Públicos por Región y Servicio Público (Basado en las encuestas de los Usuarios)**



Nota: Las regiones y los servicios públicos se cuentan solo si se tienen 20 respuestas

• **La rama judicial.** Los instrumentos de encuestas nos ayudan a identificar cuales son los problemas más serios dentro de las instituciones judiciales. El sistema judicial se percibe como muy complicado, toma mucho tiempo, ineficiente y lento por la

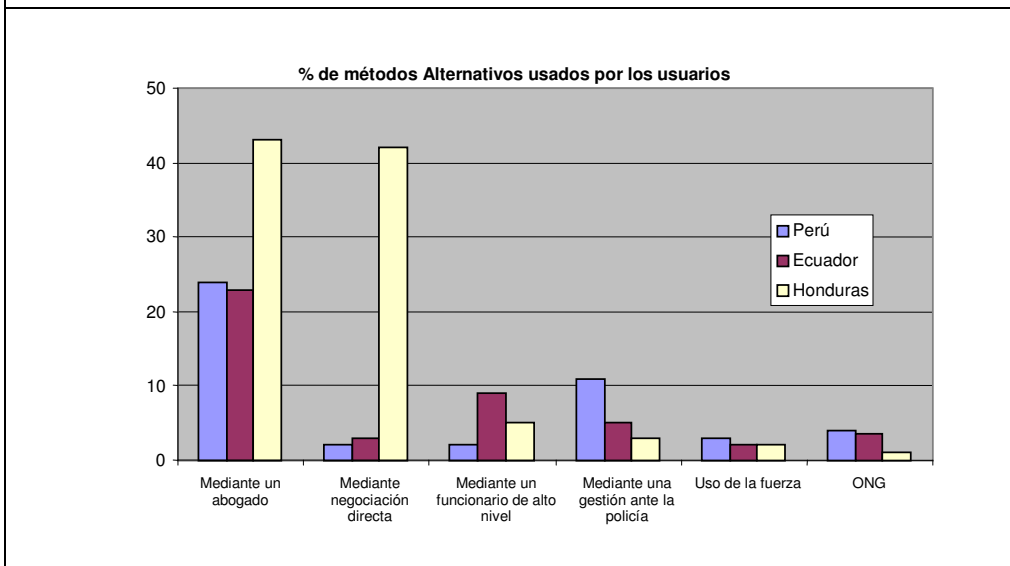
mayoría de los usuarios y las firmas. No obstante, la ineficiencia de los procedimientos legales y el proceso en sí no son los únicos factores en contra de una buena justicia. El 57% de las firmas y el 63% de los usuarios tienen serias dudas sobre la imparcialidad y la



credibilidad de los jueces. Al menos la mitad de los usuarios y las firmas cuestionan la competencia del personal judicial y la mayoría percibe la corrupción rampante como un obstáculo mayor. Mecanismos alternativos para la resolución de disputas. Enfrentando un sistema judicial con un funcionamiento pobre, las empresas y los usuarios pueden optar por el uso de mecanismos alternos y no necesariamente ir a juicios. Pocos usuarios y pocas firmas reportan que ellos han utilizado mecanismos alternos de

disputa durante los últimos 2 años. Entre estos usuarios, más del 40% de estos prefieren negociar directamente o tramitar a través de abogados para así evitar usar el sistema judicial. La intervención de funcionarios públicos de alto nivel es escasa. Las encuestas de diagnóstico conducidas en Perú y Ecuador revelaron que la utilización de abogados privados y en especial el uso de negociaciones directas eran alternativas más comunes que el uso del sistema judicial.

**Figura G: Formas Alternativas de Mecanismos de Disputa. Comparando Honduras con Perú y Ecuador**  
(Basado en las encuestas de los Usuarios)



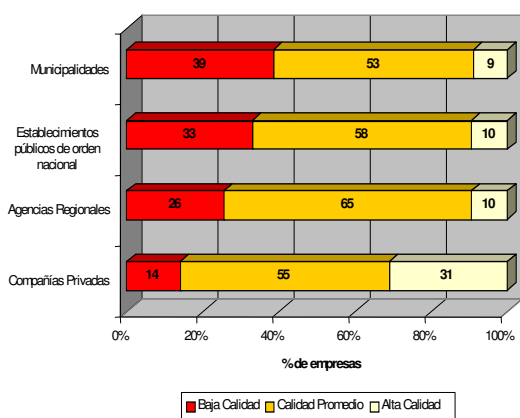


- **Educación.** El costo de la educación es el problema más serio que enfrentan los usuarios. Más de tres cuartas partes de los usuarios también se quejan de la insuficiencia de la infraestructura física, la incompetencia de los maestros, falta de cobertura y un sistema educativo desactualizado.
- **Las licitaciones públicas son un problema.** La corrupción en el sistema de licitaciones públicas es muy común en Honduras. El 14% de los funcionarios públicos y el 37% de las empresas creen que las firmas pagan sobornos para el otorgamiento de contratos públicos. El tamaño del soborno pagado como porcentaje del

valor del contrato público es estimado tanto como un 28% por los funcionarios públicos y un 12% por las empresas.

Pero su seriedad varía a través de las instituciones. Las encuestas de empresas revelaron datos sobre la calidad del proceso de subastas en Honduras, en el cual el 39% de las empresas reportaron que el proceso de subastas es de baja calidad al nivel municipal, comparado con un 14% en el sector privado. Las agencias públicas nacionales no figuran en un plano mejor en este respecto. Por lo menos un tercio de las firmas piensan que el proceso de licitaciones es sub estándar en el ámbito nacional, comparado a un 10% que están satisfechos con el proceso actual.

**Figura H: Calidad del proceso de Licitaciones Públicas**  
(Basado en la encuesta de los Empresarios)



**2. Estudio de Opinión Ciudadana: Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch<sup>11</sup>**

Ese estudio denota una alta percepción ciudadana (63%) de que la corrupción en Honduras está generalizada, sin embargo indica un nivel de tolerancia bajo del hondureño hacia las distintas formas de corrupción. Según sus resultados, uno de cada cinco hondureños (19.7%) fue víctima directa de la corrupción en el

<sup>11</sup> Como insumo para la elaboración de la Estrategia Nacional Anticorrupción de Honduras, la Universidad de Pittsburg, realizó una encuesta sobre “Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch”. Selligson, 2001:13-22



transcurso del año 2000, mientras que alrededor de una cuarta parte reportó haber tenido experiencias indirectas con la corrupción. Los que estuvieron más propensos a ser objetos de la corrupción fueron los hombres, los más jóvenes, los más educados, los más ricos y, los más urbanos.

Entre los grupos sociales que se reportaron como más corruptos sobresalen varios. Los empleados de aduanas y varias categorías de políticos y funcionarios de gobierno, incluyendo la policía, fueron considerados como muy corruptos. Los miembros del clero, seguidos por los maestros y los profesores universitarios fueron vistos como los más honestos.

Un resultado alarmante de esta encuesta, y con implicaciones significativas para las políticas, es que aquellos que han sido víctimas de la corrupción están menos inclinados a apoyar el sistema político de Honduras. De hecho, el apoyo a las instituciones democráticas se convierte en indiferencia entre las víctimas de la corrupción. Esto también se manifiesta en bajos niveles de confianza hacia el sistema legal, una creencia de que los empleados públicos ignoran las leyes, y que los políticos buscan el poder sólo para enriquecerse ellos mismos, entre otros resultados negativos.

Asimismo, estos resultados han servido para cuantificar la medida

en que los hondureños están familiarizados o involucrados en varios mecanismos de participación ciudadana, tal como los cabildos abiertos y los programas de auditorías sociales. En este sentido casi la mitad de los entrevistados supo lo que son los cabildos abiertos, pero en realidad, menos de uno de cada cinco ha participado en éstos. Uno de cada cuatro ha escuchado acerca de los programas de fiscalización ciudadana. Solamente uno de cada diez entrevistados creyó que las finanzas municipales son bien manejadas.

El estudio también exploró, al final, los hábitos de la población hondureña en el uso de los medios de comunicación. Estos resultados son relevantes para el diseño de iniciativas de concientización pública que intenten movilizar a la población en apoyo a la transparencia, la responsabilidad de los funcionarios y la promoción de programas de gobierno democrático.

### 3. Consultas Regionales y Sectoriales

Los Lineamientos para la Formulación de la Estrategia Nacional Anticorrupción, documento base aprobado por el CNA, define como funciones, tareas y responsabilidades de éste órgano ***“realizar un proceso participativo, a través de la implementación de talleres con la población, en que todos los sectores de la sociedad***





***puedan aportar sus propuestas para la elaboración de la Estrategia y el Plan de Acción”.***

En tal sentido se diseñó una metodología de consulta y socialización, para realizar los Foros Regionales y Sectoriales, organizando y ejecutando a la fecha tres foros regionales y un foro sectorial.

El objetivo general de los talleres de consulta anticorrupción, diseñados y ejecutados por la Unidad Técnica del CNA, es vincular a todos los sectores de la población hondureña en un proceso altamente participativo para la de consulta, socialización y búsqueda de compromisos en la implementación de la estrategia y su correspondiente Plan de Acción.

En ese orden de ideas y durante estas acciones se obtuvieron:

**Principales Resultados del Proceso de Consulta Anticorrupción:**

**a. Región Central**

El análisis del fenómeno de la corrupción en Honduras, se concentró en tres puntos:

- El abuso de autoridad de los funcionarios públicos: se da a causa del desconocimiento de las leyes, por la politización en el nombramiento de estos y por la falta de capacitación. Como propuestas surgieron la implementación de un sistema de reclutamiento meritocrático y la capacitación sistemática, las sanciones penales, civiles

y administrativas; la despolitización de los cargos públicos y la implementación de un código de ética.

- La corrupción en la aplicación de la Justicia: no hay sanción de actos de corrupción (impunidad), los procesos jurídicos son lentos, el sistema Judicial no tiene credibilidad. Como propuestas surgieron la implementación de la carrera Judicial y reformar el Sistema Judicial.
- El Cohecho: El frecuente pago de sobornos en la administración pública abre paso al enriquecimiento ilícito, a la defraudación fiscal, la mala aplicación de la justicia, y como mayor consecuencia, repercusiones en el desarrollo del país. Como propuesta se planteó la sanción de actos de corrupción que establezcan precedentes para asegurar el cumplimiento de la ley.

Entre los principales problemas identificados en cada área del ejercicio público, los participantes encontraron que:

- El sistema judicial sobrelleva una injerencia política, la violación de garantías individuales y la impunidad.
- En área legislativa, encontraron que urge una Reforma de la Ley Electoral que permita la elección de diputados que reúnan los requisitos para representar al pueblo y no la protección de





intereses particulares; además subrayaron la politización de los entes contralores del estado para lo cual urge la aprobación de la Ley marco de los Entes Contralores del Estado.

- Entre las iniciativas de participación ciudadana consideraron primordial rescatar los valores éticos y morales desde el núcleo familiar, dentro de las estructuras del sistema educativo, hasta la promoción de valores a través de los medios de comunicación social. También plantearon necesario establecer e impulsar un sistema eficaz de denuncia y promover una cultura de denuncia de actos de corrupción en la población. Finalmente consideraron necesario el fróntalecimiento de las auditorias sociales como mecanismo principal de participación ciudadana en el combate a la corrupción.

#### **b. Región Occidental**

Como resultado de la consulta se identificaron como principales problemas nacionales de corrupción:

- La Falta de resultados concretos por parte de las instituciones encargadas de identificar y sancionar actos de corrupción, que se traduce en una sola palabra, impunidad.
- La inmunidad que ampara a algunos funcionarios públicos

para cometer actos de corrupción.

- La politización de algunos entes contralores del estado, y del Sistema Judicial.
- La falta de acceso a la información ciudadana sobre la gestión pública y el manejo de fondos de las ONGs.

Dentro de los problemas específicos de corrupción que enfrenta la región encontraron:

- La ausencia de y mala administración de la justicia, politización y comercialización de ésta.
- Trabas y obstáculos estructurales, económicos y legales, que estimulan el contrabando y la existencia de puntos ciegos. De esta práctica se benefician los funcionarios individuales ya que no reiteran al gobierno local y nacional los cobros ilegales que realizan.
- La politización en el nombramiento de funcionarios públicos, compadrazgo, compra de diputaciones.
- La falta o degradación de valores éticos y morales en la sociedad.
- La falta de una participación pro-activa de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción que se traduce en indiferencia, desconocimiento del marco legal, e inseguridad.
- No presencia, ni supervisión en la región de los entes contralores del estado.
- Falta de análisis sobre la conducta y trayectoria per-





sonal de los candidatos que presentan los partidos políticos para las elecciones.

- Lentitud e ineficiencia de la administración pública en general.
- Insuficiencia de cabildos abiertos. Resistencia a las auditorías sociales. Incumplimiento de los acuerdos tomados en los Cabildos Abiertos.
- Deficiencias en los cuerpos policiales de investigación.

Como consecuencia de este flagelo que enfrenta la sociedad hondureña, se constató que la corrupción tiene un fuerte impacto sobre el desarrollo y la estabilidad democrática del país y contribuye a la pobreza y sus costos son enormes.

#### **c. Región Norte**

Los principales problemas de corrupción en Honduras y en la región del Valle de Sula identificados por los participantes se resumen en:

- La sobre valoración y mal manejo de obras públicas; debilidad institucional y politización de los entes controladores del Estado, de los operadores de justicia y de las instituciones públicas que prestan servicios o construyen obras; la evasión fiscal; incumplimiento de la legislación laboral; impunidad; falta de acceso a la información pública; ausencia de mecanismos eficaces de participación ciudadana, forma de elección de los diputados, tráfico de influencias, priva-

tización de los servicios públicos, adjudicación de contratos a empresas no idóneas, convenios con las empresas maquiladoras y falta de voluntad política para atender los problemas de la corrupción en el país y la región.

Para la región del Valle de Sula las áreas prioritarias de atención son: el poder judicial, el gobierno municipal, la policía preventiva, los partidos políticos y la empresa privada.

#### **d. Sector Juventud**

- Los principales problemas de corrupción en Honduras identificados por las jóvenes se resumen en: malversación de fondos públicos, falta de acceso a la información pública, impunidad, politización de los Órganos Controladores del Estado y del Poder Judicial.
- Para los jóvenes las causas de los problemas señalados anteriormente se encuentran en: la falta de auditorías sociales, falta de profesionalización de los funcionarios y empleados de los órganos controladores, no-aplicación de la ley, pérdida de valores éticos y morales en la sociedad, ambición política y preeminencia de intereses particulares antes que los intereses sociales de parte de los políticos.





#### 4. Equipo Técnico de Referencia Interinstitucional

El Equipo Técnico de Referencia Interinstitucional (ETRI), fue conformado por profesionales y técnicos de alto nivel de los entes contralores y fiscalizadores del Estado, la Secretaría de Seguridad, Secretaría de Finanzas, Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Educación, Dirección Ejecutiva de Ingresos; así como por técnicos de organizaciones de la sociedad civil.

Este equipo permitió complementar el diagnóstico y profundizar el análisis institucional, integrar la visión y cursos de acción para las propuestas de reformas legales e institucionales, identificando principales fortalezas y debilidades para la aplicación de la estrategia.

Asimismo, se desarrolló un debate para sugerir acciones en relación al seguimiento y aplicación de la estrategia en función de sus planes corto y mediano plazo.

Como conclusión de lo anterior<sup>12</sup>, el Consejo Nacional Anticorrupción señaló la necesidad de considerar el rediseño del modelo institucional de los entes contralores, basados en elementos que el sector proporcionó mediante el debate abierto en los distintos niveles institucionales, sugiriendo que los propios entes contralores participen en las discusiones del modelo de rediseño y ante-

proyecto de ley; asimismo que se incorporen disposiciones relativas a la forma de elección de los titulares de estas instituciones; principios generales que tiendan a reducir la discrecionalidad en los mecanismos que esgrimen estos órganos en el cumplimiento de sus atribuciones; lineamientos generales que regirán sus sistemas de reclutamiento, selección, capacitación y promoción del personal; mecanismos de control interno a los que estarán sujetos; y los procedimientos de comunicación y coordinación institucional.

Particular análisis y debate en este ámbito se refirió al acceso ciudadano a la información pública y la participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, así como lo referente a la formación de valores éticos y morales; dedicando especial atención a la institucionalización de las auditorías sociales como mecanismo de participación ciudadana.

Es ideal que este equipo técnico continúe funcionando para la fase de aplicación en la medida que significa un interlocutor válido como aliado operativo para la implementación de las medidas propuestas.

#### 5. Mesa Sectorial de Transparencia y Gobernabilidad

En seguimiento a los principios plasmados en la Declaración de Estocolmo, el Gobierno de la República, la sociedad civil y los cooperantes, conjuntamente, conformaron mesas sectoriales

<sup>12</sup> Consejo Nacional Anticorrupción: Propuestas Iniciales, Honduras, 2 de octubre de 2001.





de trabajo, en cada una de las áreas que integran el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), en base a matrices de indicadores previamente definidos.

En relación con el principio de Reconstrucción y Transformación de Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad, se conformó la Mesa de Transparencia integrada por los tres sectores: Gobierno, Sociedad Civil y Cooperantes.

Esta Mesa Sectorial tuvo como misión primordial dar seguimiento a los resultados de las medidas emprendidas en el área de Transparencia y gobernabilidad, a nivel nacional. En este contexto la Unidad Técnica del Consejo ha formado parte de este grupo de trabajo desde la fecha de su conformación y ha participado en sus reuniones de trabajo.

Entre los resultados más destacados de la Mesa Sectorial, está el diseño y la aprobación de la Matriz de Indicadores, cuya información sistematizada permitió a la unidad Técnica participar en el análisis de la información, conocer los avances, identificar obstáculos, desafíos y recomendaciones puntuales<sup>13 14</sup>.

El mandato del Consejo y la Mesa Sectorial, consintió un espacio para establecer el diálogo con los partidos políticos, sus candidatos y equipos de programa político, permitiendo conocer su percepción y conceptualización de la transparencia en Honduras y las acciones propuestas en sus planes de gobierno respecto a los temas que maneja la Mesa Sectorial. El diálogo trasladó a los partidos políticos componentes de propuesta y compromisos en materia de transparencia y anticorrupción que incorporaron en sus programas políticos y en el discurso a la nación.

<sup>13</sup> Reconstrucción y Transformación Nacional: Informe de Avances, tres años después, Honduras, octubre 2001 Pág. 17.

<sup>14</sup> Reconstrucción y Transformación Nacional: Memoria, Reunión de Seguimiento, Honduras, 28 y 29 de marzo, Pág. 65





## IV. PLAN ESTRATÉGICO

El plan estratégico está diseñado con productos que se esperan alcanzar en el largo plazo, enmarcados en una visión y en una misión de combate a la corrupción.

La estrategia está esbozada por tres ámbitos de acción: reformas institucionales, reformas legales y la consolidación de la participación ciu-

dadana. Al implementar de manera coordinada e integrada estos tres conjuntos, se prevé el combate a la corrupción y la consecución de la transparencia en el Poder Judicial, el Congreso Nacional, la Administración Pública Central y Descentralizada, los Órganos Contralores y Fiscalizadores y los Gobiernos Municipales.



Los lineamientos estratégicos permiten el diseño de una matriz que divide la planeación de largo plazo en quinquenios, destacando los

productos que deben alcanzarse cada cinco años, para lograr finalmente un Estado transparente ideal en el año 2021.



## VISIÓN

Un Estado de Derecho, con una sociedad donde predominan la moral, la ética y los principios democráticos, dentro de una nación libre de corrupción, con un sistema de vida digno para todos.

## MISIÓN

Promover la implementación de políticas públicas y privadas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles y actividades de la sociedad hondureña.

## EJES ESTRATÉGICOS

El establecimiento de ejes estratégicos es indispensable para elevar la calidad del plan, visualizando la incidencia buscada y distribución de responsabilidades para aplicar los lineamientos trazados.

- a) *Modernización de la Gestión Pública*
- b) *Modernización del Congreso Nacional y Fortalecimiento de los Entes Contralores del Estado*
- c) *Reforma al Poder Judicial y a la Normativa Legal Vigente*
- d) *Transparencia en los Gobiernos Municipales*
- e) *Consolidación de la Participación Ciudadana*

## Lineamientos Estratégicos para el 2021

La visión de largo plazo conlleva el trazo de grandes lineamientos estratégicos funcionando como faros intermitentes que orientan al planificador para llegar a esta meta final. Estos lineamientos conducen el accionar estratégico hacia la solución de los grandes problemas desprendidos del análisis objetivo del contexto general y sus estructuras institucionales.

Estos lineamientos cubren ampliamente el espectro institucional de Estado y la Sociedad Civil de la siguiente forma:

1. Las instituciones del Estado, incluyendo las descentralizadas, manejan con total transparencia, eficiencia y honestidad los servicios y recursos a su disposición.
2. El Poder Judicial goza de autonomía política y económica, impartiendo la justicia con transparencia, eficiencia, honestidad y equidad dentro de un Estado de Derecho democrático y justo.
3. La iniciativa privada, sociedad civil y las entidades del Estado se tienen confianza mutua en el manejo de sus gestiones, utilizando mecanismos de control entre los distintos sectores sociales, económicos y políticos.
4. La sociedad política participa activamente en un sistema





- político de derecho, democrático y transparente, garantizando un manejo transparente de sus instituciones políticas.
5. La sociedad civil organizada es participante activa de un sistema público incluyente, interactivo, propositivo y transformador. Esta conoce en detalle la situación administrativa y financiera del Estado, de la banca y de la empresa privada que presta servicios al pueblo.
  6. La empresa privada del libre mercado y la empresa de la economía social cuentan con un marco jurídico adecuado; cuenta con la información necesaria inmediata y con la eficiencia administrativa requerida de las instituciones del Estado, para su mayor éxito económico, con amplia transparencia en su gestión.
  7. Existe una conciencia pública sobre la relación directa entre transparencia y desarrollo, predominando una cultura de rendición de cuentas, sin tolerancia hacia la corrupción.





## MATRIZ DE PRODUCTOS PARA EL LARGO PLAZO

Al finalizar cada quinquenio, la situación producida por la ejecución del plan estratégico será como se describe en la matriz siguiente.

<b>ACTORES Y AREAS</b>	<b>En 2006 se ha logrado</b>	<b>En 2011 se ha logrado</b>	<b>En 2016 se ha logrado</b>	<b>En 2021 se ha logrado</b>
<b>Reformas institucionales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema Judicial</li> <li>• Congreso Nacional</li> <li>• DEI</li> <li>• Sistema financiero</li> <li>• Entes contralores</li> <li>• Entes descentralizados y autónomos</li> <li>• Municipalidades</li> <li>• Medios de información</li> <li>• Dirección General de Servicio Civil</li> <li>• Unidades de compras y contrataciones de las Secretarías de Estado</li> <li>• Policía Nacional</li> </ul>	<p>El establecimiento de normativas y reformas institucionales que son fundamento para una mayor eficiencia, efectividad y transparencia.</p>	<p>Completar el sistema de coordinación entre las instituciones contraloras del Estado, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso Nacional, y el Gobierno Central Ejecutivo, para el combate a la corrupción.</p>	<p>Sistematización en el ámbito administrativo de las instituciones públicas, incluyendo a las municipalidades, garantes del manejo, relativamente honesto de los recursos del Estado.</p>	<p>Las instituciones del Estado, incluyendo las descentralizadas, manejan con total transparencia, eficiencia y honestidad los servicios y recursos a su disposición.</p>
<b>Reformas jurídicas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución</li> <li>• Ley electoral</li> <li>• Ley de Probidad en la función pública</li> <li>• Ley Orgánica del Poder Judicial</li> <li>• Ley de financiación de campañas políticas</li> <li>• Códigos de ética</li> <li>• Ley de Información Pública</li> <li>• Ley para la protección de personas que denuncian actos de corrupción</li> <li>• Ley de participación ciudadana</li> </ul>	<p>La aprobación de importantes proyectos de reforma legal que buscan la eficiencia, efectividad y transparencia.</p>	<p>Aprobación de los nuevos proyectos de ley que buscan la transparencia y el combate a la corrupción.</p>	<p>La actualización del marco jurídico de las leyes propuestas para la transparencia.</p> <p>Se han divulgado y se tiene amplio conocimiento y manejo por la sociedad civil, con un sistema de monitoreo y supervisión micro, medio y nacional de su cumplimiento.</p>	<p>Todo el marco jurídico institucional del Estado obedece a las exigencias de transparencia, eficiencia y honestidad administrativa. La iniciativa privada, sociedad civil y las entidades del Estado se tienen confianza mutua en el manejo de sus gestiones, utilizando mecanismos de control entre los distintos sectores sociales, económicos y políticos.</p>



ACTORES Y AREAS	En 2006 se ha logrado	En 2011 se ha logrado	En 2016 se ha logrado	En 2021 se ha logrado
<b>Sociedad política</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Partidos políticos</li> <li>Movimientos políticos</li> <li>Candidaturas independientes</li> <li>Organismos políticos internacionales</li> <li>Concientización</li> <li>Ética política</li> <li>Compromisos políticos</li> <li>Leyes electorales</li> <li>Programas políticos</li> </ul>	<p>Los partidos, actores políticos y activistas procuran reformar y actualizar sus instituciones para fortalecerse hacia la construcción de un sistema de mayor democracia representativa y participativa sin corrupción.</p>	<p>La mayoría de la sociedad política defiende los principios democráticos, éticos y morales, combatiendo activamente la corrupción pública y privada.</p>	<p>Los partidos y movimientos políticos cuentan con un sistema jurídico e institucional que les favorece para la obtención de confianza ciudadana.</p>	<p>La sociedad política participa activamente en un sistema político de derecho, democrático y transparente, garantizando un buen manejo de sus instituciones políticas.</p>
<b>Sociedad civil</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Organizaciones gremiales sindicales</li> <li>Campeñinas Obreras profesionales</li> <li>Cooperativas</li> <li>Etnias</li> <li>Periodismo</li> <li>Juventud</li> <li>Mujeres</li> <li>ONGs-OPDs</li> <li>Tercera edad</li> <li>Concientización</li> <li>Ética</li> <li>Compromisos</li> <li>Transparencia</li> </ul>	<p>Bajo un marco legal que autoriza la participación de la sociedad civil a realizar auditoría social, ésta experimenta un amplio sistema de monitoreo y rendición de cuentas a gobiernos municipales, regionales y nacionales.</p>	<p>Las diferentes organizaciones, sectores y gremios de la sociedad civil saben como manejar la información para la rendición de cuentas de la gestión pública y privada (incluso las ONGs) y la canalización de propuestas de desarrollo a los poderes del Estado. La sociedad civil tiene montadas redes de intercambio de información electrónica entre sí.</p>	<p>Se tienen funcionando modernos sistemas de información en el Estado, la banca y la empresa privada vinculada a los servicios públicos, abriendo tales sistemas a la sociedad civil.</p>	<p>La sociedad civil organizada es participante activa de un sistema público incluyente, interactivo, propositivo y transformador. Esta conoce en detalle la información administrativa del Estado, de la banca y de la empresa privada que presta servicios al pueblo.</p>
<b>Sociedad Económica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cámaras de Comerciantes</li> <li>Cámaras y Consejos Industriales</li> <li>Asociaciones Agricultores y ganaderos</li> <li>Sector Social Economía (cooperativas y empresas asociativas)</li> <li>Concientización</li> <li>Compromisos</li> <li>Ética</li> <li>Transparencia</li> </ul>	<p>Se han hecho investigaciones sobre la corrupción en el sistema empresarial privado y se han divulgado sus resultados.</p>	<p>Se tiene un marco jurídico para evitar la corrupción dentro del sector privado, incluyendo el sector financiero y de las empresas sociales. Se ha iniciado un proceso de divulgación y concientización para la transparencia y combate a la corrupción.</p>	<p>Funcionamiento de un sistema de control y supervisión contra la corrupción en la gestión privada empresarial, donde participan, los líderes empresariales, regional y nacional; la sociedad civil y política, el Gobierno Central y los entes contralores.</p>	<p>La empresa privada del libre mercado y de la economía social cuentan con un marco jurídico adecuado, la información necesaria inmediata y la eficiencia administrativa requerida de las instituciones del Estado, para su mayor éxito económico, con amplia transparencia en su gestión.</p>





## V. PLAN GENERAL DE MEDIANO PLAZO

### ESTRATEGIA DE MEDIANO PLAZO (2002 – 2006)

El Plan estratégico permite aproximar a un mediano plazo los objetivos que pueden lograrse en los primeros tres años de labor anticorrupción. Bajo estos objetivos generales, se establece una serie de objetivos específicos y propuestas de acción<sup>15</sup>, sistematizados en cinco ejes estratégicos, que tienen como finalidad establecer las bases institucionales para el seguimiento en la planificación de corto plazo hasta lograr una sociedad transparente y sin corrupción en el 2021, como un nuevo paradigma social.

#### Objetivos Generales

- Impulsar el desarrollo de las instituciones y organizaciones de la administración pública central y descentralizada, de acuerdo con un nuevo marco normativo, a fin de que éstas cumplan sus funciones de manera transparente, eficiente y eficaz.
- Estimular la prevención y combate a la corrupción a través de los programas de Modernización del Congreso Nacional, el fortalecimiento institucional de los Órganos Contralores del Estado, la Superintendencia de Concesiones del Estado, y los demás

<sup>15</sup> Las acciones propuestas no son exhaustivas, es decir no agotan las acciones a realizarse en el mediano plazo, solamente reflejan el posible marco de los planes de acción para los próximos tres años.

organismos dependientes del poder legislativo, con la participación efectiva de las propias instituciones y de la sociedad civil, a fin de lograr servicios más eficientes y resultados más eficaces en beneficio de la sociedad en su conjunto.

- Promover el establecimiento de las bases institucionales y normativas que aseguren una transparente, eficiente y efectiva administración de la justicia, preservando el carácter de independencia y definición de los poderes públicos, garantizando la vigencia plena del Estado de Derecho.
- Promover la constitución y fortalecimiento de espacios, procesos de diálogo y participación ciudadana, con nuevas áreas de interacción entre el Estado y la sociedad civil, así como el desarrollo de mecanismos de fiscalización ciudadana a la gestión pública y privada.
- Establecer sistemas de información pública, concientización ciudadana y promoción de valores éticos y una cultura de honestidad y anticorrupción.
- Procurar la incorporación al proceso de descentralización administrativa, mecanismos efectivos de prevención y sanción de actos de corrupción en los niveles municipales de gobierno.





- Fortalecer la voluntad política representativa e institucional a través del diseño de una Política de Estado Anticorrupción, de tal manera que no esté sujeta a cambios de gobierno, garantizando de esta manera su sostenibilidad.

### Objetivos Específicos por Eje

#### A. Modernización de la Gestión Pública

- Procurar el desarrollo de mecanismos efectivos de prevención, investigación, educación y sanción, destinados a luchar contra las prácticas corruptas en el sector público y a introducir valores de ética, moral y servicio entre los servidores del Estado, con la participación de todos los sectores sociales.
- Apoyar la implantación de sistemas de información que garanticen el acceso a la información pública del Sistema Financiero de Administración Integrada y de los procesos de la inversión pública para eficientar la asignación de recursos.
- Promover la consolidación de un nuevo sistema de gestión de personal en la administración pública a través de la reforma modernizante de la estructura institucional; de gestión de recursos humanos, fortaleciendo la carrera administrativa y aumentando la eficiencia y eficacia de los servidores públicos.
- Apoyar el desarrollo de una política coherente e integral de remune-

ración y empleo del sector público de acuerdo a la capacidad presupuestaria del Estado.

- Promover la eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado.
- Procurar la simplificación de los procesos burocráticos eliminando pasos y trámites innecesarios para el desarrollo de actividades empresariales y comerciales y de servicio público.
- Propiciar la dotación de las herramientas técnicas, jurídicas y de formación ético-moral, que contribuyan a mejorar el desempeño transparente de la policía nacional.<sup>16</sup>

#### ACCIONES:

- Culminación de la implementación del Sistema de Administración Financiera Integrado y fortalecimiento del Sistema de inversión del Sector Público.
- Análisis y readecuación de las entidades del Estado que prestan servicios públicos hacia una mayor eficiencia y efectividad administrativa.
- Establecimiento de una política nacional de remuneraciones. Establecer los aumentos salariales en base al mérito, a través de evaluaciones periódicas de desempeño.
- Impulsar la modernización del sistema aduanero y tributario Control de la masa salarial en el presupuesto público a fin de asegurar que la misma se encuentra dentro de las posibilidades financieras del gobierno. Reformas institucionales al interior de la Dirección General de Servicio Civil, modernizando su estructura organizativa, de recursos humanos y tecnológica.
- Ejecutar el Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado . Saneamiento, definición y ejecución de acciones drásticas anticorrupción en la administración pública

<sup>16</sup> Ver Anexo 1





## B. Modernización del Congreso Nacional y Fortalecimiento de los Entes Contralores del Estado

- Apoyar el proceso de modernización del Congreso Nacional, mediante nuevas normativas internas que establezcan un ambiente de mayor democracia y transparencia política.
- Promover la modificación del sistema de postulación, elección y monitoreo de la labor de los diputados de manera que sea más transparente y democrático.
- Promover el rediseño de la estructura de los entes contralores del Estado simplificando y descentralizando los procedimientos, disminuyendo la discrecionalidad de los funcionarios públicos, generando incentivos para una mayor profesionalización de los servidores públicos, desarrollando mecanismos efectivos sobre la rendición de cuentas y fortaleciendo sus capacidades de investigación.
- Estimular la constitución de una alianza estratégica de cooperación y coordinación entre los órganos contralores del Estado y los diversos sectores de la sociedad a fin de fortalecer el sistema de control institucional y social.
- Promover la ejecución del Programa de Contralorías Sociales a nivel nacional para que la sociedad civil ejecute un sistema de supervisión de obras sociales.

- Promover la identificación de competencias, puntos de encuentro, y relaciones, actuales y potenciales entre los órganos contralores y fiscalizadores, los sistemas de información y gestión pública, los órganos jurisdiccionales y las demás iniciativas públicas y privadas de transparencia, para desarrollar la coordinación y complementariedad entre las instancias señaladas<sup>17</sup>.

### ACCIONES:

- Ejecución del nuevo reglamento interior del Congreso Nacional. Suministro de los recursos presupuestarios necesarios a las instituciones de control y fiscalización para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y para la preservación de su autonomía e independencia.
- Establecimiento de mecanismos de vigilancia interna en las instituciones contraloras y fiscalizadoras.
- Establecer mecanismos de coordinación y colaboración recíproca entre las instituciones de Control.
- Sistemas adecuados de control interno en todos los organismos de la administración pública.
- Procurar que se generen incentivos para una mayor profesionalización de los servidores públicos en los entes contralores.
- Modificación del sistema de designación y elección de los diputados al Congreso Nacional.
- Monitoreo civil de la labor de los Diputados al interior de la Cámara Legislativa.
- Obtención de resultados concretos en la sanción de actos de corrupción de alto nivel tanto del sector público como privado.
- Descentralización de los órganos de control para que tengan más presencia regional.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales de investigación y obtención de pruebas sobre actos ilícitos relacionadas con la corrupción.
- Elaboración de un flujograma entre los órganos contralores y fiscalizadores, los sistemas de información y gestión pública (SIAFI, SISPU, SINEG, SINACOIN, SINASEP), los órganos jurisdiccionales, y las demás iniciativas públicas y privadas de transparencia.

<sup>17</sup> Ver Anexo 2





### C. Reforma al Poder Judicial y a la Normativa Legal vigente

- Estimular el fortalecimiento de las instituciones responsables de la administración de justicia para que las mismas puedan prestar un servicio más eficaz y transparente a la sociedad, contribuyendo a desarrollar un clima de seguridad jurídica para toda la población y para el desarrollo de las actividades económicas del país.
  - Promover la búsqueda y consecución de la independencia, transparencia y credibilidad del Sistema Judicial.
  - Apoyar todo proceso de reforma que garantiza la meritocracia, estabilidad y profesionalización de los empleados y funcionarios del Poder Judicial.
  - Promover el desarrollo del marco normativo necesario, en materia de derecho constitucional, administrativo y penal, adecuándolo a la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y a las condiciones actuales de crecimiento económico y social.
  - Procurar la adecuación de la legislación nacional a la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción que incluya regulaciones al ejercicio de inmunidades y el control disciplinario de funcionarios y empleados del Estado.
- Impulsar las reformas político electorales que aseguren transparencia financiera y electoral para fortalecer y consolidar el sistema democrático nacional.
  - Procurar el cumplimiento del principio constitucional de igualdad jurídica y eliminar el abuso de funcionarios públicos que se amparan en el régimen de inmunidades.
  - Procurar el seguimiento a los avances logrados en el mejoramiento del sistema de administración de justicia, a través de los programas y proyectos ya existentes y otras acciones complementarias:
    1. El Proyecto de Fortalecimiento del Poder Judicial de Honduras.
    2. Programa de Modernización de la Administración de Justicia de Honduras.
    3. Proyecto de Sistematización de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.
    4. Proyecto de Elaboración y Divulgación del Nuevo Sistema Procesal Penal.
    5. Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho y Respeto por los Derechos Humanos<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ver Anexo 3



**ACCIONES:**

- Evaluación continua a los avances logrados en el mejoramiento del sistema de administración de la justicia a través de la ejecución de los programas y proyectos ya existentes.
- Separación del aspecto organizacional y administrativo del jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, a través de la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Fortalecimiento y regulación de la carrera judicial que garantice que los jueces, magistrados y empleados judiciales sean seleccionados y promovidos sobre la base de méritos y capacidad.
- Establecimiento de un adecuado control disciplinario de los funcionarios del Poder Judicial que determine la responsabilidad civil y administrativa de dichos servidores, a través de la aprobación de una nueva Ley de la Carrera judicial que establezca claramente las medidas correctivas y las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios de este poder del Estado.
- Seguimiento al proceso de formación y capacitación que la Escuela Judicial debe brindar a los aspirantes a cargos de Jueces y a los propios Jueces, empleados y funcionarios judiciales.
- Reingeniería de la informatización de las oficinas del Poder Judicial y dotación de espacios físicos adecuados.
- Promoción para hacer efectiva la asignación constitucional del 3% del Presupuesto de Ingresos de la República al Poder Judicial.
- Establecimiento de una auditoría social realizada por instancias de la sociedad Civil al interior del Poder Judicial. Promoción de la aprobación de una Ley de inmunidades que regule y limite el ejercicio de esta figura para que ésta se limite a las responsabilidades en el ejercicio del cargo, excluyendo responsabilidades en materia de familia, civil y penal.
- Impulso a la aprobación de reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas para el sometimiento de los partidos a unas reglas de obligatoria observancia a fin de asegurar la transparencia en el sistema electoral y del sistema de partidos.
- Fomento a la aprobación de una Ley de Financiación de Campañas Políticas con el fin de reducir los compromisos políticos-económicos de los partidos que distorsionan el sentido democrático y afectan el interés público.
- Apoyar la aprobación del Código de Transparencia Fiscal y la Ley de la Administración Financiera.
- Promoción de la incorporación al texto constitucional del concepto de corrupción y aprobación de reformas sobre temas relacionados directamente al control de la impunidad. Revisión del régimen penal Hondureño: tipificar como delitos las conductas asociadas a la corrupción y revisar que las penas que se establezcan guarden consonancia con las necesidades de la nación y del Estado. Apoyo al rediseño del modelo institucional de entes contralores del Estado.
- Promoción de la adecuación de la legislación nacional a la Convención Interamericana contra la

**ACCIONES:**

- Promoción de la adecuación de la legislación nacional a la Convención Interamericana contra la Corrupción a través de la aprobación de leyes sobre declaración de ingresos y pasivos de los funcionarios públicos, mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información pública, protección de personas que denuncian actos de corrupción.
- Fomento a la aprobación de la Ley de Simplificación Administrativa. Impulso a la aprobación de una Ley de Registros y Catastro.
- Proposición de la aprobación de la Ley del Notariado que regulen claramente la actuación, responsabilidades y sanciones aplicables a los profesionales que se desvíen de sus funciones y exploten la necesidad de los usuarios.
- Fomento a la aprobación de un Código de Ética de los Funcionarios Públicos y de un Código de Ética Parlamentaria. Establecimiento de la normativa de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y del sector privado, (incluidas LAS ONGS).

**D. Gobiernos Municipales**

- Impulsar el desarrollo de las instituciones y organizaciones en el nivel municipal, de acuerdo con un nuevo marco normativo, a fin de que estas cumplan sus funciones de manera transparente, eficiente y eficaz.
- Introducir valores de ética, moral y servicio entre empleados y funcionarios públicos de los gobiernos municipales.
- Estimular la rendición de cuentas públicas municipales, mediante la aplicación de medios y de nuevos mecanismos de participación ciudadana.
- Garantizar el acceso a la información a la ciudadanía y los canales de retroalimentación sobre la calidad de servicios recibidos; así como la eficiencia y





transparencia en las compras y contrataciones implementando sistemas de información internos y externos en los gobiernos municipales.

- Procurar la simplificación de los procesos burocráticos, eliminando pasos y trámites innecesarios para el desarrollo de actividades empresariales, comerciales y de servicio público en el nivel municipal<sup>19</sup>.

#### ACCIONES:

- Institucionalización de los Comisiones Municipales de Transparencia independientes de las corporaciones municipales, con amplia participación ciudadana en su elección y funcionamiento y vinculadas al Consejo Nacional Anticorrupción.
- Fortalecimiento de otros mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública a nivel municipal y cumplimiento de los mecanismos ya establecidos en la ley.
- Saneamiento, definición y ejecución participativa de acciones drásticas anticorrupción de los gobiernos municipales, como uno de los sectores identificados con más problemas de corrupción.
- Establecimiento de mecanismos de información pública.
- Institucionalización de mecanismos de recepción y seguimiento de denuncias y quejas, accesibles a la ciudadanía.

#### E. Consolidación de la Participación Ciudadana

- Dotar a la ciudadanía de instrumentos de acceso a la información relacionada con la gestión pública de manera que les permita desarrollar una cultura de ética colectiva y de auditoria social.
- Procurar el fortalecimiento y ampliación de las iniciativas de auditoria social sobre políticas,

programas y proyectos públicos y privados, tanto a nivel nacional, regional y local.

- Impulsar un sistema nacional de denuncia, investigación y prosecución de los casos de corrupción donde la ciudadanía pueda presentar denuncias y quejas sobre casos de corrupción, utilizando mecanismos modernos de información.
- Inculcar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, promoviendo valores cívicos, éticos y morales, así como la instrucción sobre los deberes y derechos ciudadanos, la organización del Estado hondureño y las responsabilidades de los servidores públicos, dentro de los Programas del Sistema Educativo Nacional.
- Promover la institucionalización sobre la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y del sector privado, incluidas las ONGs, así como el acceso a la información sobre programas y proyectos de inversión social y económica.
- Incentivar y fortalecer mecanismos para el control y cumplimiento de las leyes, particularmente las relacionadas al combate de la corrupción, la ética del servidor público y la información a la ciudadanía.

<sup>19</sup> Ver Anexo 4





- Diseñar y poner en marcha un sistema de monitoreo de los fondos y proyectos manejados por las ONG's.
- Establecer una alianza con los medios de comunicación para monitorear las acciones de los servidores públicos; lograr una promoción activa de valores de integridad, de denuncia y de no tolerancia a la corrupción y para fomentar el ejercicio ético y objetivo del periodismo.
- Promover acciones correctivas contra la corrupción en los distintos sectores sociales, políticos y económicos, denunciada por la sociedad civil.<sup>20</sup>

#### ACCIONES:

- Puesta en funcionamiento de sistemas electrónicos de información pública, en las principales instituciones públicas, que posibilite la verificación, seguimiento y control ciudadano.
- Diseño y ejecución de una campaña nacional de concientización que permita la difusión del concepto de corrupción, sus causas y efectos.
- La instrucción en los diversos niveles de educación en relación con los deberes y derechos ciudadanos, la organización del Estado hondureño y las responsabilidades de los servidores públicos.
- Creación de instancias de la sociedad civil que actúen con funciones de auditoría social, dentro del Poder Judicial, Congreso Nacional, y otras áreas.
- Programa de capacitación a organizaciones de la sociedad civil para que asuman las tareas de auditoría social del presupuesto y demás recursos de la gestión pública.
- Establecimiento de mecanismos de autorregulación en los medios de comunicación a través de la formación de sus periodistas y de la apertura de más espacios para la evaluación ciudadana de la labor periodística.
- Difusión del ordenamiento legal y la habilitación de mecanismos que permitan retroalimentación sistemática acerca de los servicios recibidos desde instituciones públicas.
- Puesta en funcionamiento de mecanismos de denuncia como líneas telefónicas, oficinas de denuncia, páginas web y otros.

#### ACCIONES:

- Procesos educativos sistemáticos y permanentes dirigidos a políticos y a potenciales servidores públicos, sobre valores anticorrupción.
- Auditoría a los partidos políticos a fin de que se dé cumplimiento a los compromisos asumidos en el plazo estipulado en relación con las reformas contempladas en "Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño".
- Reconocimiento de acciones ejemplares anticorrupción de funcionarios, empresarios, prensa y sociedad civil.

<sup>20</sup> Ver Anexo 5





## VI. ESTRATEGIA DE IMPLANTACION

### JERARQUIZACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA

Siendo la corrupción un problema de orden sistemático en Honduras, es necesario lograr la jerarquización en la agenda pública de las políticas destinadas al combate de la corrupción.

Para ello, el Consejo Nacional Anticorrupción deberá coordinar y dar seguimiento a la aplicación de la Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA) y velar por su concertación y coordinación con las instituciones de la sociedad civil, procurando mantener el orden de prioridad nacional en la ejecución de estas políticas.

A la vez el Consejo deberá colaborar con los Órganos Contralores del Estado con el objeto de mejorar la vigilancia de la gestión pública y establecer prioridades en forma consensual para afrontar situaciones eventuales que atenten o lesionen la moralidad y ética en la administración pública.

### INTEGRALIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

En vista del carácter integral que deben adoptar las acciones de lucha contra la corrupción, se plantea la necesidad de asignar roles a cada uno de los sectores que participan,

de manera que la ejecución e implantación de las medidas

previstas en el plan se lleve a cabo bajo la responsabilidad de las instituciones que corresponda a cada área.

Es necesario que las instituciones se corrijan y modernicen a sí mismas y no que lo hagan agentes extraños a las instituciones; puesto que ellas deben internalizar los nuevos principios y valores que fomenta la ENA, cumpliendo efectivamente el rol que les compete.

En consecuencia, la ejecución de la Estrategia y el Plan se harán en forma descentralizada. El Consejo deberá apenas impulsar la Estrategia y los Planes con mecanismos mínimos que le permitan hacer un adecuado seguimiento a la ejecución de las actividades previstas, pero la responsabilidad por la ejecución de dichas actividades corresponderá a cada institución involucrada en el marco del principio de ejecución descentralizada.

### CONCERTACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

En los lineamientos estratégicos y políticas definidas en la ENA, se identifica la necesidad de contar con una participación generalizada de todos los actores sociales.

Por ello, en este contexto es fundamental que la ENA goce del más alto nivel de credibilidad, de forma tal que todos los sectores puedan comprometer su





participación para el éxito de sus objetivos. En este sentido es trascendental la comunicación y coordinación entre los sectores más representativos del Estado y la Sociedad Civil.

De igual manera las instituciones del Estado con responsabilidades en el tema, orientaran sus actividades bajo objetivos comunes con el fin de que sus tareas se ejecuten de forma coherente y racional, y permitan una adecuada evaluación de sus logros.

### APLICACIÓN GRADUAL

La estrategia tendrá un carácter gradual, que permita avanzar en áreas determinadas, con efectos mensurables y de fuerte impacto político en la opinión pública.

En términos del horizonte de tiempo en el que se propone llevar a cabo estas acciones, se prevé que deberán darse en etapas hasta el año 2021. Para llegar a los productos esperados en ese largo período, visualizamos lo que podríamos lograr en etapas quinquenales. Para consolidar el programa, perfilamos los objetivos que podemos realizar en los primeros tres años, evaluar los resultados obtenidos en este período y así adecuar el programa para concluir el primer quinquenio y avanzar hacia las siguientes etapas.

### COMUNICACIÓN

Con los actores involucrados en el proceso, se analizarán los avances del Plan y los problemas

encontrados en su ejecución, con el fin de tomar consensualmente las decisiones más adecuadas que sirvan como correctivos o mejoren el desarrollo de las actividades previstas. Esta información será presentada por los responsables de cada componente.

A la vez, el Consejo mantendrá informada a la ciudadanía en general, y a los medios de comunicación en particular, sobre el estado y ejecución de las acciones previstas en la Estrategia y su Plan de Acción. Es importante brindar información de forma permanente mediante la utilización de los medios de comunicación masivos, campañas que enfoquen el combate a la corrupción desde la perspectiva de la prevención, creando conciencia sobre las consecuencias de la corrupción.

### SEGUIMIENTO DEL PLAN

Este plan estratégico da orientación a planes de distinto plazo, en los cuales se establecen objetivos, actividades, indicadores y medios de verificación para su correspondiente evaluación. En cada etapa se buscará su validación y corresponsabilidad ejecutiva.

El seguimiento del presente Plan, incluirá evaluaciones periódicas y un monitoreo continuo. La Unidad Técnica mantendrá registro de todas las actividades realizadas y verificará las acciones tomadas por las instituciones que están incluidas en cada Plan de Acción y la ENA. Al finalizar cada año se realizará un recuento de los logros obtenidos y al





finalizar el tercer año se ejecutará una evaluación de impacto.

Como complemento y afinamiento de la estrategia, y de acuerdo a los recursos disponibles, periódicamente se realizará un sondeo de opinión sectorial y regional. Cada tres años

se realizará una encuesta de opinión nacional que de a conocer los avances obtenidos de consulta, socialización y búsqueda de compromisos para la implementación de la estrategia en una comparación de datos con las encuestas anteriores.

Con formato

