

CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

***EVALUACION DEL PLAN ESTRATÉGICO
MEDIANO PLAZO***

**Marlin Oscar Ávila Henríquez
Consultor**

Tegucigalpa, 31 de enero de 2006

INDICE

I	Resumen Ejecutivo	4
II	Introducción	5
III	Objetivo de la Evaluación	6
IV	Planteamiento Metodológico para la Estrategia del CNA	6
1	Los tres Poderes	6
2	Ejes Estratégicos	7
V	Metodología Evaluativa Aplicada	8
1	Resultados de medios	10
VI	Consecución de los Objetivos de Mediano Plazo,	10
A.	Generalidades	10
1,2.	Justicia, La Anticorrupción	11
3.	Recomendaciones al CNA	13
B.	Cumplimiento de Objetivos Generales	14
1.	Modernización de la Gestión Pública	14
i	Avances	15
	1.Servicio Civil	15
	2.En Contraloría	15
	3.En Sistema de Justicia	16
	4.Gobierno Electrónico	17
	5.Administración de Recursos	17
	6.Sistema Informal	18
	7.Registro de Propiedad	19
	8. Plan de Modernización Gestión y sus Acciones	19
ii.	Recomendaciones	20
2.	Modernización del Congreso Nacional	22
i.	Avances	23
ii.	Recomendaciones	25
3.	Reformas al Poder Judicial	25
i.	Avances	
	3.1. En el Sistema Electoral	25
	3.2. Modernización Jurídica	28

3.3.	Meritocracia	31
3.4.	Marco Normativo	33
3.5.	Inmunidades	34
3.6.	Igualdad Jurídica	35
3.7.	Avances en el Sistema	35
ii.	Recomendaciones	36
4.	Participación Ciudadana	36
i.	Avances	37
ii.	Recomendaciones	37
5.	Transparencia y Descentralización en Gobiernos Municipales	37
i.	Avances	37
ii.	Recomendaciones	39
VII	Encuestas	40
A.	Entes Contralores	40
2	Conclusiones	44
B	Participación Ciudadana	44
2.	Resultados	52
C	Conclusiones de Encuestas	53
VIII	Balance General	53
IX	Recomendaciones	57

EVALUACION DEL PLAN MEDIANO PLAZO CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCION¹

“Instar a los Estados a establecer o continuar fortaleciendo mecanismos de cooperación entre los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en los niveles tanto estatales como provinciales y municipales.”

I. Resumen Ejecutivo

Al no existir instrumentos de planificación que dieran las metas e indicadores precisos pero si objetivos de mediano plazo, se optó por aplicar un método de consulta participativa por medio de encuestas con preguntas cerradas y entrevistas con informantes claves. Informantes claves seleccionados por su dominio en el tema y por su inserción en el ámbito social, político y económico del Estado Hondureño. Las consultas por encuestas se distribuyeron por Internet, con asistencia de la Red de Desarrollo Sostenible, a 620 direcciones de organismos nacionales pero por no haber cultura electrónica y por otras razones coyunturales se tuvo que cambiar el medio a uno presencial para llegar a 36 aplicaciones.

Los resultados fueron suficientes como para evaluar el progreso logrado en los objetivos planteados en el 2002 para cumplirse en el período que vence el 2006. Así encontramos muy bajo cumplimiento de los objetivos, una insatisfacción general de la sociedad en el logro de los objetivos planteados y la necesidad de revisar, no tanto los objetivos pero si la metodología aplicada, o sea la misma estrategia para su cumplimiento. No obstante, se reconocen avances formales en leyes, comisiones y procedimientos. Esto puede ser valuado como un esfuerzo institucional por lograr avances de modernización y democratización pero insuficientes como para obtener el efecto esperado.

¹ Lo expresado en este informe así como la información originada de informantes claves es responsabilidad del consultor y no del CNA. El autor mantiene la confidencia de sus fuentes de información.

El principal déficit está en el producto obtenido. En algunos casos, se estima que es debido a una burocracia sin capacidad de afrontar los nuevos retos, donde la costumbre ha sido más fuerte que la innovación. Con mayor preocupación se expresa que sigue dominando el interés de los partidos en el poder, quienes afectan y corrompen los avances logrados en procedimientos y leyes establecidas. Los costos para implementar medidas y procedimientos de reducción de la corrupción muchas veces han sido muy altos y su rendimiento muy bajo.

Por estas condiciones y déficit se exige seguir trabajando en la democratización de las instituciones del Estado, particularmente en el Congreso Nacional sobre quien pesa la mayoría de los obstáculos hacia la transparencia y eficiencia administrativa pública institucional y en particular de la justicia.

II. Introducción

El Consejo Nacional Anticorrupción reinstalado y juramentado por tercera ocasión el 3 de agosto de 2005, en seguimiento al Decreto Legislativo No. 7-2005 del 3 de marzo de 2005, en su primera fase de organización y planificación, solicitó una evaluación de los objetivos de corto y mediano plazo, trazados en el Plan Estratégico Anticorrupción (PEA) del 2002. Esta evaluación la considera importante para completar su nuevo plan estratégico y presupuesto 2006 y readecuar su plan de mediano y largo plazo.

Aquí se entrega la información recogida por los diferentes medios utilizados. Es balance de las opiniones, comentarios y sugerencias hechas por las diferentes fuentes más las conclusiones y sugerencias del Consultor. En los anexos van la lista de entrevistados, las comisiones tripartitas existentes hasta enero de 2006 y copia de los instrumentos aplicados.

III. Objetivo de la evaluación

Verificar hasta donde se han cumplido los objetivos de corto y mediano plazo trazados (2002-2006) por el CNA y consensuados con diferentes sectores sociales e instituciones de los tres poderes del Estado.

IV. Planteamiento Metodológico para la Estrategia del CNA

1. Los Tres Poderes

El CNA se planteó como uno de sus principales roles a jugar el de promover la implementación de políticas públicas y privadas hacia el combate y prevención de la corrupción, lo cual inició a través de aprobaciones y suscripciones públicas de acuerdos con los tres poderes del Estado. En la integración del Consejo mismo estuvieron representados esos tres poderes, quienes eran los primeros responsables de lograr tal promoción y aceptación de los objetivos y acciones propuestas en la Estrategia del CNA.

El principio de integralidad se aplicaría, según el CNA², al 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.” El argumento sigue diciendo... ”Es necesario que las instituciones se corrijan y modernicen a sí mismas y no que lo hagan agentes extraños a las instituciones...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...”

² Estrategia Nacional Anticorrupción, Honduras, Diciembre 2001, primera edición pág. 47

Así mismo se planteó que la estrategia al ser concertada con todos los sectores de la sociedad civil y con el Estado, se diera una comunicación y coordinación entre los actores más representativos de ellos.³

Habiendo logrado la mínima aceptación de objetivos y acciones, cada institución del Estado se debería sentir obligada a establecer las medidas recomendadas, comenzando con el Poder Ejecutivo que fue el primero en aprobar esta estrategia. Es así que ahora se realiza una evacuación de su cumplimiento. Lo anterior nos hace ver que aun cuando el CNA no funcionara por un tiempo y no realizara un monitoreo y evaluación continua, los compromisos se mantienen vigentes hasta no declararse lo contrario al compromiso adquirido por la institucionalidad del Estado.

La aplicación gradual de la estrategia en el tiempo estuvo prevista planificándose un POA para el 2002 y un plan de mediano plazo al 2006. En aquel momento se determinó la validación de los planes y la corresponsabilidad ejecutiva mencionada arriba. Para el seguimiento en el cumplimiento de esos planes se planteó el monitoreo y la evaluación de los mismos. La tarea de recopilación de este monitoreo y evaluación estuvo a cargo de la Unidad Técnica del CNA.⁴

2. Ejes Estratégicos

La estrategia de mediano como de largo plazo esta sentada sobre cinco ejes fundamentales:

- a) Modernización de la Gestión Pública
- b) Modernización del Congreso Nacional y fortalecimiento de sus instituciones auxiliares Contraloras del Estado
- c) Reformas al Poder Judicial y a la normativa legal vigente
- d) Consolidación de la participación ciudadana.
- e) Transparencia y descentralización en los Gobiernos Municipales

³ Ídem, pág. 58.

⁴ Ídem, pág. 59

V. Metodología Evaluativa Aplicada

La Estrategia Nacional Anticorrupción contiene indicadores que no coinciden con el método gradual con que se establecieron los objetivos, así como carece de las fechas y los imprevistos en su matriz de Marco Lógico⁵. Por tal motivo se optó por utilizar únicamente el cumplimiento de objetivos en el término del plazo establecido al concluir el año 2005. Para ello, se aplicaron varios medios de evaluación, como fue la entrevista semi estructurada a informantes claves; la boleta de encuesta y la consulta documental.

Se aplicó la encuesta con preguntas de niveles de satisfacción en el cumplimiento de los objetivos participación ciudadana y de los entes contralores del Estado. Estas fueron distribuidas a 620 direcciones electrónicas de un mismo número de personas líderes y dirigentes de organizaciones relacionadas con el desarrollo social y económico del país. La boleta relacionada con los entes contralores del Estado fue construida a partir de los objetivos sobre Fortalecimiento de los Entes Contralores (ver anexos).

También se realizaron 18 entrevistas semi estructuradas con informantes claves tanto de la empresa privada, organizaciones sociales, partidos políticos y gobernantes. Se intentó obtener contenido de un magistrado de la CSJ sin lograrlo. Las entrevistas variaron en su contenido de acuerdo al dominio e interés del tema por parte del informante entrevistado.

Para el tema de Modernización del Estado se les envió las boletas con preguntas cerradas a las Cámaras de Comercio e Industria de todas las regiones y principales ciudades del país.

El otro medio fue la revisión de literatura impresa y virtual.

1. Resultados de medios

⁵ Idem, pág. 64 a 67

De las boletas distribuidas por correo electrónico solamente recibimos respuesta de 9 de las relacionadas a participación ciudadana y 12 sobre los entes contralores. La primera aumentamos a 37 boletas al aprovechar una reunión de más de 100 personas en la presentación del CNA.

De las 37 personas, 27 se identificaron como del sector social, 7 del gubernamental, uno de algún partido político y uno de la empresa privada. Otro no identificó su sector.

En total a 8 oficinas de las Cámaras de Comercio les fueron enviadas las boletas de las cuales no recibimos ninguna respuesta, pese a que además de enviárselas vía electrónica se les llamó repetidamente por teléfono para solicitarles su colaboración.

Las entrevistas a informantes claves fue un medio que atrasó bastante el producto evaluativo. Las elecciones generales, las fiestas de fin de año y algunas vacaciones tomadas por los seleccionados a entrevistar, fue una dificultad difícil de superar hasta tarde.

VI. Consecución de los Objetivos de Mediano Plazo

A. Generalidades

En las entrevistas semi estructuradas se obtuvieron comentarios generales sobre la corrupción y el CNA, como un hecho natural al haberse presentado la entrevista en nombre del CNA mismo. Los comentarios fueron, en muchos casos, coincidentes y complementarios entre sí, por ello los describimos seguidamente.

1. Justicia

La justicia no esta enmarcada solamente en la Corte Suprema de Justicia, también interviene la policía de investigación del delito, el Ministerio Público y las municipalidades.

2. La Anticorrupción

No es el Estado el que se va a dejar modernizar, puesto que hay libertad de la gestión pública, lo que le permite al funcionario poder pactar con terceros.

La modernización del Estado no es la que va a resolver la corrupción. “El elefante no va a cambiar por sí mismo, tiene muchas fuerzas para evitarlo. El sector público no se va a corregir por sí mismo”

La acción debe ser desde afuera del gobierno, aunque este tiene sus propias formas de evitar un cambio. Es desde la sociedad civil, desde la ciudadanía afectada directa por la corrupción que se tiene la responsabilidad de corregir el mal del gobierno.

Primero hay que definir qué corrupción se va a corregir, no se puede atacar toda de una vez. Se puede engañar al público haciéndole creer que se va a combatir la corrupción. La verdad es que el Gobierno le entrega asuntos de menor importancia al CNA para entretenerlo. En general todas las premisas para combatir la corrupción han sido teóricas, para una imagen en venta al exterior. Cuando vienen las presiones internacionales, vienen delegaciones, se hacen declaraciones públicas para cubrir apariencias. No es sincero el que quieran transparencia y rendición de cuentas.

Hasta ahora solamente conozco un caso, dice uno de los entrevistados, de un preso por corrupción. Es de un futbolista que trabajaba para una aduana. De esto tiene responsabilidad el sistema de Justicia del Estado como debela el bajo interés en resolver el problema.

Se le tiene dudas a la integración y compromiso del CNA. El nuevo CNA debe adcentrar la credibilidad del CNA. Hay que saber quiénes son sus integrantes y qué hacen en el CNA. Deben ganar credibilidad con acciones claras contra la corrupción y eso le daría autoridad moral. Hacer que sus políticas sean agenda de las organizaciones sociales.

Si el CNA quiere obtener autoridad moral con el pueblo, debe tener una posición política frontal a la corrupción del Estado. Debe ser una instancia independiente al Presidente de la República. Debe lograr la penalización al corrupto, al saqueador. Ahora la gente no cree en nadie. No cree en las instituciones del Estado. (Evidentemente, el CNA para la mayoría de entrevistados es parte del Estado)

En la primera etapa el CNA, siempre se ha visto obstaculizada por su relación dependiente de la presidencia, aunque luego asumió un rasgo más institucional y también por la integración de sus miembros. La búsqueda de consenso dentro de los integrantes del CNA, es trasladar las dificultades del consenso que existe a nivel de toda la sociedad, es encontrar posiciones muchas veces contrapuestas.

Está la limitante nacional, la que tiene que ver con el hecho que la impunidad, es mucho más fuerte que la investigación en el campo de la corrupción y la creación de toda una serie de poderes fácticos muy influyentes que incluso se oponen por encima de la ley y a los cuales es difícil llevar a juicio o deducir responsabilidad.

Dos grandes limitantes, en ese sentido mi impresión, dice otro entrevistado, es que el CNA no tendría que remplazar funciones de otros órganos competentes, ni pretender sustituir la iniciativa ciudadana en la materia por eso decía que tiene que tener una definición en esa dualidad. A mi juicio su gran aporte tiene que ser de complementariedad en estos procesos.

El CNA debe o tiene que ser más incidente en sus acciones. Dar una demostración contundente y expandir sus efectos.

3. Recomendaciones al CNA

“La verdad es que el Gobierno le entrega papadas al CNA para entretenerlo.” Es una expresión de un entrevistado que evidencia la opinión que el CNA evaluado (2001-2005) estuvo haciendo tareas de menor relevancia dentro del contexto de corrupción existente. Significa así mismo que las priorizaciones del CNA deben establecerse afuera del control del Ejecutivo para que sean priorizaciones más acorde con la ciudadanía.

La estrategia debe ser desde la sociedad civil. Debe concentrarse en un tipo de corrupción primero, sin santificar las demás.

Definir qué sujetos corruptos va a atender. Si los grandes... o los pequeños. Definir el papel de la lucha contra la corrupción. La que le preocupa a la población.

Hay segmentos militares contra la corrupción. También dentro del gobierno. Hay quienes asocian la corrupción con la legitimidad institucional.

Lo que requiere es de un fortalecimiento de la sociedad. Que la sociedad se imponga a las instituciones políticas. Los que hablan en su nombre no la representan realmente.

El área que más debe luchar el CNA en una primera etapa, es ampliar los límites de su autonomía de acción, en evitar a estar amarrado a su capacidad operativa y a fortalecer su credibilidad como organismo. De hecho esta nueva etapa no nace con la credibilidad que deseara, nace más bien o surge con el desafío de rescatar una credibilidad que fue diluyendo en el transcurso de los últimos años, entonces, lo primero es tratar de consolidarse y encontrar una identidad institucional de acción.

En el campo de la lucha contra la corrupción, la tentación más peligrosa es la que surge de tantas tareas por hacer, creo que en ese sentido debe delimitar

mucho más su campo y en aquellos espacios donde existen diversas iniciativas potenciarlos, no competir con ellos, potenciar esfuerzos de auditoría social, rendición de cuentas que hay en la ciudadanía, encontrar las debilidades de esos procesos y tratar de incidir para fortalecerlos.

Una debilidad clara de estos procesos, es la dispersión de los mismos, de la misma manera que es débil la capacidad vinculante con los órganos jurisdiccionales del Estado, entonces allí hay aspectos que creo que este organismo debería incidir.

Reconstruir su credibilidad debe ser a partir de éxitos y de logros y la mejor manera es definir metas posibles.

B. Cumplimiento de Objetivos Generales

Al consultar sobre el cumplimiento de objetivos, los comentarios de los entrevistados fueron los siguientes:

1. Modernización de la Gestión Pública.

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.

En este caso se logró conversar ampliamente con líderes empresariales y políticos conocedores de la gestión pública incluso con el Director Ejecutivo para la Modernización del Estado, Ricardo Callejas. Siendo un tema muy amplio algunos entrevistados se extendieron a aspectos económicos los cuales tuvieron que excluirse, por caer afuera del tema tratado.

i. Avances

1. Servicio Civil

Siendo que para algunos analistas a mayor burocracia mayor corrupción, en mayo de 2004 se buscó la reducción del sector público. Se envió propuesta al CN. Sin embargo, proceso electoral de primarias y general suspendió el proyecto.

Incluía la Ley del Servicio Civil el proyecto considera criterios como la meritocracia, capacitación, estabilidad laboral y la remuneración adecuada.

La Ley de Simplificación Administrativa se aprobó en el Congreso Nacional. Esta vigente desde 2002, sin embargo, los empleados públicos siguen ejecutando los esquemas anteriores por cultura o costumbre.

El registro de empresas se ha logrado reducir en un 25% el número de trámites o pasos a seguir.

2. En Contraloría

Se estableció la ley de contratación del Estado y su reglamentación. Se logró la descentralización en materia de contratación. Se mejoró aclarando algunos artículos de la Ley.

El mayor logro ha sido con el **Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (UPET)** en las contrataciones del Gobierno hasta llevar los casos al TSC. ⁶Sin embargo, el TSC no logró proceder de acuerdo por declararse incapaz técnica y presupuestariamente.

⁶ http://www.casapresidencial.hn/politica_social/transparencia.php#arriba

Actualizada al 26/03/2004

Mediante licitación pública internacional, la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME), suscribió un contrato de servicios de consultoría con el consorcio conformado por las firmas "International Law Institute (ILI), Instituto Centroamericanos de Administración de Empresas (INCAE), Pannell Kerr & Forster (PKF) y Tovar López y Asociados (TLA)", quienes han diseñado el plan de estudios del sistema, el cual se compone del módulo Básico, Central, de Especialización y uno de Capacitación para 60 facilitadores.

El Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado (UPET), que se ha puesto en marcha en la administración del Presidente Ricardo Maduro, representa una iniciativa sin antecedentes en el continente, financiado con un préstamo de 14.6 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una aportación de países cooperantes de 8.8 millones de dólares, para totalizar un monto de 23.4 millones, que serán desembolsados en su totalidad en un período de cuatro años y medio.

Se estableció la Oficina Normativa de Contratación y Adquisición del Estado ONCAE. Adscrita a la Secretaría del despacho presidencial. Más abajo, otro entrevistado de la empresa privada denuncia que esta es inoperante.

Se nombró una Comisión para establecer la ley orgánica del TSC en diciembre de 2003. Analistas piensan que este organismo se politizó más de lo que era la Contraloría.

Se redujo el personal de la Contraloría de 600 a unos 400, pero a la vez se le mantuvo restringido su presupuesto de operación. Se elaboró un plan estratégico del TSC pero no se dio a conocer al público ni se ven sus efectos. Se tecnificaron y mejoraron los procesos a seguir, por lo que se esperan algunos resultados muy pronto.

Se está en un proceso de tecnificación del TSC.

Es una perturbación política el tener el sistema de rotación anual de cada Magistrado como Presidente del TSC. Fue una política errada de los partidos políticos en el CN.

3. Sistema de Justicia

Actualmente, se han realizado cerca de 650 inspecciones en 40 entidades públicas y se han emitido alrededor de 950 informes de seguimiento a las recomendaciones formuladas por la firma a cargo de las inspectorías, gran parte de las cuales ya han sido implementadas. Estos informes son enviados a los titulares de las entidades y jefes de unidades ejecutoras (con copia al Tribunal Superior de Cuentas), por intermedio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, que lidera Mauro Membreño Tosta, a efecto de que adopten las recomendaciones formuladas.

Al constituirse en un programa integral, se hace vital el componente de apoyo a la gestión de compras y contrataciones que ofrece respaldo a 7 entidades gubernamentales. Con el propósito de hacer posible en tiempo y forma la ejecución de más del 60% de los recursos asignados a proyectos y programas de inversión del Gobierno a través de instituciones como SOPTRAVI, SAG, FHIS, SEDUC, SESAL y SANAA. Además, forma parte de este Componente la SEFIN, debido a que dicha entidad pública interviene directamente en todos los proyectos de compras y contrataciones del Estado hondureño.

A fines del gobierno del Ing Carlos Flores se hizo la Coalición para el fortalecimiento de la justicia. Iniciando el gobierno de Ricardo Maduro, se estableció una Junta Nominadora en 2002. Se nominaron 45 candidatos y de allí se extrajeron los 15 Magistrados.

Una firma internacional de la Judicatura Uruguay acaba de concluir una evaluación del poder Judicial. Fueron 2 años de esfuerzo. Los resultados están en la CSJ.

Se acaba de concluir. Hace falta ver las decisiones que se tomen. (Se comenta esta evaluación en evaluación al objetivo de Justicia, abajo).

4. Gobierno Electrónico.

Se ha completado el Sistema de Información y Administración Financiera (SIAFI). Respalda por una ley. SIAFI esta conectado con el TSC

Ya se actualizó el sistema electrónico, su equipo de comunicación y los procesos de interrelación entre las instancias del Gobierno. Tiene sede principal en despacho de la Presidencia. Se ha montado un Portal cibernético de Gobierno contratando a Microsoft. En el Portal están todas las dependencias. De Casa Presidencial se desprende a todas las dependencias.

Se ha avanzado en la construcción del pasaporte electrónico, la atención en migración y extranjería se ha modernizado.

5. Administración de Recursos

No se cree que estemos preparados para manejar bien los fondos disponibles para la terminación de la construcción del canal seco. No se cree que los fondos para el desarrollo y mejoramiento de carreteras rurales, para capacitación en riego, riego e inversión en riego. Hay preocupación porque ese dinero sea bien utilizado, igual sobre los fondos condonados para la ERP y Milenium el cual contribuirá a la modernización del país. Es un esfuerzo que lo ha hecho realidad este gobierno saliente y que ha significado mucho sacrificio a

nivel microeconómico que a nivel macroeconómico nos ha permitido tener esa condonación que en términos prácticos se va a dar como en 16 años basado en el monto y en lo que cada organismo está condonando nos va a llevar mas o menos como a 167 millones anuales disponibles para ser reinvertidos en la sociedad bajo la estrategia de la reducción de la pobreza, o sea tiene una camisa de fuerza que se llama ERP, que es una camisa de fuerza que existe, pero no creo que estemos preparados con las instituciones que han desarrollado y que tienen que ver con el aseguramiento de la transparencia, ni la rendición de cuentas.

6. Sistema Informal

¿Qué pasa con la gente que se establece en un negocio y no paga sus impuestos porque no se legaliza? Alguien lo está apoyando, le proporciona la materia y le permite operar, la masa que tenemos establecida de personas que están trabajando en la ilegalidad es bastante y sigue creciendo, pero está creciendo porque los organismos del Estado ponen demasiada traba para establecer un negocio y a desarrollarse en el negocio, lo decimos nosotros que estamos en la legalidad que sufrimos mucho y que tenemos que pagar muchos impuestos, no importa pagarlos si van a hacer bien utilizados, pero si nos molesta que no nos dejen trabajar.

Se fomentan actos de corrupción en pequeña escala que se masifica y el problema es que no nos está importando. Esos actos de corrupción establecen obstáculos gigantescos para que alguien interesado en establecer un negocio y operar dignamente no lo pueda hacer y los que están operando dignamente están desesperados porque los de la ilegalidad están haciendo más dinero del que está legalizado, tenemos un peligro inminente, aunque ya se está dando que es un deslizamiento de la gente legalizada a la ilegal, eso hace que el gobierno reciba menos impuestos y tiene menos capacidad de atender a la gente que mas necesita.

7. Registro de Propiedad

La regulación de la posesión de la tierra ha sido una ventaja. El dueño con título puede invertir, endeudarse poniendo de garantía su propiedad.

Se ha creado una Oficina de Compras y Adquisiciones del Estado OCADE. El delegado de ANDI tuvo que renunciar después de pasar 8 meses sin ser juramentado... Se está gastando mucho dinero con tramitaciones y procesos que no llegan a nada concreto, cuando lo que se requiere es de mayor acceso al crédito para la producción.

Se está iniciando el registro de propiedades más ágil. Lo que antes tardaba unos 3 meses ahora se hace en 15 días

8. Plan de Modernización y sus Acciones

Al consultar sobre las acciones recomendadas en la Estrategia del CNA para lograr los objetivos para la Modernización de la Gestión Pública⁷ se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Culminación de la implementación del Sistema de Administración financiera Integrado y fortalecimiento del Sistema de inversión del sector público.

Fue cumplida al poner a funcionar debidamente el SIAFI

2. Análisis y readecuación de las entidades del Estado que prestan servicios públicos hacia una mayor eficiencia y efectividad administrativa.

No fue cumplida. Se ha fallado. No hay una institución pública que haya logrado esto.

Hay una Comisión para realizar tales propuestas pero no ha funcionado. Se redujo al ámbito de la energía eléctrica.

3. Establecimiento de una política nacional de remuneraciones. Establecer los aumentos salariales en base al mérito, a través de evaluaciones periódicas de desempeño.

⁷ Pág. 49 Estrategia Nacional Anticorrupción, diciembre 2001

Esta acción fracasó. Se trató de crear una ley de servicio público y unificar los sistemas salariales sin ningún resultado. Existen alrededor de 10 sistemas.. Hay una ley salarial para servidores del gobierno con alrededor de 28 mil empleados, otro para contratos colectivos en los que están las instituciones descentralizadas, etc. Es un archipiélago de sistemas salariales. Hay que unificar todo eso con una nueva ley de servicios, pero los intereses encontrados entre empleados, sindicatos y políticos no dejan que así sea. Existen unos 7 proyectos como modelos para unificar el sistema salarial. Se da mucha oposición interna y externa.

4. Impulsar la modernización del sistema aduanero y tributario.

Se alcanzó a medias. Avances con la dirección de Jorge Yescas pero se retrocedió cuando se volvió a centralizar e introducir la DEI en la Secretaría de Finanzas. Se volvió a politizar. Durante Yescas se sacaron 750 empleados por incapacidad, ineficiencia y otras razones, ahora más de la mitad de ellos están reintegrados. La autonomía de la DEI ayudó a despolitizar el instituto pero se retrocedió de nuevo.

5. 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 tecnológicos.

No se ha logrado establecer la nueva ley de servicio civil esto no se puede lograr con los intereses políticos existentes en los que deciden. Todo lo del servicio civil no se ha cumplido.

ii. Recomendaciones

En el Estado debe mantenerse el personal técnico capacitado. Establecer el servicio civil con ese requisito.

Debe crearse el instituto de comercio exterior.

Hay mucho que hacer en el Estado que es sencillo, como elaborar manuales y guías, perfiles de empleados, etc. Todo eso que no es complicado está por hacerse.

Se debe tener una mejor escala de salarios puesto que hay un complejo y desactualizado sistema.

Se está iniciando el registro de propiedades más ágil. Lo que antes tardaba unos 3 meses ahora se hace en 15 días. Se requiere mayor capacitación en su manejo, igual que las contrataciones del Estado. Los empleados están desactualizados en el manejo técnico.

¿Cómo extrapolar esa ley de contrataciones y adjudicaciones a las municipalidades?

Lo mismo una ley del servicio municipal.

Se requiere una nueva ley de la carrera judicial, un Consejo de la Adjudicatura funcional.

La Asociación de Industriales ve con simpatía el proyecto ley para la información pública, pero aclarando varios conceptos que contiene. Se trata de informar sobre lo público y no sobre lo privado. Privado de las empresas, por ejemplo, develar las capacidades empresariales en una licitación.

Las organizaciones que trabajan en esta temática de la anticorrupción y las organizaciones como la Cámara de Comercio debieran ser los baluartes para defender la sociedad y darle la posibilidad a los pobres para que dejen de serlo, dar una apertura para que legalmente puedan intentar dar un salto a convertirse en clase media y enriquecer el país, si no lo hacemos de esa manera vamos a tener complicaciones serias dentro de poco.

Se necesita una simplificación financiera. Hay muchas trabas en el sistema y muchas reglas que dificultan la gestión financiera. Debe estimularse el ahorro interno y no el consumo mediante las tarjetas de crédito.

Se requiere reformar el sistema de pensiones.

Se debe invertir en carreteras de penetración, en el ferrocarril de Puerto Cortés.

En las municipalidades los trámites de registro empresarial y comercial son aún lentos. Hay que brindarle capacitación al personal para mejorarles. Los Planes Estratégicos Municipales deben incluir la gestión económica para agilizar y facilitar un mejor ambiente empresarial y comercial.

2. Modernización del Congreso Nacional

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 de los demás 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.

Introducción

Seguido tenemos los comentarios obtenidos de conocedores en la materia. Los aspectos relacionados a los órganos contralores del Estado lo tratamos en las boletas aplicadas a otras 12 personas conocedoras del tema.

i. Avances

Los avances en el CN son:

Establecimiento de Comisión de enlace con la Sociedad Civil. Siete miembros de cada lado. Dos del PN y dos del PL y uno de cada partido pequeño. Priorizaron 13 leyes y varias de ellas se han aprobado ya.

El tener una instancia para que jefes de bancada discutan las agendas y temas generales. Siempre el PN tiene hegemonía y argumenta que mantiene un 10% de discrecionalidad.

Se piensa que estos avances se han debido a que el PN no logró la mayoría simple.

Hay un reglamento interno propuesto que se estuvo discutiendo por las 5 bancadas. No se avanzó porque los dos partidos mayoritarios se enteraron que la reglamentación nueva les afecta sus intereses particulares dentro del Congreso Nacional.

Los avances han sido a voluntad del Presidente del Congreso, quien tiene por reglamento y costumbre la hegemonía del CN.

Una de las innovaciones del actual Presidente ha sido el reunirse semanalmente para discutir la agenda de la asamblea con los jefes de las 5 bancadas. Aunque siempre el Presidente saliente dice que tiene un 10% de discrecionalidad sobre lo que va a tratar sin consulta previa.

Existe un financiamiento y ejecución de un proyecto de modernización del Congreso por parte del BID. Sin embargo, es poco lo que se ha logrado, por ejemplo en cuanto a una pizarra eléctrica para registrar la asistencia y las votaciones. Solamente hubo un primer entusiasmo que luego bajo, puesto que a muchos diputados no les gusta que se sepa públicamente lo que dicen, hacen y deciden dentro del hemiciclo.

Ahora hay más personas vinculadas al CN. Se realizan conversatorios sobre diferentes temas. Se han realizado Congresos Móviles. Gente de Sociedad Civil se ha incorporado a las comisiones para discutir algunas propuestas de ley.

Los recursos financieros están en poder del Presidente del CN porque así lo dicta la ley. Pero ese presupuesto incluye el financiamiento de los organismos

auxiliares como son el MP, TSC y el CONADEH. Lo que queda en la Presidencia no es mucho.

Varias veces se ha tratado el tema de transmisión de las reuniones mediante radio y TV pero no se ha implementado. Así los diputados controlarían sus actitudes que a veces dejan mucho que desear.

En resumen los obstáculos y el estancamiento existente pueden enumerarse así:

1. Siempre el Presidente del CN define la agenda, el uso del presupuesto y la integración de las comisiones.
2. En el CN se tiene instalado todo un sistema electrónico para que los diputados voten y se conozca públicamente ese voto, sin embargo, no se utiliza en nada.
3. El partido en poder controla a 4 por 3 las comisiones de Energía y Telecomunicaciones que son las que tienen altas prerrogativas de negocios elevados en los cuales hay intereses creados de los mismos diputados.⁸
4. Algunas medidas democráticas se deben más a coyunturas que ha condiciones estructurales, como la Comisión de Ciudadanos Distinguidos en el tema de energía. Esto obedeció a la crisis presentada en ese momento.

ii. Recomendaciones

Las recomendaciones se concentraron en una adecuación más democrática y moderna de manejar el Congreso Nacional, poniendo sobre la mesa el

⁸ Intereses vinculantes

proyecto de reglamentación y además de utilizar los medios electrónicos ya instalados.

3. Reformas al Poder Judicial

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.

Este objetivo esta enfocado en el poder judicial y en los órganos que imparten justicia, incluyendo la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral, la policía de investigación y el mismo Ministerio Público; solamente que los informantes se concentraron más en la Corte Suprema de Justicia y en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), mencionando muy rápidamente al Ministerio Público, el cual también se trata dentro de la Modernización del Congreso Nacional como uno de sus órganos auxiliares. Iniciamos describiendo lo expresado sobre el TSE para seguir con la CSJ y algunas menciones a los demás institutos.

i. Avances

3.1. En el Sistema Electoral

El Congreso Nacional emitió la ley que crea el Tribunal Superior Electoral con la integración de tres magistrados y adicionalmente implemento entre otras innovaciones, las papeletas separadas para la elección del presidente de la Republica, alcaldes y diputados, la introducción de la fotografía de los candidatos en esas papeletas, el voto cruzado y se separo de dicho tribunal al Registro Nacional de las Personas por ser este un ente que debe de estar separado de toda actividad política partidaria para funcionar como un ente eminentemente técnico.

Las recientes elecciones efectuadas en el mes de noviembre del 2005, ha sido la primera experiencia con la nueva ley del Tribunal Supremo electoral, el que

al estar compuesto con magistrados comprometidos únicamente con los partidos políticos, su desempeño no fue satisfactorio al actuar como activistas políticos y no a la altura de la magistratura, de tal manera que sus resoluciones en vez de estar sometidas a la majestad de la ley, eran verdaderas manifestaciones de carácter eminentemente político y en ese sentido por acción o por omisión se permitió ilegalmente la candidatura a la presidencia del Congreso Nacional, por mandato constitucional no le estaba permitida su participación, de igual manera se permitió la participación y elección de pastores religiosos y la reelección de un diputado que por ser pariente dentro de los primeros grados de afinidad con una magistrada de la Corte Suprema de Justicia, no podía constitucionalmente optar a esa reelección. Salvo una honrosa excepción, la transparencia financiera de los partidos políticos que tomaron parte en el pasado proceso electoral, no se dio y por el contrario la opinión pública fue testigo de una de las campañas electorales más costosas y cuestionadas por el desconocimiento de la procedencia de su financiamiento, hasta poner en duda la utilización de fondos del Estado en una de las candidaturas. El tribunal Superior Electoral fue incapaz de controlar y sancionar como lo ordena la ley, la campaña de injurias y calumnias difamatorias en que se enfrentó los dos partidos tradicionales, lo que produjo la ausencia de propuestas a los más urgentes problemas de la población hondureña. Al finalizar el proceso electoral el Tribunal Superior Electoral, se vio seriamente cuestionado ante su incapacidad para dar oportunamente los resultados electorales, todo esto en detrimento de consolidación de nuestro sistema democrático.

En la ley electoral se reformaron 3 artículos incluyéndose lo relacionado a los financiamientos de los partidos políticos y la reducción al tiempo de campañas.

El que ahora los partidos políticos informen sobre sus contabilidades al TSE

Las modificaciones a la ley electoral obligan que se informe sobre el financiamiento a los partidos políticos pero no se establecen topes. Además el financiamiento se puede fraccionar cuando se origine de la misma fuente.

La ciudadanía aún no sabe quién financió los partidos en las campañas electorales. Los informes presentados por los partidos no son susceptibles a una auditoría.

Las reformas a la institución Tribunal Supremo Electoral lo que hizo fue reducir su control de 5 partidos a solamente 3. Esto más bien hizo más hegemónico el control alienando a los otros 2 y creando mayores dificultades institucionales. No se logró hacerla una institución a-partidaria.

Las transformaciones se llegaron a ejercer muy cercanas a las elecciones lo que hizo más deficiente los resultados de su trabajo.

El TSE es igual o peor de lo que teníamos.

Durante las últimas elecciones, el TSE parecía un grupo de activistas de sus respectivos partidos.

Los tres miembros del TSE son inexpertos en relación a la capacidad humana existente en el país.

En estas elecciones, con las reformas a la ley no se logró mayor transparencia que en las elecciones anteriores. Se incluyó una foto de los candidatos pero esto obligó a los candidatos, por ejemplo, a diputados a invertir más en propaganda personal. Los que no tuvieron fondos suficientes para invertir en su propaganda se quedaron rezagados en relación con los candidatos que tuvieron mayor capacidad económica. Esto también violenta el principio de equidad.

A nivel de alcaldías se denunciaron muchos fraudes. La diferencia en votos tiene mayor efecto en un municipio que en el nivel nacional. Un voto puede hacer ganar una alcaldía. No se tuvieron suficientes controles. La compra de identidades, traslado involuntario de votantes y descalificaciones en el patrón electoral fueron muchas de las denuncias.

También se dieron compras de credenciales a delegados y suplentes de las mesas.

Mucho se habla de un fraude preparado en el sistema electrónico, algo denunciado por el PINU. El sistema electrónico electoral utilizado fue israelita y contactado por el PN. El fraude estaría ejecutado en el alimentador de información del sistema.

El que ahora los partidos políticos informen sobre sus contabilidades al TSE

Hace falta mucho en mejorar el proceso electoral particularmente en el escrutinio de los votos.

3.2. Modernización Jurídica

Existen programas por parte de gobiernos amigos, España (cooperación española) y Estados Unidos (USAID), que han proporcionado valiosa asesoría al poder judicial para fortalecer, la administración de justicia capacitando a gran numero de jueces y magistrados no obstante esa valiosa capacitación no ha sido aprovechada en toda su dimensión y no ha contribuido significativamente, al desarrollo de las actividades económicas, esto debido a que como veremos a continuación, se continúan produciendo los mismos vicios del pasado que tanto han perjudicado la recta, transparente e imparcial administración de justicia.

El proyecto de garantías constitucionales fue elaborado en el período de Carlos Flores

En FOPRIDEH se han elaborado anteproyectos de ley para que sean enviados por la CSJ al Congreso

1. Ley de la Carrera Judicial y Consejo de la Judicatura (deroga las anteriores)
2. Reformas al Código Penal
3. Un Código Procesal Civil

4. Ley Orgánica del Poder Judicial

Los proyectos de ley preparados por FOPRIDEH para las reformas en mejora de la CSJ no han sido enviados al CN por la misma Corte. Esto depende de la voluntad interna de la misma CSJ, es decir, dependen de su Presidenta.

CIPRODEH junto con PTRTC, elaboraron una propuesta de ley penitenciaria que la CSJ la hizo suya, la reformó y luego la envió al CN. Actualmente esta en dictamen. Esto sucedió entre octubre y noviembre de 2005.

La corrupción del sistema, contaminación política partidaria y la falta de independencia y credibilidad que tradicionalmente ha padecido nuestro Poder Judicial, determinaron que el Congreso Nacional emitiera el Decreto No 262-2001 del 16 de febrero del 2001, ratificando fundamentalmente el procedimiento de selección y elección de los magistrados de la Corte Suprema. Por el nuevo procedimiento una Junta Nominadora propone al Congreso Nacional una nomina de tres candidatos por cada uno de los magistrados a elegir con el voto favorable de las dos terceras partes. También la reforma constitucional extendió el periodo de los magistrados a siete años y su número a quince. Con esas medidas se pretendía nombrar a Magistrados desprovistos de todo fanatismo político partidario y además, garantizarles su independencia, una larga permanencia por siete años con posibilidades de ser reelectos si su desempeño había sido favorable y además, al incrementar su número de nueve a quince se pensó que ello produciría una descarga judicial y rebaja en la mora judicial.

Adicionalmente, mediante la reforma constitucional de Poder Judicial además de crearse el Consejo de la Judicatura se pensó que esta ley señalaría su organización, alcances y atribuciones; a la fecha el anteproyecto de ley del Consejo de la Judicatura, no ha sido sometido al Congreso Nacional.

Por su importancia es oportuno resaltar que con la creación del Consejo de la Judicatura se pretende que el Poder Judicial cuente con un organismo autónomo encargado, entre otros asuntos, de administrar los recursos

materiales y financieros del Poder Judicial, planificar; organizar y controlar sus recursos humanos, así como los concursos de merecimiento y oposición para la calificación de candidatos a ser nombrados por la Corte Suprema de Justicia; establecer y realizar el sistema de evaluación permanente de los funcionarios y empleados del Poder Judicial; planificar el sistema de capacitación e imponer las sanciones disciplinarias que establece la ley. El nuevo Consejo de la Judicatura concebido bajo los parámetros anteriores favorecería una mayor independencia del Poder Judicial y de la administración de justicia, y al mismo tiempo daría oportunidad a que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se dediquen de manera integra a su labor fundamental de administrar justicia y no a estar involucrados en asuntos administrativos, financieros y de personal, como sucede en la actualidad en detrimento de la pronta y eficiente administración de justicia.

Los partidos políticos tradicionales, no obstante el nuevo sistema de selección y nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lograron que varios candidatos incondicionales a los intereses de esos partidos, fueran nombrados como magistrados en la actual Corte Suprema de Justicia. El nombramiento más cuestionado de los magistrados fue sin lugar a dudas, el de la propia Presidenta **Vilma Morales**, por haberse efectuado ante el ocultamiento del informe remitido por el Ministerio Público a la Junta Nominadora de que tenía juicio penal pendiente, lo cual la descalificaba automáticamente para el cargo.

La Presidenta **Vilma Morales**, sin hacer supuestamente una evaluación del personal existente a los pocos meses de tomar posesión de su cargo, y continuando con los vicios del pasado, se dedicó a nombrar y a ejecutar acciones de personal, sin tomar en consideración supuestamente, de los méritos profesionales, éticos y morales de los candidatos, en abierta contravención de los artículos 313 numeral 8 y 321 de la Constitución de la República y la Ley de la Carrera Judicial. Como resultado de esos supuestamente irregulares nombramientos y acciones de personal, además de haberse afectado seriamente la eficiente, imparcial e independiente administración de justicia, algunos de los jueces y magistrados de Cortes de

Apelaciones nombrados, aparecieron con títulos profesionales supuestamente falsificados y con causas pendientes con la justicia. Los reclamos efectuados por las magistrados de Corte Suprema de Justicia **Blanca Valladares** y **Sonia Marlina Dubón**, contra los nombramientos, acciones de personal y actitudes supuestamente políticas adoptados por la Presidenta **Vilma Morales**, trascendieron a la opinión pública, como también trascendió que la renuncia posterior de la Magistrada **Blanca Valladares** se debió a supuestas injerencias políticas que violentaban la independencia y autonomía del Poder Judicial.

3.3. Meritocracia

Lamentablemente, no podemos afirmar de que existe en el Poder Judicial un real proceso de reforma para garantizar la meritocracia, estabilidad y profesionalización de sus empleados y funcionario, por el contrario y tal como hemos explicado en el número anterior, los nombramientos y acciones de personal que ha ejecutado la Presidenta **Vilma Morales**, son supuestamente contrarios a todo proceso de estabilidad y profesionalización y lo que es más grave aún, ese tipo de actitudes, constituirían un verdadero atentado contra la independencia y meritos profesionales de todos los funcionarios y empleados competentes e idóneos que laboran en el Poder Judicial

En el mes de abril de 2005, la Asociación Pro Justicia de Honduras, dio a conocer públicamente el informe efectuado en el año 2003 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, sobre el desempeño de la Inspectoría General de Tribunales del Poder Judicial. En ese informe se calificó a la Inspectoría de Tribunales de ser un ente permisivo con los funcionarios corruptos incompetentes, inescrupulosos, deshonestos, indecorosos y de dudosa conducta, quienes se aprovechaban de sus falencias para escapar de ser sancionados, lo que era bien conocido al interior de Poder Judicial donde se tenía más o menos clara la certeza de que con un poco de influencias, de enredo o de presentar tiempo después el expediente dado por extravió y motivo de la denuncia, se podía dejar sin efecto alguno, el resultado de los informes de la Inspectoría. A lo anterior debemos agregar que la Inspectoría y la Dirección de la Carrera Judicial depende directamente de la Presidencia de la

corte Suprema de Justicia y posiblemente debido a esa subordinación el mencionado informe se oculto y no fue dado conocer públicamente .

Hubo una evaluación hecha bajo Price Waterhouse sobre los avances logrados en el sistema de administración.

Para el control disciplinario dentro de la CSJ esta la Inspectoría y el Consejo de la Carrera Judicial pero parece no existir independencia. No se conoce presupuesto manejado por los magistrados. Tienen todo tipo de prebendas, viajes caros e innecesarios, etc.

Todo depende de la voluntad de la Presidenta. Nombramientos y demás son decisiones delegadas a la Presidente. Hay un manejo casi total de la Presidenta en el proceso de elección de jueces. La presidenta no informa a los demás miembros de la sala sobre sus actividades. No tienen espacio a la meritocracia.

Tampoco hay una firme actividad de la Escuela Judicial. No existe un plan de seguimiento. Etc. Hay magistrados sin calificaciones para desempeñar el cargo.

En la práctica se sigue con las mismas decisiones, en la CSJ se decide votando 8 a 7. Vemos el caso de Orlando Hernández y el caso de Ciudad Mateo.

Según un informante, se va a desplazar a Héctor Fortín como Magistrado (PL) por un viaje que hará de largo tiempo y se colocará a un Señor Luis Galeano del PN, lo cual hará que haya un voto más del PN en la CSJ, es decir 9 a 6 ahora.

Se requiere democratizar los Tribunales de Sentencia puesto que se nombran a dedo.

Al comentar sobre la evaluación general del personal de toda la CSJ se comenta que esa fue una intervención del Poder Ejecutivo. Se hizo una contratación selectiva. Los evaluadores fueron traídos por la Presidenta de la CSJ y quien coordina la evaluación es una amiga personal de ésta. Los jueces argumentan que la evaluación no fue imparcial pero fue dirigida desde la Presidencia de la CSJ.

Sí se logró ya el 3% del presupuesto nacional definido por la ley para la CSJ.

3.4. Marco Normativo

No ha existido un desarrollo del marco normativo en materia de derecho constitucional administrativo y penal para adecuarlo “específicamente” a la convención Interamericana de lucha contra la Corrupción y condiciones actuales de crecimiento social. Sí podemos indicar que al respecto lo único que se ha producido por el Congreso Nacional es la ley sobre Justicia Constitucional, Decreto número 244-2003, en el cual se establece que las normas de dicha ley se interpretaran y aplicaran de tal manera que aseguren una eficaz protección de los derechos humanos de conformidad con los tratados, convenciones y otro instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por Honduras. La nueva ley sobre justicia constitucional fue publicada en la Gaceta número 30,792 del 3 de Septiembre de 2005, por lo que su reciente entrada en vigencia, no permite hacer una evaluación del impacto que la misma ha tenido en materia de derecho constitucional y derechos humanos

En el Marco Normativo se propone una Ley de Justicia Constitucional que además de llenar algunos huecos, fortalece al Estado de Derecho.

Sobre la adecuación de la ley a la Convención Interamericana Contra la Corrupción no hay seguridad en la mayoría de entrevistados, pero al menos uno sí cree que se hizo.

3.5. Inmunidades

Con el objeto de hacer desaparecer las inmunidades y sin hacer referencia específica a la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, el Congreso Nacional emitió el Decreto 59-A que reforma el artículo 313 de la Constitución de la República, asignándole a la corte suprema de Justicia la atribución de conocer de los procesos incoados a los más altos funcionarios de Estado y diputados, atribución esa que anteriormente la tenía a su cargo el propio Congreso Nacional. El juzgado de los pocos casos de altos funcionarios tramitados con el nuevo sistema, han sido cuestionados públicamente debido a la falta de confianza que existe por parte de la ciudadanía en cuanto la dependencia y autonomía con que actúan los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de tal manera que se puede afirmar que en el fondo no han desaparecido las inmunidades y, que lo único que se ha hecho es que ahora los funcionarios que, anteriormente por sus influencias políticas o de otra índole, no eran sometidos a juicio por el Congreso Nacional, ahora tampoco serán sometidos a juicio independiente y objetivo por la Corte Suprema.

Se han quitado las inmunidades de los altos funcionarios. Las inmunidades se quitaron, eso se logró sin participación del Poder Judicial pero se dan otros privilegios a los altos funcionarios. Se quitaron su inmunidad pero tienen otros privilegios, altos salarios, dispensas, etc.

Para algunos informantes no está muy claro el procedimiento para juzgar los altos funcionarios y, para otros, dicen sencillamente que estos van directamente a ser juzgados por una Comisión de la CSJ.

3.6. Igualdad Jurídica

En relación al principio constitucional de igualdad jurídica plasmado en nuestra constitución, en la realidad este no se lleva a cabo, puesto que el Poder Judicial, mientras continúe infiltrado por jueces y magistrados que sirven a intereses políticos o de grupos de poder económicos, difícilmente pueden impartir justicia con equidad, independencia e imparcialidad, dando lugar a las desigualdades de los Ciudadanos ante la ley y a la vigencia de todo un sistema

corrupto que ampara a funcionarios públicos que a pesar de no contar con inmunidad, si son protegidos eficientemente por la impunidad.

3.7. Avances en el Sistema

En cuanto al programa de fortalecimiento del Estado de Derecho y respeto por los derechos humanos, no podemos apuntar ningún avance significativo, por el contrario se observa un creciente y preocupante irrespeto y violación de los derechos humanos, lo cual se da en la gran cantidad de juicios y en los reclusorios donde prevalece la ley de la selva. En cuanto el programa de fortalecimiento del Poder Judicial, tampoco se pueden precisar resultados positivos, debido a los altos índices de corrupción y politización que todavía prevalecen en ese poder del Estado

Como excepción de lo que sucede en los programas y proyecto existente, si debemos destacar que en el proyecto “Sistematización de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”, si ha tenido algunos avances, al publicar y hacer del conocimiento de los interesados, la sentencia que produce dicha Corte

Sí se ha mejorado la Sistematización de la Jurisprudencia y sí se concluyó y divulgó el Código Procesal Penal

Uno de los abogados no estaba seguro si hubo fortalecimiento del Estado de Derecho y respeto por los Derechos Humanos.

ii. Recomendaciones

Para reformar el Sistema Judicial y evitar su partidización hay que comenzar porque el ciudadano sepa elegir a sus gobernantes. Es la ciudadanía que nombra los diputados al CN y estos los que eligen a los miembros de la CSJ.

Mientras la educación ciudadana siga igual los resultados eventualmente serán los mismos en el sistema judicial.

Hace falta ligamen entre el T S E y la CSJ de manera funcional, similar a Chile, donde la CSJ integra el TSE durante el período electoral, con jueces especializados. Luego se separa y no tienen ninguna relación con los Partidos Políticos.

Hace falta mayor divulgación de la CSJ sobre esos programas y proyectos. Hacer uso debido de la Gaceta Judicial. Solo publica sentencias de la CSJ.

Debe haber ONGs dedicadas a darle seguimiento al proceso y ejercicio de la Justicia.

4. Participación Ciudadana

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.

Introducción

Al evaluar los alcances obtenidos de este objetivo estaríamos midiendo los avances en materia de participación ciudadana para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Nacional Anticorrupción. Además de los pocos comentarios logrados al respecto por medio de entrevistas directas, se tiene los resultados de la boleta de encuesta aplicada a los 37 dirigentes sociales, los cuales se exponen abajo.

i. Avances

Un aspecto positivo es sumarse institucionalmente a los esfuerzos de varias otras instituciones en la creación de una mayor cultura de transparencia en el país, es decir, ha contribuido a colocar el tema en el debate, a profundizar ese

debate en términos de percepción de la sociedad sobre la corrupción y sobre los mecanismos que la corrupción tienen como práctica institucionalizada.

Ha contribuido a sensibilizar en el tema, pero no ha logrado igual efectividad en el paso a medidas mucho más concretas en las cuales se pueda lograr resultados en esta materia.

Sin embargo, hay dos grandes techos de limitantes: el primero es institucional, hay una limitación dentro de la misma CNA, sobre todo en este período anterior reflejada en su ley orgánica, sin conocerse muy bien cómo se está estructurando el nuevo proceso pero si se mantienen esas limitantes va a ser muy difícil que pueda trascender. Esas limitantes tienen que ver con su definición como un organismo que está entre el Estado y la ciudadanía pero sin llegar a una definición muy concreta.

ii. Recomendaciones

En primer lugar, para establecer un dialogo con el Gobierno y obtener una real participación ciudadana en los espacios disponibles, se debe contar con una sociedad civil fortalecida. La actual, al menos lo que se expresa en la capital es bastante frágil. Mucho tiene que ver el papel que han jugado las Ongs como intermediarias, sin permitir un crecimiento interno de sus contrapartes o grupos sociales beneficiarios de sus servicios. El CNA anterior, dejó muchas frustraciones en los diferentes sectores con quien compartió sus planes, simplemente por en incumplimiento de promesas y el crear expectativas falsas.

Esas malas experiencias no evaden el hecho de seguir siendo en los sectores sociales organizados por gremios, pobladores y sus múltiples expresiones, donde el CNA encontraría la base política de sus propuestas y la fortaleza necesaria para construir un diálogo equilibrado con el Gobierno. Las Ongs deben utilizarse (en el buen sentido de la palabra) para lo que son, dar servicios profesionales de alta calidad y eficiencia.

5. Transparencia y Descentralización en Gobiernos Municipales

Procurar la incorporación al proceso de descentralización administrativa, **mecanismos efectivos de prevención y sanción de actos de corrupción en los niveles municipales de gobierno.**

Introducción

En este objetivo fue difícil obtener suficientes opiniones por el momento electoral en que los alcaldes estaban o preocupados por se reelectos o preparando sus informes para el traspaso de poderes. Sin embargo, se logró un poco de información desde la Secretaría de Gobernación y Justicia, el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades, su Director Ejecutivo, algunos estudios de fondo y fuentes periodísticas electrónicas.

i. Avances

Desde Gobernación se han impulsado programas para el fortalecimiento de capacidades, mejoramiento de la transparencia administrativa y se ha promovido una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Hay cuatro componentes del Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL)

1. Fortalecimiento de capacidades locales
2. Descentralización fiscal (finanzas)
 - Ingresos más recursos
 - Movilización de recursos internos.
3. Ordenamiento territorial (se estableció la ley) para el desarrollo ordenado
4. Gobernabilidad y transparencia

Se hizo promoción de participación ciudadana y contraloría social

Se estableció una normativa para la planificación estratégica municipal. Todas las instituciones se basen en estas para elaborar el Plan Estratégico Municipal (PEM)

Se dejaron comisiones de transparencia en cada municipio donde se planificó según la Secretaría de Gobernación, unas 200. Sin embargo, otras fuentes como el CONADEH son más conservadoras en la cifra y hablan de 150. En todos los municipios, excepto los dos más grandes se elaboraron los PEM. Y en todos se sembró la idea de la vigilancia social.

La Secretaría mantuvo un presupuesto de 30 millones de dólares para la ejecución de este programa.⁹

A las municipalidades se les solicita

1. Liquidación presupuestaria del año concluido y un presupuesto para el siguiente año.
2. Un plan de inversión trimestral con su liquidación del trimestre anterior.

A mayo de 2005 aún estaban 36 municipalidades que no habían cumplido con los requisitos. Después se logró que cumplieran Roatan no presentó nada.

AMHON, gobernación y justicia y TSC se impulsó la reforma del artículo 91 de la ley de municipalidades y en reformas que están en el decreto 007-2005, ya aparece en el artículo 91, de la Ley de Municipalidades sobre los ingresos de las municipalidades para que un 1% del total de la transferencia se destine anualmente a cubrir los costos de las auditorías de las municipalidades que debe ejecutar el TSC, para control interno de las municipalidades, al fortalecimiento de los recursos humanos municipalidades y unidades técnicas municipalidades. Este fondo será administrado por la Secretaría de Gobernación y Justicia en una cuenta del Banco Central y un comité que forman la Secretaría de Gobernación y Justicia, TSC, y la AMOHN.

Este 1% de transferencias significó en a fines del 2005 (L.800 millones) 8 millones de lempiras.

⁹ www.casapresidencial.hn/gobernación/vice-ministro.php

Destino de los fondos:

1. Fortalecer los controles internos.
2. Capacitar los empleados en auditorías internas.
3. Que el TSC realizara auditorías. Unas 70 en el 2005 a diferencia de años anteriores que logró menos del 5% de municipios auditados.

En la Asociación Municipalidades de Honduras (AMHON) se logró la formulación de políticas de transparencia con la colaboración de SNV.

Mejorar los controles internos y hacer auditorías externas anualmente.

AMHON premió las buenas prácticas de municipalidades con \$3,000 cada premio que lo invirtieron en obras sociales. Yoro y La Esperanza son dos de las ganadoras.

Es importante decir que mucho de lo que aparece como de muy buena voluntad en el manejo de recursos y de hacerlo con transparencia, todavía es un discurso más que un hecho. Incluso en AMHON no existe un manejo transparente y eficiente en la administración de recursos. Esto pese a la existencia de todos los medios e instrumentos para realizarlo, hay mucha concentración de información e inefectividad en su manejo. Aunque se dan auditorías anuales por los donantes, no sucede lo mismo a nivel general y menos ocurren las auditorías sociales de las cuales se habla mucho.

iii. Recomendaciones

Hay que dar seguimiento a las políticas de avance administrativo, de capacitación y gobernabilidad ejecutada hasta el final del gobierno anterior.

Las organizaciones sociales que tratan de hacer auditoría requieren de mayor apoyo logístico y presupuestario para realizar sus planes de vigilancia en el manejo administrativo local. Muchas veces hay voluntad hasta de la autoridad pero no se dedican los fondos necesarios para contribuir en esta tarea.

VII. Encuestas

A. Entes Contralores

1. Introducción

Diez líderes sociales y directivos institucionales no gubernamentales, más dos altos funcionarios públicos, nos respondieron sobre su grado de satisfacción en cuanto al cumplimiento de objetivos de mediano plazo relacionado con los Entes Contralores del Estado. Los resultados fueron los que siguen.

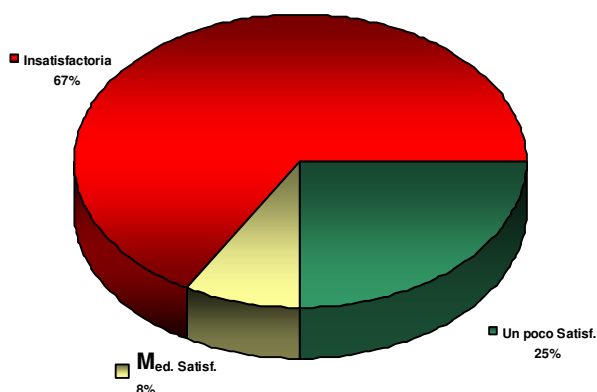
Resultados

1. 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.

a) Insatisfactoria	8	66.67%
b) Un Poco satisfactoria	3	25.00%
c) Medianamente satisfactoria	1	8.33%
SUMA	12	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

	1	Si	100.00%
	11	No	1100.00%
Suma	1		100.00%



2. 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.

Este objetivo se ha cumplido:

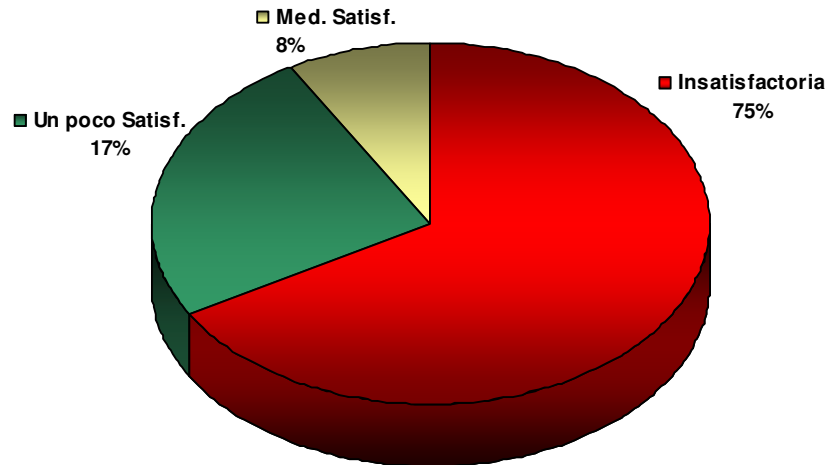
a) Insatisfactoria	9	75.00%
b) Un Poco satisfactoria	2	16.67%
c) Medianamente satisfactoria	1	8.33%
SUMA	12	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

3	Si	25.00%
9	No	75.00%
Suma		100.00%
12		

Martes, 31 de Enero de 2006

Página 1 de 1



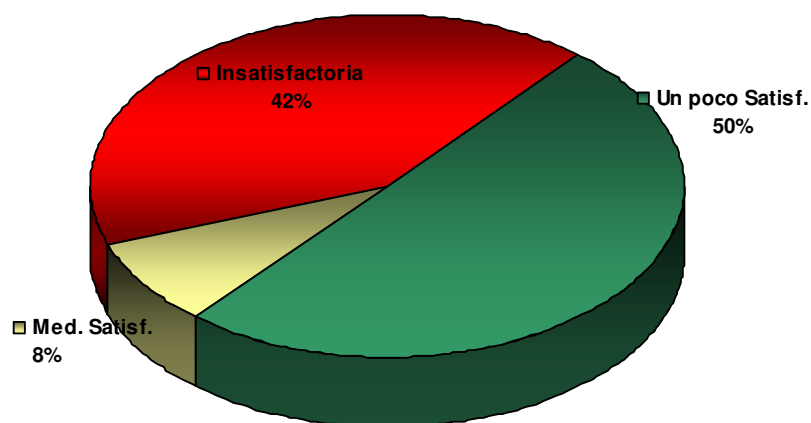
3. Promover la ejecución del Programa de Contralorías Sociales a nivel nacional para que la sociedad civil ejecute un sistema de supervisión de obras sociales.

Este objetivo se ha cumplido:

a)Insatisfactoria	5	41.67%
b)Un Poco satisfactoria	6	50.00%
d)Muy Satisfactoria	1	8.33%
SUMA	12	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

7	Si	58.33%
5	No	41.67%
Suma		100.00%



4. 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.

Este objetivo se ha cumplido:

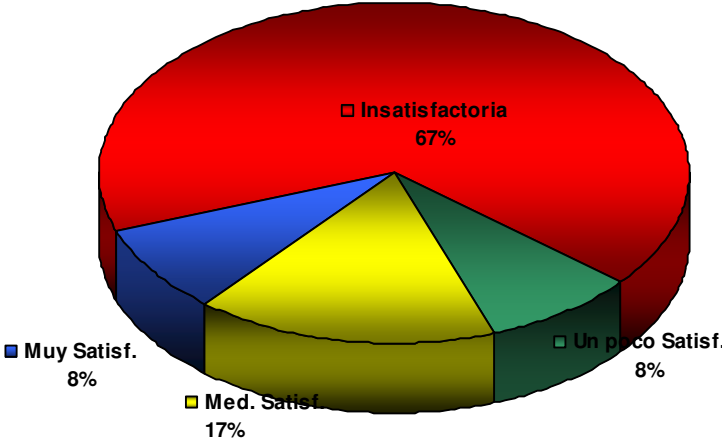
a)Insatisfactoria	8	66.67%
b)Un Poco satisfactoria	1	8.33%
c)Medianamente satisfactoria	2	16.67%
d)Muy Satisfactoria	1	8.33%
SUMA	12	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

4	Si	33.33%
8	No	66.67%
Suma		100.00%

Sector al que usted Pertenece :

2-Social	10	83.33%
3-Gubernamental	2	16.67%
Suma	12	100.00%



2. Conclusiones

Las respuestas de satisfacción hechas a la muestra de doce personas conocedoras de la materia sobre el cumplimiento de los cuatro objetivos trazados para los Entes Contralores nos muestran lo siguiente:

1. Hay un alto grado de insatisfacción que va de 66.67% a 75.00% en el cumplimiento de los objetivos primero, segundo y cuarto. Estos objetivos se refieren a la descentralización y simplificación de los procedimientos que disminuya la discrecionalidad; el establecimiento de alianzas estratégicas entre esos entes contralores y la sociedad civil; y, el desarrollar puntos de coordinación y complementariedad entre las diversas instancias que trabajan por la justicia y la transparencia.
2. El tercer objetivo que trata sobre la promoción de las contralorías sociales la muestra señala una poca o ninguna satisfacción en un 91.67 por ciento. Es decir, aquí el estímulo realizado para que se realice un trabajo social hacia las auditorías sociales como complemento del trabajo de los entes Contralores, no ha satisfecho a casi nadie.
3. No obstante, en este caso, se muestra una esperanza de que en el presente año se pueda avanzar. Esto se observa al contestar positivamente un 58.33% a la pregunta de creer que en un año más se lograría un avance significativo.
4. Esta proyección no supera un tercio con los otros tres objetivos.

B. Participación Ciudadana

1. Introducción

Veintisiete líderes y dirigentes sociales, siete altos funcionarios del Estado, un político de partido y un empresario, nos respondieron la boleta sobre los grados de satisfacción a los objetivos específicos de la Estrategia Anticorrupción a mediano plazo. Resultados de

Encuestas

Consolidación de la Participación Ciudadana

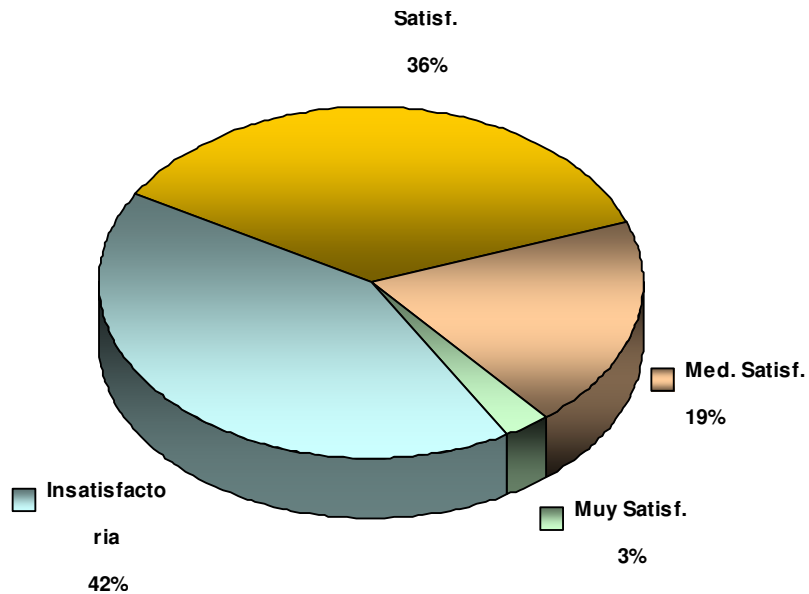
1. Dotar a la ciudadanía de instrumentos de acceso a la información relacionada con la gestión pública de manera que les permita desarrollar una cultura de ética colectiva y de auditoría social.

Este objetivo se ha cumplido:

	0	0.00%
a) Insatisfactoria	15	41.67%
b) Un Poco satisfactoria	13	36.11%
c) Medianamente satisfactoria	7	19.44%
d) Muy Satisfactoria	1	2.78%
SUMA	36	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

	19	Si	51.35%
	18	No	48.65%
Suma	37		100.00%



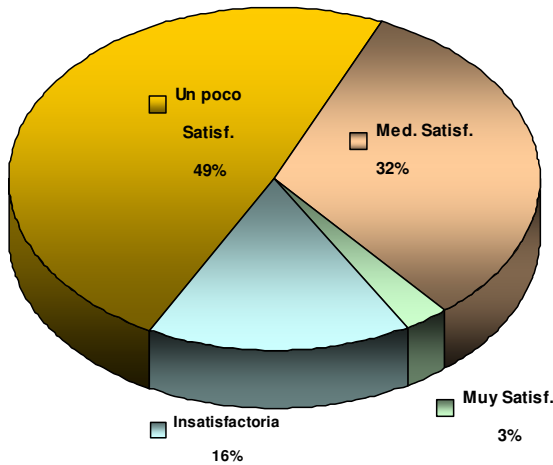
2. Procurar el fortalecimiento y ampliación de las iniciativas de auditoría social sobre políticas, programas y proyectos públicos y privados, tanto a nivel nacional, regional y local.

Este objetivo se ha cumplido:

a) Insatisfactoria	6	16.22%
b) Un Poco satisfactoria	18	48.65%
c) Medianamente satisfactoria	12	32.43%
d) Muy Satisfactoria	1	2.70%
SUMA	37	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

15	Si	40.54%
22	No	59.46%
Suma	37	100.00%



- 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.

Este objetivo se ha cumplido:

a) Insatisfactoria	16	43.24%
b) Un Poco satisfactoria	12	32.43%
c) Medianamente satisfactoria	6	16.22%
d) Muy Satisfactoria	3	8.11%
SUMA	37	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

16	Si	43.24%
21	No	56.76%
Suma	37	100.00%



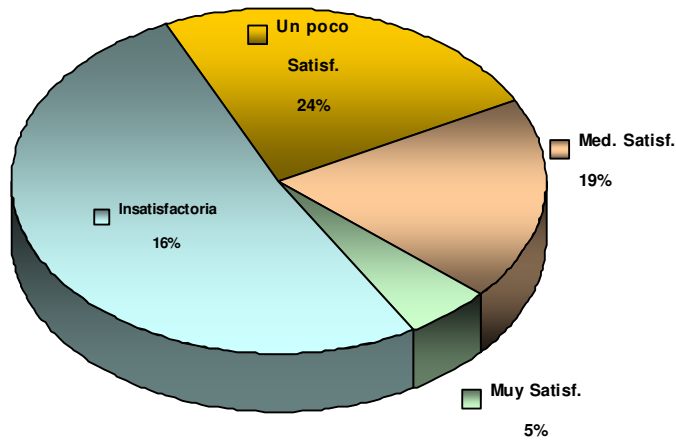
4. Inculcar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, promoviendo valores cívicos, éticos y morales, así como la instrucción sobre los deberes y derechos ciudadanos, la organización del Estado hondureño y las responsabilidades de los servidores públicos, dentro de los Programas del Sistema Educativo Nacional.

Este objetivo se ha cumplido:

a) Insatisfactoria	19	51.35%
b) Un Poco satisfactoria	9	24.32%
c) Medianamente satisfactoria	7	18.92%
d) Muy Satisfactoria	2	5.41%
SUMA	37	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

11	Si	29.73%
26	No	70.27%
Suma	37	100.00%



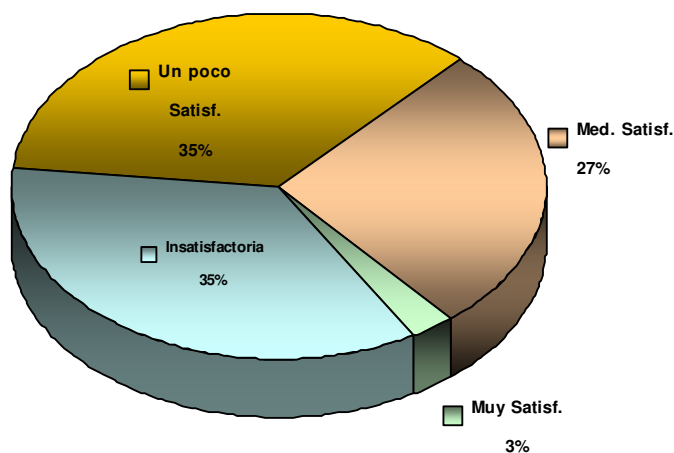
5. Promover la institucionalización sobre la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y del sector privado, incluidas las ONGs, así como el acceso a la información sobre programas y proyectos de inversión social y económica.

Este objetivo se ha cumplido:

a) Insatisfactoria	13	35.14%
b) Un Poco satisfactoria	13	35.14%
c) Medianamente satisfactoria	10	27.03%
d) Muy Satisfactoria	1	2.70%
SUMA	37	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

12	Si	32.43%
25	No	67.57%
Suma	37	100.00%



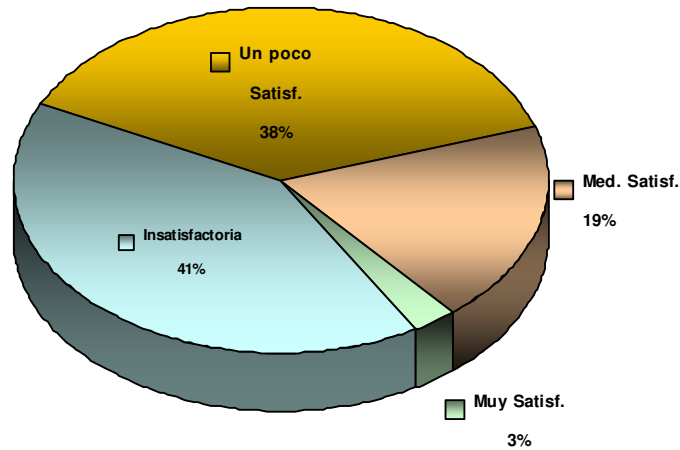
6. Incentivar y fortalecer mecanismos para el control y cumplimiento de las leyes, particularmente las relacionadas al combate de la corrupción, la ética del servidor público y la información a la ciudadanía.

Este objetivo se ha cumplido:

a) Insatisfactoria	15	40.54%
b) Un Poco satisfactoria	14	37.84%
c) Medianamente satisfactoria	7	18.92%
d) Muy Satisfactoria	1	2.70%
SUMA	37	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

15	Si	40.54%
22	No	59.46%
Suma	37	100.00%



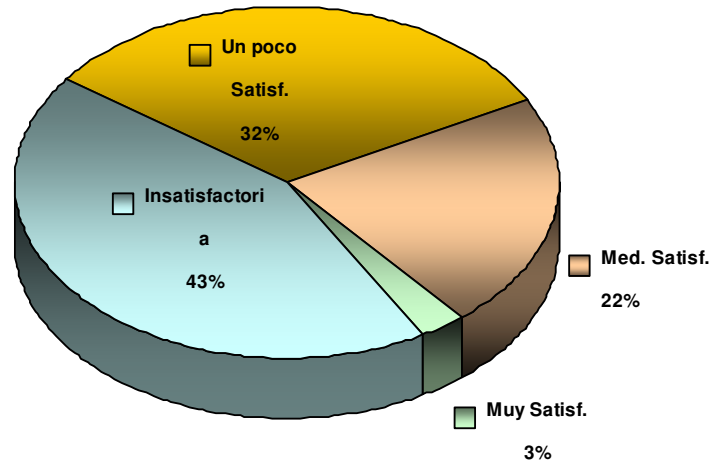
7. Diseñar y poner en marcha un sistema de monitoreo de los fondos y proyectos manejados por las ONG's.

Este objetivo se ha cumplido:

a) Insatisfactoria	16	43.24%
b) Un Poco satisfactoria	12	32.43%
c) Medianamente satisfactoria	8	21.62%
d) Muy Satisfactoria	1	2.70%
SUMA	37	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

20	Si	54.05%
17	No	45.95%
Suma	37	100.00%



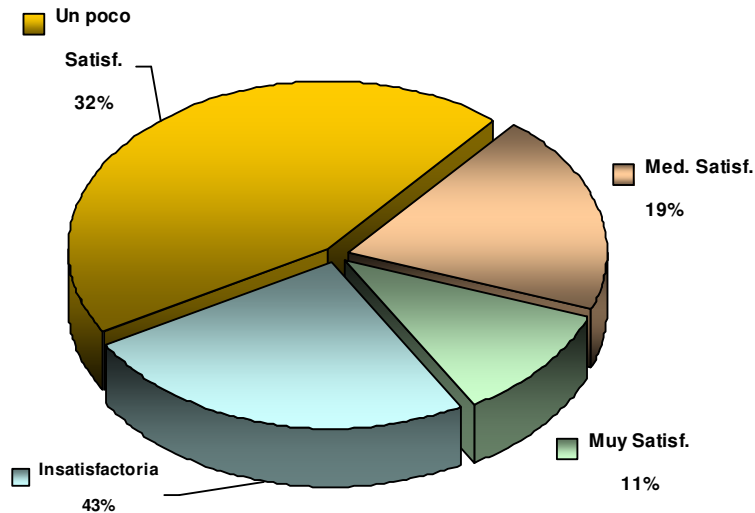
8. Establecer una alianza con los medios de comunicación para monitorear las acciones de los servidores públicos; lograr una promoción activa de valores de integridad, de denuncia y de no tolerancia a la corrupción y para fomentar el ejercicio ético y objetivo del periodismo.

Este objetivo se ha cumplido:

a) Insatisfactoria	9	25.00%
b) Un Poco satisfactoria	16	44.44%
c) Medianamente satisfactoria	7	19.44%
d) Muy Satisfactoria	4	11.11%
SUMA	36	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

22	Si	59.46%
15	No	40.54%
Suma	37	100.00%



9. Promover acciones correctivas contra la corrupción denunciada por la sociedad civil en los distintos sectores sociales, políticos y económicos,

Este objetivo se ha cumplido:

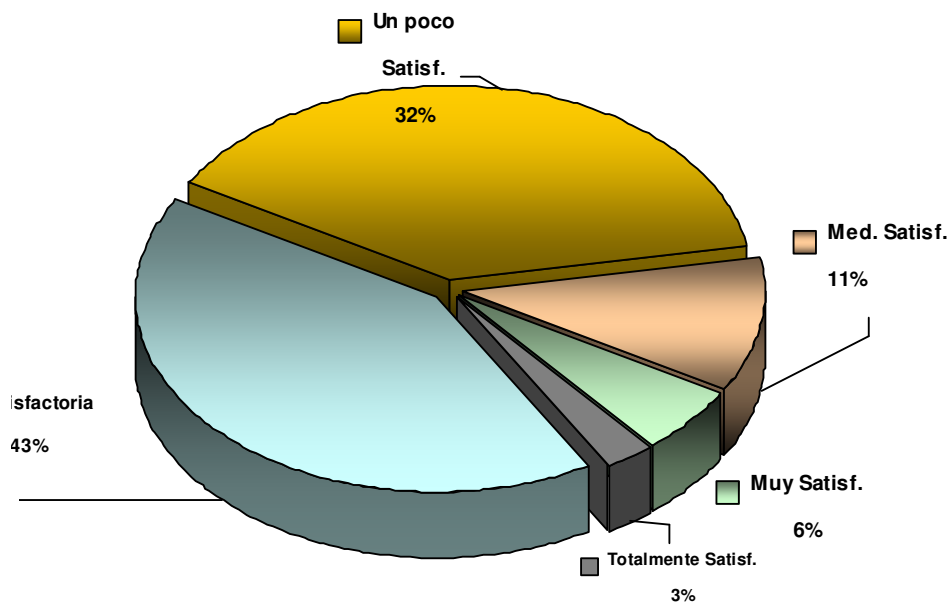
a) Insatisfactoria	15	41.67%
b) Un Poco satisfactoria	14	38.89%
c) Medianamente satisfactoria	4	11.11%
d) Muy Satisfactoria	2	5.56%
e) Totalmente satisfactoria	1	2.78%
SUMA	36	100.00%

Cree que en un año más se lograría un avance significativo

17	Si	45.95%
20	No	54.05%
Suma	37	100.00%

Sector al que usted Pertenece :

	0	0.00%
1 Politico	1	2.78%
2 Social	27	75.00%
3 Gubernamental	7	19.44%
4 Empresarial	1	2.78%
Suma	36	100.00%



2. Resultados

Los resultados de la encuesta en la muestra de 37 encuestas nos arrojan las siguientes conclusiones:

1. Los objetivos seis y siete tienen niveles de satisfacción bastante similares. La completa insatisfacción esta entre 40.54 y 43.24% referente tanto a los mecanismos de combate de la corrupción como el establecer sistemas de monitoreo de los fondos manejados por las ONGs. Si sumamos a esto la poca satisfacción, estaríamos llegando a niveles de entre 78.38 y 75.67 por ciento de insatisfacción. No obstante la esperanza de poder avanzar en el presente año va de 40.54 y 54.05%.
2. Los otros objetivos cuyas respuestas se asimilan entre sí, son los relacionados al establecimiento de alianzas con los medios de comunicación (no. 8), procurar la ampliación de las iniciativas de auditoría social (no. 2), y de el acceso a la información de la gestión pública (no.1). Uniendo las “pocas satisfacciones” con “medianamente satisfactorios” nos dan desde 55.55 por ciento en el caso de acceso a la información, hasta el 81.08 por ciento el de ampliación de auditorías sociales. El que queda en medio es el de las alianzas con los medios, en un 63.84 por ciento. Aunque si unimos las insatisfacciones, el primer objetivo sobre el acceso a la información sube en los grados de insatisfacción a 97.22 por ciento. Una insatisfacción cercana al cien por ciento.
3. Las respuestas sobre el cumplimiento del noveno objetivo sobre las acciones correctivas contra la corrupción denunciada por la sociedad civil, aunque tiene un nivel de insatisfacción elevada (80.56%) es el único caso, junto con el tercer objetivo relacionado al sistema nacional de denuncia que muestra fracciones más de ocho puntos porcentuales de mucha satisfacción. Esto puede indicar que se visualizan algunos esfuerzos en esa dirección pero aun no son satisfactorios.

4. Es un tanto evidente la insatisfacción sobre el logro de institucionalización de la rendición de cuentas por el gobierno, incluyendo a las ONGs, según las respuestas al quinto objetivo. Solamente el 27.03 por ciento llega a sentirse medianamente satisfecho y un 2.70 por ciento muy satisfecho. Juntos no llegan a la tercera parte de la muestra.
5. La respuesta sobre el cuarto objetivo sobre la cultura de transparencia tampoco es alentador, puesto que hay un 51.35 por ciento de completa insatisfacción y un 24.32 de poca satisfacción. Es decir más de las dos terceras partes de la muestra no ven ningún avance en este objetivo.

C. Conclusiones de Encuestas

1. Tanto los objetivos específicos sobre los entes contralores como los referidos a la sociedad civil nos muestran una significativa insatisfacción en su cumplimiento. Tal pareciera que los esfuerzos y recursos invertidos en los últimos tres años no han dado medianos frutos.
2. Con esfuerzo se sacaron datos que llegan a algún grado de satisfacción pero que en ningún caso superan la cuarta parte de la muestra.
3. Evidentemente, si la sociedad civil y empresa privada no muestra algún grado importante de satisfacción en el desarrollo de la estrategia de mediano plazo, la búsqueda de una mejor forma de trabajo para la anticorrupción es prioritaria.

VIII. Balance General

La sociedad hondureña mantiene sus fuertes dudas sobre la autenticidad y efectividad del Consejo Nacional Anticorrupción, del cual conoce más su pasado (2001-2005). Para romper con esto exige acciones concretas que hagan cambiar las percepciones y opiniones críticas cultivadas en los cinco años pasados. Es evidente que se acepta la necesidad de que alguna institución realice algo significativo contra el flagelo de la corrupción, por lo que le sugieren actuar con más contundencia y menos dispersión al CNA, en el

sentido de no tratar de cubrir muchos espacios y concentrar sus acciones en dos o tres aspectos.

Se ha tenido algunos avances particularmente en la aprobación de leyes, como la de Simplificación Administrativa, el Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado, en la reestructuración de la Ley del Consejo Anticorrupción, en Reformas al Código Procesal Penal, en la Ley de Ordenamiento Territorial y su Consejo, en El Código Tributario, reformas a Ley Electoral, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas y su Reglamento, en la Sanción del Congreso Nacional a la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. No obstante, se argumenta que en mucho, el sistema administrativo y muchos funcionarios públicos mantienen su comportamiento tradicional sin aplicación del nuevo marco jurídico, muchas veces por desconocer los medios y mecanismos de su aplicación y otras por arbitrariedad del empleado sin que exista nadie que ponga en orden el asunto.

En ocasiones se tienen fuertes inversiones en el control y prevención de actos corruptos, como es el caso de las Compras y Contrataciones del Estado y la OCADE y el establecimiento complicados procesos, pero que al final de trámites complicados, los hechos dolosos quedan impunes porque no se procede debidamente por el ente contralor indicado.

Dentro del llamado Gobierno Electrónico se tuvieron avances, particularmente con la conclusión del Sistema de Información financiera SIAFI y el portal del Gobierno Central, donde se incluye al Congreso Nacional. Sin embargo, estos medios no son interactivos, muchos están desactualizados y no se sabe qué pasará al cambio de gobierno puesto que en ocasiones anteriores uno de los dos, el entrante o el saliente destruye lo construido.

Tanto la actualización del servicio civil como la política salarial son temas de agenda en la modernización del Estado que siguen pendientes. Los costos políticos que conlleva tal asunto hace que este como el anterior gobierno se cohíba de actuar debidamente.

En algunos aspectos de la modernización del Estado se retrocedió, como fue el caso de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) al devolverla al interior de la Secretaría de Finanzas, puesto que se considera una politización mayor de lo que pudo haber sido.

Sobre politización mayor de instituciones del Estado, se tiene el mismo juicio sobre instancias como el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Superior de Cuentas. En el primer caso se dio mayor hegemonía a los partidos más grandes y tradicionales y en el segundo caso, pasó de ser controlado por el partido en el poder del Congreso Nacional cuando era llamado Contraloría General a un control tripartito ahora como TSC. Se considera incluso una perturbación administrativa la rotación anual entre los 3 Magistrados.

El otro caso en el cual insisten los entrevistados sobre una politización perjudicial es el de la Corte Suprema de Justicia.

Se responsabiliza al Congreso Nacional de haber dañado la institucionalidad de justicia al permitir que se diera tal politización. Del Congreso Nacional hasta la fecha no ha salido ningún organismo auxiliar que no este politizado y solamente democratizando el Congreso mismo se mejoraría la situación, argumentan.

El Congreso Nacional dio señales de prácticas más abiertas a la democracia, sin embargo, esto sigue dependiendo de la inteligencia y voluntad de su Presidencia. En el CN se ejercita y reglamenta acciones y decisiones que dejan mucho que desear sobre un ejemplo de democracia. Las propuestas y preparación de medios para democratizar el Congreso Nacional han fracasado hasta ahora.

El principal cuello de botella para que dentro del Poder Judicial se logre el objetivo planteado de transparencia, eficiencia y efectividad es el control absoluto de la Presidencia de la Corte Suprema para designar a jueces y miembros de los tribunales de justicia. Dentro de eso esta la desinformación con que se vive y se administra los recursos económicos y humanos dentro de

la institución, aun dentro de la misma CSJ a excepción de su Presidencia. Medios utilizados para evaluar y mejorar han caído bajo el control de la misma Presidencia por lo que sus resultados son puestos en duda por sectores del mismo sistema judicial. Hay desde un inicio una ausencia de liderazgo y carisma en la cabeza del sistema, sin embargo, no se ven propuestas estructurales claras para resolverlo, llegándose hasta personalizar el problema.

Al sistema electoral se le acepta haber hecho esfuerzos de mejoramiento institucional, sin embargo, hay insatisfacción en el cumplimiento de las leyes establecidas y se denuncia una fuerte incapacidad profesional en el manejo de la institución. Se hace ver que la corrupción ha evadido los medios de vigilancia y control establecidos, sin existir una propuesta de mayor transformación institucional. Se argumenta que la mayor dificultad esta en la integración del Tribunal por miembros y delegados de los partidos políticos.

Se admiten algunos avances, particularmente con el Código Procesal Penal, pero se argumenta que hay varias propuestas de leyes que mejorarían cualitativamente la administración de la justicia, como es un nuevo Código Penal y otras propuestas enunciadas arriba, que la CSJ no envía al Congreso por afectar los intereses personales de quienes controlan las decisiones dentro de la Corte.

La abolición de inmunidades se considera un logro cualitativo del Estado pero se argumenta que la impunidad de altos funcionarios continua vigente. El nuevo proceso para juzgar a altos funcionarios no es ninguna garantía que predomine la justicia y se muestran dos ejemplos de privilegios partidarios en las decisiones recientes tomadas por los magistrados de la CSJ. También se argumenta que se quitaron las inmunidades formalmente pero de hecho se sigue actuando con impunidad, burlándose del principio de igualdad jurídica como principio constitucional.

Con respecto a la transparencia y descentralización de los gobiernos municipales se habla de un éxito relativo por la aplicación del Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODDEL) por un costo de 30 millones

de dólares. No se conoce ninguna evaluación técnica al respecto y las fuentes oficiales nos dan una buena impresión de sus resultados. Se le da crédito al hecho de haberse logrado la meta del 5.0% del presupuesto nacional para las transferencias y un 1.0% de esas transferencias para la auditoría de municipalidades. Se reconoce que a partir de este cambio, el TSC ha logrado aumentar sus ejercicios contralores en las municipalidades existentes.

Sobre la transparencia municipal, aparte de opiniones favorables de los miembros de AMHON, hay varios estudios al respecto pero no se tiene acceso a ellos. Estos se pueden solicitar formalmente al SNV, al PNUD y seguramente exista algo complementario en FOSDEH, CIPRODEH y CONADEH. Este consultor tiene conocimiento del tema por haber realizado alguna de esas investigaciones existentes y piensa que ha habido muchas actividades, esfuerzos y fondos invertidos sin mayores resultados concretos que equilibren el costo beneficio obtenido hasta la fecha.

En cuanto a las encuestas aplicadas, ya se ha llegado a conclusiones específicas. Estas no hacen más que confirmar el hecho de que algunas de las instituciones del Estado, como las no gubernamentales han hecho, cada cual por su lado, esfuerzos importantes para avanzar en los objetivos estratégicos del Plan Anticorrupción, sin embargo, la detección general es de un muy modesto resultado. Es decir, la inversión de recursos en dirección al cumplimiento de los objetivos se ha hecho, pero no se visualizan los productos de la inversión de manera concreta.

IX. Recomendaciones

Los comentarios generales al inicio tienen recomendaciones ya señaladas. Podemos, sin embargo, recalcar que se recomienda revisar la estrategia y su metodología. Un mayor enfoque que evite la dispersión del CNA. Mayor contundencia en sus actos y partir de los intereses de la base social, separándose de ataduras con los poderes del Estado.

1. En cuanto a Modernización del Estado se recomienda:

1. Como urgente el establecimiento de la Ley de Servicio Civil.
2. Crear el Instituto de Comercio Exterior
3. Capacitar y equipar de manuales y guías a los empleados públicos para ejercer sus funciones conforme al derecho público actualizado.
4. Simplificar el sistema de salarios y establecer una clara escala de salarios.
5. Capacitación a los que manejan los registros de propiedad y las contrataciones del Estado
6. Promover en las municipalidades avances de procedimientos en contrataciones y adjudicaciones ya logrados a nivel del gobierno central.
7. Apoyar el derecho de información pública en la ciudadanía.
8. Evitar la proliferación del mercado informal, así como el desliz de lo formal a lo informal, haciendo más fácil el sistema de gestión y legalización.
9. Que se simplifique el sistema financiero para la inversión, desanimar el consumo y estimular la inversión honrada de los empresarios.

2. Modernización del Congreso

1. Aprobación de un reglamento interno ya elaborado dentro del Congreso Nacional
2. Poner a funcionar el sistema electrónico instalado para hacer más evidente la actuación de los congresistas
3. Publicar las sesiones ordinarias del Congreso.

3. Sistema Electoral

1. Cambiar la estructuración del TSE, ver sistema chileno y otros que son más eficientes y transparentes.
2. Hacer que se cumplan las leyes establecidas para la rendición de cuenta de los Partidos Políticos.

4. Poder Judicial

1. Evitar que el Congreso Nacional vuelva a seleccionar a Magistrados por su color político.
2. Promover en la CSJ el envío de proyectos ley preparados y propuestos para mejorar la eficiencia y transparencia del sistema judicial
3. Buscar la manera de crear un ente auditor de la sociedad civil para el sistema judicial
4. Promover la conciencia ciudadana para elegir mejores diputados y distribuir más equitativamente el poder dentro del Congreso Nacional para evitar la partidización de los miembros de la CSJ.
5. Hacer que se divulguen los asuntos y decisiones cruciales por los medios ya existentes.

5. Participación Ciudadana y Descentralización Municipal

Sobre éstos dos temas no obtuvimos recomendaciones.

Apreciaciones del Consultor

1. Probablemente se sobre estimó la voluntad de las instituciones del Estado en cuanto al combate de la corrupción. Particularmente si se entiende que las dimensiones de la corrupción generalmente van aparejadas con el rango del burócrata dentro del sistema administrativo del gobierno. Es decir, entre más alto el cargo, mayores oportunidades y cantidades de prebendas y enriquecimiento fácil existen. Desde aquí, las cabezas institucionales, que normalmente buscan aumentar su patrimonio personal en los cuatro años de funciones, son las primeras en negarse a establecer los controles y sistemas preventivos contra la corrupción.
2. Se vuelve primordial la revisión de una estrategia cuyo enfoque metodológico estuvo en hacer que el Estado mismo establezca por sí mismo y sin supervisión las medidas propuestas en la estrategia. Lo mejor que les pudo ocurrir a los corruptos del Estado fue que el CNA no

funcionara y menos que monitoreara y evaluara el cumplimiento de los objetivos. Se convierte en algo ilusorio pensar que se puedan cumplir objetivos propuestos años atrás por una institución compuesta por jueces y parte del Estado y esta misma instancia anticorrupción luego se debilita y casi desaparezca. Sin embargo, los resultados encontrados en la evaluación no son del todo negativos. Hay un avance muy tenue, el mayor ha sido en la aprobación de leyes e instalación de Comisiones bipartitas y tripartitas, pero se tendría que saber si se debe a las fuerzas exógenas de modernización de la administración pública o a la promoción del CNA.

3. Parece que hay un consenso general de establecer una mejor estrategia y que arranque desde las bases sociales. El asunto está en que las organizaciones sociales parecen estar cansadas de consultas y propuestas que no se cumplen. Esto significa un reto para el CNA, puesto que, pese a que formalmente está representando bastantes organizaciones de la Sociedad Civil, en lo práctico y auténtico aún tiene que encontrar un mayor nivel de credibilidad y compromiso de esas organizaciones.

CNA parece seguir la lógica de los desarrollistas capitalinos y de las agencias internacionales. Es decir, sustituir la organización de masas por la de ONGs y sus redes. Esto la lleva a quedarse en el intermediario como “vocero” de las bases sociales, no obstante estas intermediarias han perdido, si es que la tuvieron, capacidad de convocatoria. La fuerza social de las bases son las que tienen capacidad de movilización, las ONGs transfieren financiamiento para esa movilización. Es decir, CNA debe ir a la base social, a los foros regionales y a los consejos integradores de territorios municipales. Debe ir y hacer presencia en el campo, utilizar a los líderes nacionales como soporte.

4. La sugerencia de enfocarse más y primero ganar credibilidad con algunos hechos contundentes, parecen tener sentido, pero requieren de tolerancia burocrática y de los entes internacionales que por su lado

esperan efectos multiplicadores. Lo que el consultor sugeriría es seguir construyendo el PAE de manera gradual y progresiva, sin embargo, así como realizó ya un análisis sobre el Departamento de Migración, debe realizar una acción investigativa hacia el combate (Lucha, como dice en su ENA) de un hecho con evidentes indicios de fuerte corrupción. Un caso como PRONADERS, o Procuencas, bien investigado puede darle los créditos que los entrevistados llamaron actos contundentes. Llegar a presentar las pruebas de esa corrupción a los entes contralores sería un paso muy importante en la lucha contra la corrupción.

5. Por último, los pasos que actualmente se dan hacia la coordinación con otras fuerzas sociales y del Estado como son el Ministerio Público y el Tribunal Superior de Cuentas son de mucha importancia en esta empresa anticorrupción. La evaluación no da señales de que en este objetivo se haya avanzado. No es fácil lograrlo y se debe hacer más que con acuerdos formales con acciones de coordinación progresivas.