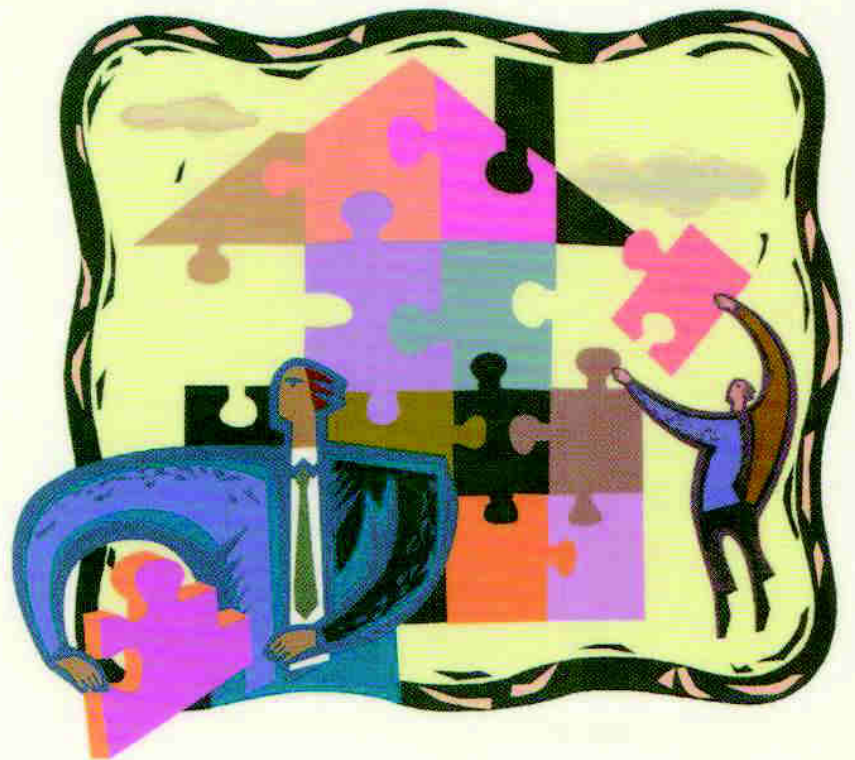


La sociedad civil y la agenda anticorrupción en Honduras

Eugenio Sosa



lección Ética e Integridad para el Desarrollo

305
S715



Consejo Nacional Anticorrupción





CNA

Consejo Nacional Anticorrupción

**La sociedad civil
y la agenda anticorrupción
en Honduras**

Eugenio Sosa

305
S71
C.H.

Sosa, Eugenio.

La Sociedad civil y la agenda anticorrupción en Honduras/Eugenio Sosa.
[Tegucigalpa]: Consejo Nacional Anticorrupción/[Publicáficas], [2008]

40 p.

Bibliografía al final de la obra

ISBN: 978-99926-752-1-2

1.- GRUPOS SOCIALES. 2.- VALORES SOCIALES.

Índice

Presentación	7
1. Aspectos conceptuales de la sociedad civil	9
2. Tendencias de la sociedad civil en Honduras	21
3. La agenda anticorrupción y por la transparencia de la sociedad civil hondureña	25
4. La sociedad civil en el Sistema Nacional de Integridad	35
Bibliografía	39



Colección Ética e Integridad para el Desarrollo

Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). 2007.
Tegucigalpa, Honduras

Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la *Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)*. En ningún momento debe considerarse que los análisis y propuestas del mismo expresan la opinión oficial de ASDI.

Supervisión de edición, diseño y diagramación:

Tania C. Martínez

Edición: Leda Chávez

Diseño de portada: María Lozano

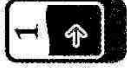
Diseño y diagramación: Hektor Varela

Impreso en: Publicáficas S. de R. L.

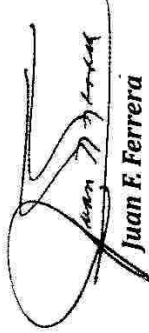
Presentación

El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) atendiendo a su mandato de ley de “Proponer políticas, estrategias y planes de acción para prevenir y combatir la corrupción en Honduras” ha iniciado un proceso de generación de conocimiento y análisis propositivo en torno a estudiar a fondo el fenómeno de la corrupción en Honduras, tanto en sus causas y consecuencias, así como un seguimiento y evaluación permanente de las estrategias e instituciones contraloras del Estado de Honduras para conocer su desempeño y desafíos con el fin de buscar los cambios necesarios para lograr mayor eficiencia y eficacia en la lucha contra la corrupción.

Consientes de que hay que convertir la lucha contra la corrupción en un reclamo ciudadano de alcance nacional que provoque una coyuntura óptima para poner en funcionamiento un sistema que, con la dosis adecuada de voluntad política, disminuya significativamente las motivaciones y oportunidades para cometer actos de corrupción, es que ofrece a los ciudadanos y ciudadanas, la presente Colección, gracias al apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), denominada *Ética e Integridad para el Desarrollo*, como un insumo y una herramienta analítica y propositiva para que la ciudadanía cuente con el conocimiento necesario para participar de manera consciente e informada en la lucha contra la corrupción.



Los trabajos publicados en esta colección son parte de la labor de investigación y análisis que realiza el CNA, pero quiere ser también un espacio de publicación para todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que actualmente están estudiando este fenómeno y presentan propuestas para su comprensión y erradicación. Siendo el CNA una instancia de sociedad civil quiere fortalecer la capacidad de sus organizaciones para demandar y generar mayor capacidad propositiva por la transparencia en Honduras. Por ello, esperamos que los trabajos aquí publicados respondan a las expectativas y requerimientos de conocimiento e información de la ciudadanía en los temas para fortalecer una ética e integridad para el desarrollo en nuestro país.



Juan F. Ferrera
Coordinador del CNA

Aspectos conceptuales de la sociedad civil

El concepto de sociedad civil es objeto de muchas definiciones polisémicas y también de muchas confusiones. Se ha asumido muchas veces como lo no militar, lo no estatal e, incluso, como un concepto que lleva en su seno lo antiestatal.

La sociedad civil ha sido objeto de múltiples interpretaciones y no pocas tensiones, sobre todo entre la sociedad civil y el Estado; y, entre la sociedad civil y los partidos políticos.

Desde algunos sectores gubernamentales, partidos políticos y en general grupos de poder, se intenta deslegitimar las ideas y propuestas provenientes de la sociedad civil, bajo el argumento de que carecen de representación en la sociedad. De manera más específica, los principales debates o ejes problemáticos acerca de la sociedad civil giran en torno a los siguientes aspectos:

- La tensa relación entre la sociedad civil y el Estado. Esta tensión alcanza su mayor grado de conflicto cuando desde la sociedad civil se hacen planteamientos en los que se bus-

ca o pretende sustituir las tareas y funciones del Estado, y cuando éste niega el interés legítimo de las organizaciones de la sociedad civil a participar en la toma de decisiones y establecer algún tipo de control sobre las políticas. En realidad, la relación virtuosa entre sociedad civil y Estado se da cuando se desarrollan relaciones de crítica constructiva y propositiva, paralelamente con las acciones de colaboración y complementariedad entre ambas esferas.

- La relación problemática entre la sociedad civil, el sistema político y los partidos. El principal foco de tensión entre la sociedad civil y los partidos políticos gira en torno a la representación. Desde las organizaciones de la sociedad civil se cuestiona la escasa o débil representación que actualmente están teniendo los partidos políticos; y desde éstos, se cuestiona el origen de la representación de la ciudadanía que se atribuyen las organizaciones de la sociedad civil, con el argumento principal de que no han sido so-

metidas al plebiscito electoral para “hablar” en nombre de la sociedad. Por otro lado, mientras los partidos políticos centran sus argumentos en la representación, por lo general la sociedad civil lo hace desde la demanda de la participación. Es común que se desarrollen argumentos oponiendo los polos de la representación y la participación. Sobre el particular, es necesario superar este debate dicotómico y asumir que no existe la “representación pura”, ni la “participación pura” o la participación ciudadana plena y directa. La profundización de la democracia exige una relación dialéctica y equilibrada entre representación y participación.

- La relación entre la sociedad civil y la ciudadanía. En un contexto democrático, el desafío principal de la sociedad consiste en contribuir a la construcción de la ciudadanía; es decir, sujetos con derechos, capaces de tener una participación activa en la vida pública. La democracia participativa se profundiza en la medida que la ciudadanía es capaz de actuar por sí misma frente al Estado, asumiendo sus responsabilidades y deberes y, sobre todo, demandando y defendiendo sus derechos sin verse obligada a apelar o ser representada por estructuras intermediarias de la sociedad civil.
- El concepto “paraguas” de la sociedad civil y las múltiples formas de

acción colectiva. La esfera de la sociedad civil condensa múltiples formas de acción colectiva de la sociedad, que van desde las acciones de los movimientos sociales, pasando por las acciones de gestión de iniciativas económicas, de desarrollo y de incidencia, hasta las de carácter filantrópico. Esta multiplicidad de acciones en la esfera de la sociedad civil ha llevado a que ciertos actores consideren más legítimas unas acciones y no otras. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de las organizaciones ciudadanas se critica a las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan tareas que consideran asistencialistas y paternalistas; asimismo, desde algunos movimientos sociales se critica a las organizaciones ciudadanas que buscan profundizar la democracia, por considerar que “hacen el juego” a los intereses de los grupos de poder. Al respecto, es importante entender que la sociedad civil es precisamente eso: una diversidad de actores, posiciones y formas de acción colectiva y que, por tanto, su característica principal es la heterogeneidad y no la homogeneidad.

- La sociedad civil y la representación de la multiplicidad de intereses particulares. La esfera de la sociedad civil es una arena en disputa; los intereses que en ella se mueven son diversos, heterogéneos y, por tanto, particulares en muchos casos. También es importante re-

conocer que en esta esfera de intereses en pugna existen grupos con diferentes grados de poder económico y político. De esta manera, los sectores fuertemente ligados al mercado (empresarios y transnacionales) tienen mayores posibilidades de imponer sus intereses a través del Estado, muchas veces mediante acciones de facto e ilícitas; por ello, no sólo es legítimo, sino necesario que otros sectores de la sociedad busquen influenciar al Estado para que también represente sus intereses y atienda sus demandas (Rabotnikof: 2001: 106-107).

Partiendo de lo anterior, ahora sí es posible aproximarse a una definición de sociedad civil; pero, ¿qué definición de sociedad civil puede ser más útil en la tarea de profundizar los procesos de democratización y la generación de buenos gobiernos?

En este sentido, la sociedad civil puede ser definida como el conjunto y entramado de una red de organizaciones sociales. Así, Cáliz, en la misma línea de Foley y Edwards, define a la sociedad como una “densa red de asociaciones civiles... que puede servir para promover la estabilidad y la efectividad de la política democrática gracias a los efectos que producen como consecuencia de la tendencia asociativa natural de los ciudadanos y de la habilidad de las asociaciones para movilizar a los ciudadanos en torno a los asuntos

públicos... El uso del término alude a la esfera de la asociación voluntaria privada, compuesta desde organizaciones comunales, grupos de interés, hasta organizaciones filantrópicas de fines variados, las cuales han llegado a ser vistas como un ingrediente esencial en los procesos de transición (incluyendo la consolidación y profundización) democrática como en el mantenimiento de las democracias establecidas” (Cáliz: 2003:08).

La sociedad civil, como una esfera en disputa de múltiples intereses, no es sinónimo de interés común o general, como tampoco lo es automáticamente el Estado. En este sentido, como lo afirma Restrepo: “Sin organizaciones gremiales con una clara identidad consolidada alrededor de los intereses que representan independientemente del Estado y los partidos, no existe verdadera sociedad civil. No existe un ‘pueblo’, sujeto de soberanía, sino sólo ‘masa’ atomizada arbitrariamente por las élites” (Falero:2001:90).

Entonces, como lo reafirma Torres Rivas, se vuelve fundamental “Trascender la acción individual, organizarse, reivindicar, dialogar, crear opinión pública... Sólo se fortalece la sociedad civil hoy día haciendo desde el mundo realiza participando desde el mundo de lo privado —la sociedad civil— en la esfera de lo público. El ciudadano sólo es si participa en la deliberación política y si se le asegura, por parte del

Estado, el ejercicio de tal posibilidad, que es finalmente el ejercicio de un derecho" (Salomón: 1994: 37).

Las organizaciones de la sociedad civil logran jugar un rol democratizador de la sociedad, en la medida que logran reunir características como las presentadas en el cuadro No. 1.

La sociedad civil es asumida como la arena pública no estatal, en el sentido de que, a diferencia del Estado, asume agendas que tienen que ver con los asuntos públicos y en buena medida con el bien común de las sociedades. Por otro lado, se refiere a la esfera pública no estatal, porque la sociedad civil busca incidir en las políticas públicas, o bien colaborar o jugar un rol complementario con respecto a éstas.

La sociedad civil se diferencia del mercado, de las relaciones mercantiles y de las relaciones de lucro; por ello, existe alguna resistencia de parte de algunos líderes de la sociedad civil en cuanto a aceptar a las cámaras empresariales como parte de la sociedad civil; sin embargo, lo son en la medida que presentan intereses gremiales.

La situación se vuelve más confusa, difícil de explicar y sobre todo de entender, cuando surgen esferas de cogestión, como sucede normalmente en una sociedad que busca regirse mediante reglas y normas democráticas. Tal es el caso de las instancias en donde se agru-

pan representantes de los ciudadanos organizados y de instituciones estatales. En sentido estricto, estos espacios de encuentro de la sociedad civil y el Estado son precisamente eso, instancias de encuentro y posiblemente hasta de cogestión.

La ciudadanía y el capital social: base del fortalecimiento de la sociedad civil

La existencia de una ciudadanía fortalecida y activa constituye la base fundamental de donde se nutre la sociedad civil. Es el sujeto ciudadano o ciudadana, hombre y mujer, consciente de sus derechos y deberes civiles, políticos y sociales, proclive de manera directa e individualizada y asociada a participar en el destino de los asuntos públicos de la comunidad política de la cual se siente parte.

Sobre este tema, el *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006: Hacia la expansión de la ciudadanía*, plantea que la igualdad de todos y todas constituye el fundamento de la ciudadanía, misma que debe ser respaldada por un marco jurídico e institucional a través del cual el Estado debe reconocer y garantizar un conjunto de derechos económicos, sociales y políticos.

Por otro lado, el mismo Informe enfatiza que "la ciudadanía se refiere a la participación activa de los ciudadanos en la comunidad política, la que estará

CUADRO No.1

Características de la sociedad civil pro democrática

Dimensiones	Características
Estructura	Comprenden un conjunto de asociaciones con distintos fines, ubicadas entre el mercado y el Estado.
Autonomía	Comprenden asociaciones que no persiguen fines de lucro y no pertenecen formal ni informalmente al Estado.
Legitimidad	Están instaladas muy próximas a la base social y actúan como organizaciones autónomas y autoorganizadas. Promueven la democratización participativa en las organizaciones de la sociedad civil y en la nación en su conjunto.
Complementariedad	Actúan como verdaderos sensores de problemas inadvertidos por la burocracia estatal y se contraponen al exclusivo interés de lucro de las empresas privadas. Otorgan, en un mundo cada vez más globalizado, un tinte local o nacional a las ayudas de organismos internacionales o de países desarrollados. Son parte del funcionamiento del sistema democrático. Cuando éste no existe, corre el peligro de caer en la seducción de desarrollar un sistema corporativo. Complementan las instituciones democráticas, no las sustituyen. Desempeñan un rol importante como ejecutores subsidiarios de responsabilidades originalmente del Estado y como fiscalizadores del gobierno y del propio mercado. Complementan la acción entre el Estado y el mercado, obteniendo estatus consultivo en organismos regionales, nacionales e internacionales.
Visión de largo plazo y eficiencia	Dimensionan los problemas en un horizonte temporal de más largo plazo, a diferencia de la inmediatez de los tiempos electorales partidarios y del acuciante cortísimo plazo de la competitividad empresarial. Tienen cada una de sus organizaciones integrantes un objetivo preciso y concreto. Si los propósitos son difusos, se genera un gasto de energía innecesario.

Fuente: Elaboración propia, con base en Las Heras, 2006: 59-61.

estrechamente vinculada a la calidad de las relaciones existentes entre los ciudadanos y a las formas como estos participan en el ámbito político" (JDH: 2006: 1). Estas ideas nos remiten a la necesidad de construcción y fortalecimiento de una cultura política de la participación ciudadana; no obstante, esto implica una nueva forma de los ciuda-

danos para asumir lo público y, en general, una nueva relación con el Estado, lo cual quiere decir asumir el reto de lo público como propio de la colectividad de un pueblo; por tanto, es contrario a toda práctica de clientelismo.

Bajo esta perspectiva, "la ciudadanía sólo se afirma cuando se tiene con-

ciencia del interés público. Cuando el ciudadano lucha por sus derechos civiles, políticos y sociales, lo hace como miembro de una sociedad cuyos intereses colectivos él sabe que están por encima de sus intereses particulares" (Bresser Preira: 1999:55). Bresser Preira plantea que para avanzar hacia una ciudadanía plena se debe agregar a los derechos civiles, políticos y económicos, los derechos republicanos, entendidos como la defensa del patrimonio público en general (cultural, ambiental y económico). Desde la perspectiva de este autor, sólo los derechos republicanos pueden garantizar que el Estado cumpla sus funciones que le son inherentes. En este sentido, la corrupción constituye uno de los enemigos principales de la expansión de la ciudadanía.

El concepto de capital social se vincula muy estrechamente a los conceptos de ciudadanía y sociedad civil. *En el Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2003: La cultura: medio y fin del desarrollo*, se define el capital social como "las relaciones de cooperación que existen para alcanzar beneficios mutuos, y se puede apreciar por medio del análisis de factores tales como la existencia de redes formales e informales, normas y valores compartidos, y el nivel de confianza institucional e interpersonal".

Eric M. Uslaner (2003) establece un marco de relaciones entre la desigual-

dad, la confianza, la corrupción, la falta de apertura de mercados, el crecimiento económico y la calidad del gobierno. Analizando este tipo de relaciones, llega a algunas conclusiones que, por su importancia, se citan a continuación en extenso:

- "El camino para reducir la corrupción es la confianza. Pero no es posible generar confianza con sólo reducir la corrupción.
- Tanto la corrupción como la confianza limitan el acceso a los mercados, disminuyen los niveles de crecimiento y afectan el desempeño del Estado. La confianza genera un mejor desempeño, mientras que la corrupción produce el resultado opuesto. Sin embargo, la confianza produce un vínculo mucho más fuerte con un gobierno eficaz y una economía sólida que con la corrupción.
- La apertura de los mercados es un factor fundamental en esta relación general. Contribuye a reducir la corrupción y fortalecer la confianza, aunque es mucho más fácil lograr la apertura de los mercados sobre la base de la confianza que recorrer el camino inverso. El mercado abierto impulsa el crecimiento económico, pero también puede acrecentar las desigualdades económicas.
- El factor que más contribuye a robustecer la confianza en algunas sociedades es el nivel de equidad económica. Cuanto mayor equidad,

mayor confianza. A su vez, la confianza permite lograr mayor equidad por medio de un mayor crecimiento económico, una reducción de la corrupción y la ejecución de un más elevado número de programas gubernamentales destinados a reorientar los recursos de los ricos a los pobres" (Uslaner: 2003:231-232).

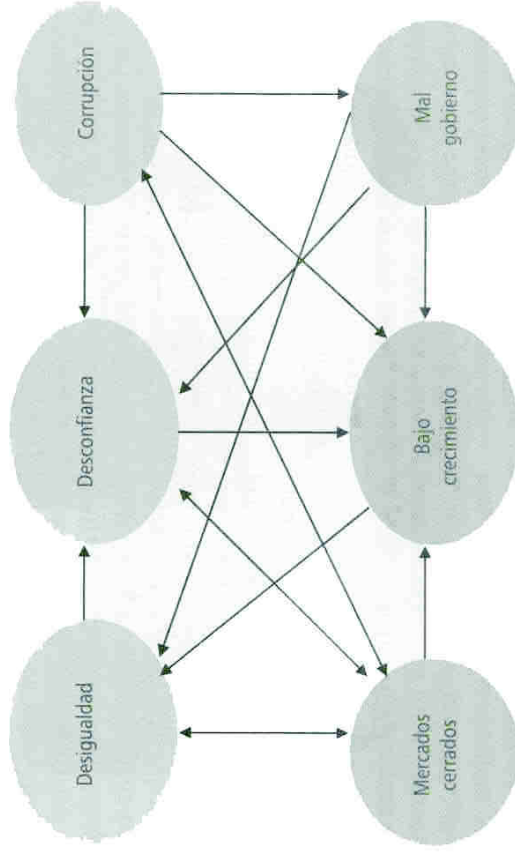
En la figura No. 1 se representan las conclusiones anteriores.

Entre ciudadanía, sociedad civil y buen gobierno, se puede generar un círculo virtuoso favorable para la producción de sociedades democráticas y trans-

parentes. La ciudadanía activa produce sujetos en permanente acción por la ampliación y profundización de sus derechos civiles, políticos y sociales. Se genera así un contexto favorable para la acción colectiva en el universo de las organizaciones de la sociedad civil, que se ven fortalecidas en la medida que sus miembros han adquirido conciencia de su condición de ciudadanos. A su vez, la sociedad civil tiene mayores posibilidades de jugar un rol de contrapeso para el ejercicio de gestiones gubernamentales eficientes, equitativas y transparentes, que terminan teniendo a su vez efectos positivos en la construcción de ciudadanía activa y sociedades civiles fuertes y beligerantes.

FIGURA No. 1

Relación entre variables de capital social, mercado y gobierno



Fuente: Elaboración propia, con base a Uslaner, 2003.

La sociedad civil en la lucha anticorrupción

Una de las tareas claves democratizadoras de la sociedad civil es la labor de contrapeso que ésta puede realizar para contribuir a fortalecer una esfera pública estatal que asuma sus funciones de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos. Es decir, la sociedad

civil puede jugar un papel fundamental en la lucha contra la corrupción.

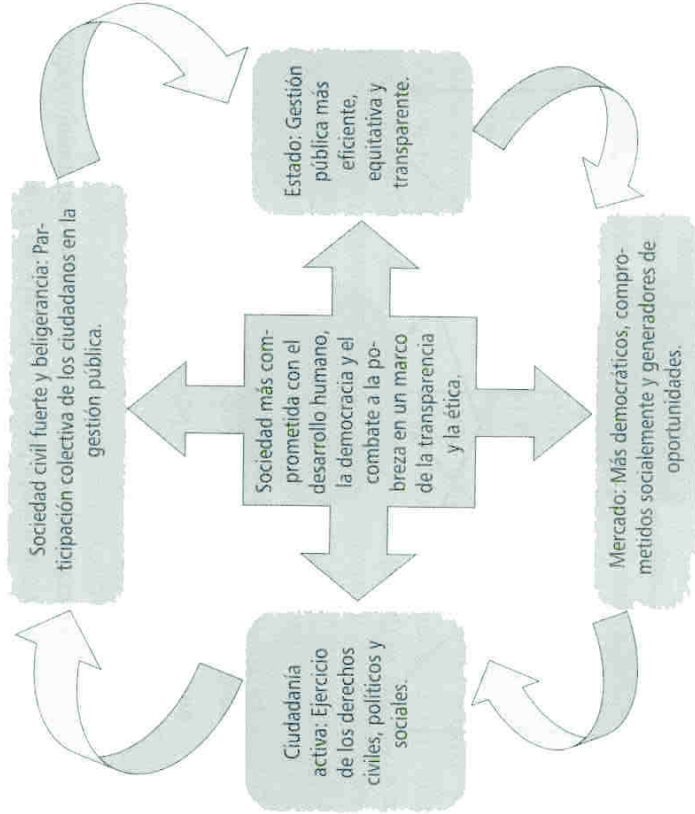
No obstante, la idea de que la sociedad civil tiene un papel importante que cumplir en el combate a la corrupción, es todavía demasiado general y abstracta; en parte, porque como se ha visto en los párrafos anteriores, no existe una identificación automática y

de combate a la corrupción. Pero, la realidad demuestra que para desarrollar este tipo de tareas se requieren determinadas condiciones y capacidades que deben poseer las organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, "la condición para erigirse en actor del proceso (monitoreo y control social) es, pues, disponer de capacidades equivalentes a los poderes estatales para ejercer una acción de contrabalanceo sobre ellos y sus-

FIGURA No. 2

Relación virtuosa entre ciudadanía, sociedad civil, Estado y mercado



Se pueden formular interrogantes específicas que contribuyan a tener una mejor aproximación sobre el rol de la sociedad civil en los temas de control social, transparencia y combate a la corrupción. Por ejemplo: ¿las acciones de control social, transparencia y combate a la corrupción deben concernir a los actores de sociedad civil en general o a algunos actores o sectores en particular? ¿Las acciones de control social pueden ser realizadas en las estructuras de participación cogestoria de la sociedad civil con el gobierno o desde instancias de la sociedad civil externas al Estado? ¿Las acciones de monitoreo y control social deben ser realizadas en un momento específico o en todo el ciclo de las políticas públicas? (Cunill Grau: 2000:277).

Lo ideal es que todo ciudadano se pueda convertir en un contralor social y que todas, o la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, asuman tareas de promoción de la transparen-

Cuando se involucran en este tipo de procesos, las organizaciones de la sociedad civil enfrentan dos problemas: representatividad y efectividad, en el sentido del cumplimiento de los resultados que surgen de las acciones de control y auditoría social. El problema de la re-

presentación, e incluso legalidad y legitimidad, está muy asociado al diseño institucional que tiene el país para que la ciudadanía y la sociedad civil participen en las tareas de control social. Así, por la vía legal y de los hechos, la sociedad civil y la ciudadanía en general han ido logrando tanto el reconocimiento de la sociedad como del Estado para realizar este tipo de procesos.

En cuanto a la garantía de que los resultados de los procesos de control y auditoría social tendrán alguna implicación, sanciones y aplicación de la Ley para quienes la han infringido, en primer lugar hay que tener presente que las organizaciones de la sociedad civil solamente tienen recursos simbólicos de “castigo”, como son la sanción moral y desaprobación en el seno de la sociedad de los funcionarios implicados en actividades ilícitas. Como señala Cunill, “tales acciones no tienen efectos mandatorios y su eficacia es dependiente de la capacidad social de generar escándalos o protestas con alta resonancia, lo que está condicionado no sólo a la disposición de recursos organizativos —de suyo limitados, sobre todo, respecto de los sectores más pobres— sino a la imposibilidad de movilizar los medios de comunicación muchas veces mediatizados por intereses comerciales. Habida cuenta de esto, es indispensable que la sociedad disponga además de recursos coercitivos respaldados legalmente que puedan aumentar la eficacia de las sanciones

simbólicas, así como contribuir a trascender sus límites” (Cunill Grau: 2000: 279).

En otras palabras, figuras como la revoocatoria de mandato y la existencia de instituciones contraloras y judiciales que gocen de autonomía e independencia se vuelven fundamentales para que las acciones de control social de las organizaciones de la sociedad civil puedan tener resultados concretos en la lucha anticorrupción. Por otro lado, la independencia y autonomía de los sujetos sociales con respecto al Estado, también son fundamentales en las tareas de monitoreo y control social de la gestión pública.

En cuanto al momento en que se deben focalizar las acciones de control y auditoría social como mecanismos de transparencia y combate a la corrupción, existe la tendencia a concebirlas como un momento *ex post*. El control y la auditoría social tienen algunas limitaciones para que se puedan tomar las medidas correctivas, por lo que se sugiere desarrollar las acciones de control y auditoría social en todo el ciclo de la gestión pública, es decir, *ex ante*, durante y *ex post*.

Por otro lado, existe un debate sobre si las acciones de control y auditoría social se deben focalizar solamente en el Estado o también debe abarcar a instituciones y organizaciones de carácter privado que manejan recursos,

acciones en ejes como los derechos humanos, libertades democráticas y participación ciudadana, están llamadas a desarrollar sus capacidades básicas organizacionales e institucionales para promover una cultura de transparencia en la ciudadanía y participar en acciones de control social, transparencia y combate a la corrupción. Por tanto, éste es uno de los aportes que puede hacer la sociedad civil. Por otro lado, también será fundamental desarrollar capacidades especializadas de organizaciones e instituciones de sociedad civil cuya tarea fundamental sea desarrollar acciones de control social.

De manera más específica, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a la transparencia y combate a la corrupción, impulsando acciones como las siguientes:

- La construcción de ciudadanía con una cultura ética y de transparencia. El desafío principal de la sociedad civil comprometida con los procesos de democratización y buen gobierno es la construcción de la ciudadanía con una cultura ética, de la transparencia y anticorrupción. Se trata de avanzar en la medida de lo posible hacia el ideal de que cada ciudadano se convierta en un vigilante social y cada una de las organizaciones de la sociedad civil desarrolle acciones de auditoría.
- Desarrollo de capacidades básicas y especializadas en la sociedad civil, para la realización de procesos de monitoreo y control social. Todas las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las que desarrollan

- Promoción del acceso a la información pública. Sin acceso a información pública no puede haber transparencia, auditoría y control social. El acceso a la información pública es una las condiciones fundamentales básicas para que estos procesos se puedan desarrollar. La sociedad civil debe desarrollar procesos de incidencia y, en general, demandar y hacer propuestas para que la ciudadanía pueda tener información útil, veraz y oportuna sobre las diferentes acciones de la gestión pública.
- Promoción y fortalecimiento de las iniciativas de auditoría y control social. La sociedad civil puede desempeñar un rol importante en la promoción y capacitación para el fortalecimiento de instancias lo-

plano nacional. También, estos espacios constituyen oportunidades valiosas para el intercambio de experiencias y el aprendizaje colectivo.

- Participación en instancias de co-gestión pública. Las instancias de gestión pública en las que se encuentran entes estatales y actores de la sociedad civil, pueden ser aprovechados para que se promueva una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en los funcionarios públicos.
- Impulso de presupuestos participativos. La participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en general en procesos participativos de elaboración de presupuestos, tanto en el plano municipal como nacional, es una excelente oportunidad para que se desarrollen procesos de control y auditoría social en todo el ciclo de la gestión pública, iniciando por el momento *ex ante*.

Estas son algunas ideas sobre el papel de la sociedad civil en la promoción de una cultura de la transparencia y combate a la corrupción; sin embargo, en la práctica se pueden generar muchas otras, producto de la creatividad e innovación que caracteriza a los procesos ciudadanos y de la sociedad civil.

cales, regionales y nacionales para desarrollen acciones de vigilancia ciudadana.

- Desarrollo de metodologías y herramientas para la realización de procesos de vigilancia ciudadana, auditoría social y control social. El desarrollo de capacidades técnicas es un aspecto fundamental para que los resultados de las acciones de control y auditoría social puedan tener alguna efectividad; en tal sentido, la sociedad civil debe acompañar a las instancias ciudadanas en el desarrollo de metodologías y herramientas para el control y la auditoría social.

- Desarrollo de foros, plataformas y redes de articulación de las iniciativas ciudadanas de auditoría y control social. En el actual contexto latinoamericano han proliferado diversas iniciativas territoriales a nivel local y regional con altos grados de fragmentación entre sí, lo cual constituye una debilidad de la acción ciudadana en las iniciativas por la transparencia y el combate a la corrupción. La sociedad civil puede dar un aporte relevante para que estas iniciativas se articulen en foros, plataformas y redes, a fin de que puedan tener mayores niveles de incidencia y trascendencia en el

Tendencias de la sociedad civil en Honduras

La promoción de las ideas de la sociedad civil

Antes de entrar directamente a reflexionar sobre algunas tendencias de la sociedad civil en Honduras, es importante tener presente que a lo que hemos asistido en la época de las democracias es a una globalización de las ideas de la sociedad civil: "Puede parecer paradójico para algunos actores hablar de globalización de las ideas de sociedad civil, porque de manera generalizada se asocia el término globalización con el discurso neoliberal. Pero, la globalización neoliberal no es la única existente, también se han globalizado las ideas de desarrollo sostenible, las feministas, las de alivio de la pobreza, las de ciudadanía, sociedad civil y, por supuesto, las de transparencia y anticorrupción. Desde esta perspectiva, no estamos ante la globalización, sino ante múltiples globalizaciones" (Sosa: 2007:106).

Como lo señala Daniel Mato (2004), a partir de la década de los setenta se ha venido produciendo y expandiendo "una ola mundial de procesos de (re)organización de la llamada socie-

dad civil", que arrancó con las luchas del Sindicato de Solidaridad de Polonia y otros movimientos sociales de Europa oriental. Sin embargo, las ideas de sociedad civil en los actores de la sociedad hondureña son un fenómeno que empieza a generalizarse a principios de los años noventa. Hoy en día se hace un amplio uso de estas ideas, incluso en los municipios y comunidades rurales del país de mayor postergación y aislamiento histórico (Mato:107).

La idea de sociedad civil se manejó en Honduras probablemente por primera vez en el Programa de Modernización del Estado que, aun cuando inició a finales de 1989, se concretó en 1990, con el apoyo técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para finales de 1993, las ideas de sociedad civil en Honduras ya estaban alcanzando un importante despegue. Sin embargo, no es sino hasta la tragedia del huracán y tormenta tropical Mitch (1998) que las ideas de sociedad civil adquieren "carácter de ciudadanía". Como afirma Cáliz, es "a partir del impacto del huracán que se da un punto de inflexión que ace-

lera la modificación de las relaciones Estado-sociedad civil, y es cuando la sociedad civil adquiere protagonismo nacional e internacional (...). Ahora, en materia de participación ciudadana, la nueva condicionalidad externa apunta a que la sociedad civil debe ser informada y consultada sobre las principales decisiones que adopte el Estado" (Cáliz: 2003:12).

El amplio espectro de las organizaciones de la sociedad civil en Honduras

El inventario de organizaciones de la sociedad civil en Honduras se puede contar por miles. Por otro lado, cualquier tipología que se intente correr el riesgo de dejar por fuera variables importantes que caracterizan la diversidad y heterogeneidad de tales organizaciones. En una caracterización y directorio de las organizaciones de la sociedad civil en Honduras promovida por la Comisión Ad-Hoc de Sociedad Civil del BID, (Espinoza Meza: 2003), se construye una taxonomía con base en las siguientes variables: según el grado de institucionalidad o formalidad legal; según los beneficiarios; según el origen de los recursos de la organización; y según las funciones y actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

De acuerdo con la última variable, funciones y actividades de las organizaciones de la sociedad civil, el estudio en mención agrupa las organizaciones

de la sociedad de la siguiente manera: comunitarias y de base, vinculadas a las iglesias, de defensa y ampliación de derechos humanos, de gestión cultural artística y deportiva; de capacitación, educación, promoción comunitaria y asistencia técnica y financiera; de asistencia social y humanitaria y gremiales y corporativas (Espinoza Meza: 2003:82-83). En las características fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil, que se enuncian en esta tipología, no se menciona de manera directa el quehacer referido al combate a la corrupción, ni a la transparencia y el control y auditoría social.

Para efectos de la construcción de un mapa temático del quehacer de la sociedad civil, es necesario construir tipologías por ejes más amplios y abarcadores, como por ejemplo: organizaciones de la sociedad civil de representación gremial y corporativas; organizaciones de apoyo a iniciativas productivas y económicas en general; organizaciones de asistencia social, humanitaria y de atención en emergencias; organizaciones de defensa del ambiente; organizaciones de prestación de servicios básicos; organizaciones de promoción y defensa de los derechos humanos; y organizaciones por la democratización de la sociedad. Un estudio empírico con base en estas variables nos mostraría que las organizaciones dedicadas a tareas de democratización, o que han incorporado temas de este eje a

sus agendas, han crecido considerablemente.

En el marco de las organizaciones de la sociedad civil por la democratización de la sociedad se pueden identificar aquellas que abordan temas vinculados a la transparencia, monitoreo y audito-

ría social y combate a la corrupción. No obstante, el crecimiento de estos temas en las agendas de las organizaciones de la sociedad civil, se observa que son pocas las organizaciones que pueden catalogarse como especializadas en estos temas.



La agenda anticorrupción y por la transparencia de la sociedad civil hondureña

La sociedad civil hondureña empieza a trabajar la agenda de la transparencia y la lucha anticorrupción con mayor claridad después del huracán y tormenta tropical Mitch (1998), medianamente los procesos de elaboración del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, PMRT (1999), la Cumbre de Estocolmo (1999), la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, ERP (2001) y la condonación de la deuda externa (2005). Sin embargo, es importante reconocer que instituciones estatales como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) empezaron desde 1994 a promover las contralorías sociales comunitarias para ejercer vigilancia ciudadana en los proyectos de infraestructura local.

En el proceso del PMRT y de la Cumbre de Estocolmo, actores de la sociedad civil plantearon que: "...existió poca visibilidad de la corrupción durante la emergencia, desconociéndose si fue porque no la hubo o porque había un desvío de la atención hacia temas más urgentes". Por otro lado, proponían en el tema de transparencia y control ciu-

dadano que "la transparencia es un elemento decisivo que debe incorporarse en la vida política de la nación para generar tanto el buen uso de los recursos, como la confianza ciudadana y de la comunidad internacional en la capacidad del gobierno para manejar los recursos públicos". Y agregaban que "con el concepto de transparencia se hace referencia no sólo a la honestidad con que se manejan los recursos públicos, sino también a la claridad de los procedimientos, las gestiones, las negociaciones y las acciones fiscalizadoras, asociadas al manejo de los recursos" (Foro Ciudadano, 1999).

Por otro lado, entre las metas y principios de la Declaración de Estocolmo se estableció: "Reconstruir y Transformar Centro América bajo la base de un esfuerzo integrado de transparencia y buen gobierno" (Declaración de Estocolmo, 28 de mayo de 1999).

En este contexto, se fue generando una mayor presión por parte de la sociedad civil y la cooperación internacional hacia el gobierno nacional y gobiernos

locales, por una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Desde 1999 a la fecha, las organizaciones de la sociedad han planteado de manera insistente la necesidad de una mayor transparencia y compromiso con el combate a la corrupción, y a la vez mantienen una crítica permanente por considerar muy pobres los resultados de los gobiernos en estos temas. Una de las instancias que mayor presión ha recibido para que desarrollen prácticas de transparencia y rendición de cuentas son los gobiernos locales. Quizás por ello no es casual que sea en los espacios locales donde han proliferado iniciativas de vigilancia ciudadana, comisionados municipales, comisiones de transparencia y de auditoría social. También se acepta de manera generalizada que donde se tiene un alto déficit de experiencias de auditoría social, rendición de cuentas y transparencia es, paradójicamente, en el plano nacional, donde el Estado ejecuta de manera centralizada el mayor porcentaje del presupuesto nacional.

Transparencia Internacional (TI) continúa ubicando en sus informes anuales a Honduras como uno de los países más corruptos de Latinoamérica. Este organismo internacional ha recomendado, entre otras cosas: "La sociedad civil puede ser parte del problema y por lo tanto es actor clave para su solución. Las ideas y aportes que puedan surgir de este sector no deben ser sub-

estimados y, por el contrario, aprovechados". Sin embargo, se considera que para que sean oportunos y efectivos, "se debe garantizar desde el Estado no sólo la disposición a escuchar, sino también (...) la capacidad de organizaciones sociales de participar, a través de la información, de reglas claras, de normas que los protejan, de respeto a esas normas y de espacios formales e informales de acceso" (FOSDEH: 2004: p10).

Entre las acciones que la sociedad civil hondureña impulsa en el marco de procesos de transparencia, auditoría social y combate a la corrupción, se identifican:

- Procesos de denuncia, investigación y documentación de casos ilícitos. Existen organizaciones de la sociedad civil que mantienen una permanente denuncia sobre algunos casos ilícitos que han trascendido a nivel nacional; además, han investigado y documentado la magnitud del problema y sus efectos en el proceso de democratización del país, como también el impacto negativo en el desarrollo humano y el combate a la pobreza. Organizaciones como el Foro Social de la Deuda Externa (FOSDEH), la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo (FOPRIDEH) y el Consejo Nacional Anticorrupción, han desarrollado este tipo de labor.
- Procesos de capacitación y sensibi-

CUADRO No.2

Principales instituciones nacionales de la sociedad civil que trabajan el tema transparencia y anticorrupción

Institución	Organización	Incidencia contra la corrupción
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)	Análisis macroeconómicos. Seguimiento a la ejecución de la ERP. Auditoría Social al Presupuesto General de la República. Capacitación en los temas de corrupción, transparencia y Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Apoyo a las Comisiones Municipales de Transparencia. Apoyo a la realización de auditorías sociales. Presupuestos participativos.	Formación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Valoración anual de los costos económicos y sociales de la corrupción. Apoyo técnico y financiero a organizaciones de base para la ejecución de auditorías sociales. Formación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Apoyo a la organización y capacitación de comisiones de transparencia. Apoyo técnico y financiero a organizaciones de base para la ejecución de auditorías sociales.
Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH)	Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras (ASONOG)	Formación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Apoyo a la organización y capacitación de comisiones de transparencia. Formación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Apoyo a la organización y capacitación de comisiones de transparencia.
CARITAS	Capacitación en auditorías sociales. Incidencia política.	Formación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Apoyo a la organización y capacitación de Comisiones de Transparencia. Apoyo técnico y financiero a organizaciones de base para la ejecución de auditorías sociales.
Comisión de Acción Social Menonita (CASM)	Capacitación en temas de transparencia y auditoría social. Incidencia política sobre ERP a nivel local y regional.	Apoyo a la organización y capacitación de Comisiones de Transparencia. Formación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Apoyo a la organización y capacitación de comisiones de transparencia. Apoyo técnico y financiero a organizaciones de base para la ejecución de auditorías sociales.
Popol Nah Tum	Capacitación en temas de transparencia. Investigación y promoción de la lucha anticorrupción.	Producción y divulgación de informes nacionales sobre casos de corrupción.
Organismo Cristiano de Desarrollo Integral (OCDI)	Libertad de expresión y derecho al acceso a la información.	Capacitación en incidencia en políticas públicas y acceso a la información.
Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo (FOPRIDEH)		
Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE)		

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a informantes claves, 2007.

lización en temas éticos y de transparencia. Algunas organizaciones desarrollan campañas por la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo de sensibilizar a la ciudadanía para que participe en el combate a la corrupción. Con el mismo objetivo, otras organizaciones incorporan en sus procesos de capacitación temas relacionados con la transparencia. La Pastoral Social CARITAS es una de las organizaciones que está desarrollando este tipo de experiencias, por medio de la Escuela de Ética y Política para los gobiernos locales.

- Capacitación y fortalecimiento a organizaciones locales para que desarrollen de manera más eficiente sus funciones de vigilancia ciudadana y auditoría social. Algunas organizaciones capacitan e impulsan procesos de fortalecimiento institucional en organizaciones comunitarias, como las Comisiones Municipales de Transparencia, Comisionados Municipales y controladores sociales, para que puedan realizar procesos de auditoría social en el ámbito local.

- Procesos de capacitación y fortalecimiento de los gobiernos locales. Desde la sociedad civil se ha tomado conciencia de que los gobiernos locales tienen dificultades para desarrollar gestiones municipales transparentes y con rendición de cuentas, muchas veces no por falta de voluntad política, sino por des-

conocimiento de los temas y debilidades en sus capacidades técnicas. Por ello, algunas organizaciones de la sociedad civil desarrollan programas y proyectos tendientes a sensibilizar, capacitar y fortalecer en las funciones de transparencia a los alcaldes, corporaciones y funcionarios municipales. Las modalidades de capacitación van desde cursos puntuales hasta procesos de capacitación más sistemáticos, como las escuelas y diplomados sobre transparencia y ética. Asimismo, se están impulsando proyectos para premiar a los municipios transparentes. En este esfuerzo desempeña una importante labor la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).

- Realización directa de auditorías sociales. Cada vez más organizaciones de la sociedad impulsan directamente auditorías sociales de la gestión pública, sobre todo en el ámbito local y muy escasamente a nivel nacional.

- Convenios de colaboración entre organizaciones de la sociedad y organismos controladores del Estado. Como una muestra de que las relaciones entre sociedad civil y Estado no son solamente de conflicto y tensión, sino también de colaboración, algunas organizaciones de la sociedad civil han logrado establecer convenios de colaboración con organismos estatales que desempeñan funciones de control-

ría, como el Tribunal Superior de Cuentas (TSC).

- Planificación y presupuestación municipal participativa. Diversas organizaciones comunitarias en el país han participado en procesos de planificación estratégica participativa municipal, en el marco de los cuales han contado con el apoyo técnico de otras organizaciones de la sociedad civil y organismos de la cooperación internacional. De manera mucho menos conocida y en menor dimensión, algunos municipios han empujado a desarrollar experiencias de presupuestación participativa. Estos procesos, aun cuando no son directamente de monitoreo y control social, crean condiciones favorables para la promoción de las comisiones municipales de transparencia y de las auditorías sociales.

El ámbito local y municipal como espacios privilegiados para la participación ciudadana en la transparencia y rendición de cuentas

Es en el ámbito local, tanto de municipios como de mancomunidades, donde se han desarrollado en los últimos años variadas, interesantes y novedosas experiencias de participación ciudadana para la transparencia, tales como los Comisionados Municipales, Comisiones de Transparencia, presupuestos participativos y controladores sociales, entre otros. Estas experiencias han sido estimuladas por diversas organizaciones de la sociedad civil, organismos de la

cooperación internacional e incluso instituciones estatales.

Entre los factores o condiciones que han estimulado estos procesos de participación ciudadana en el tema de transparencia, se pueden identificar:

- La relevancia que han adquirido los procesos de desarrollo local, como espacios favorables para el desarrollo de la democracia, debido a que permite una mayor cercanía entre los ciudadanos y sus representantes locales.
- El marco legal de los municipios, contenido fundamentalmente en la Ley de Municipalidades y sus reformas, ha abierto espacios para la participación ciudadana como son los Consejos de Desarrollo Municipal, Cabildos Abiertos y los Comisionados Municipales. Estos espacios en la práctica han sido innovados por los ciudadanos, mediante estrategias como los Consejos de Desarrollo Municipal Ampliados y la organización de las Comisiones de Transparencia a partir de los Comisionados Municipales.

- Desde el Estado, algunas instituciones han promovido cierto control ciudadano de la inversión pública, al organizar instancias de vigilancia ciudadana como los controladores sociales promovidos el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y la Secretaría de Gobernación y Justicia.

Principales organismos internacionales que apoyan acciones en temas de transparencia y anticorrupción

Organismo de cooperación	Orientación	Incidencia contra la corrupción
Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV)	Asesoría técnica para el desarrollo de capacidades sobre auditoría social.	Apoyo técnico para la formulación de metodología de auditorías sociales a la ERP. Apoyo a la organización y capacitación de Comisiones de Transparencia.
Programa de las Naciones Unidas (PNUD) para el desarrollo	Asesoría técnica y financiamiento a la auditoría social.	Apoyo a la organización y capacitación de Comisiones de Transparencia. Apoyo técnico y financiero a organizaciones de base para la ejecución de auditorías sociales.
Banco Mundial (BM)	Asesoría técnica y financiamiento para la lucha anticorrupción.	Apoyo financiero para la formulación de metodología de auditoría social a la ERP. Apoyo financiero a iniciativas de auditoría social de la sociedad civil. Apoyo financiero a organismos anticorrupción, como el CNA.
Cooperación Sueca	Financiamiento a procesos de auditoría social y lucha anticorrupción.	Apoyo financiero para la formulación de metodología de auditoría social a la ERP. Apoyo financiero a iniciativas de auditoría social de la sociedad civil.
Cooperación Canadiense	Financiamiento a procesos de auditoría social.	Apoyo financiero a organismos anticorrupción, como el CNA.
Agency International of Development AID-GTAG	Mejorar gobernabilidad y rendición de cuentas de gobiernos locales.	Apoyo financiero a la organización y capacitación de comisiones de transparencia. Apoyo técnico y financiero a gobiernos municipales a fin de transparentar la gestión pública local y fomentar procesos de rendición de cuentas.
Fondo ACI-ERP	Financiamiento a proyectos de organizaciones de la sociedad civil para la participación y vigilancia ciudadana en la ejecución de la ERP en los ámbitos local, regional y nacional.	Financia proyectos para el desarrollo de capacidades en la sociedad civil, para la participación y vigilancia ciudadana en la ERP.

Fuente: Elaboración propia con base en: *Transparencia y Rendición de Cuentas*, 2005

- La Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la condonación de la deuda externa, que ha establecido una ejecución descentralizada con un rol relevante de los gobiernos locales en los municipios, ha despertado el interés de los ciudadanos en los municipios y comunidades por vigilar la correcta ejecución de esos recursos financieros.
 - Organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional han definido los espacios locales como ámbitos privilegiados para apoyar proyectos que promueven la participación ciudadana, las auditorías sociales y las comisiones de transparencia.
- Los actores que participan en estas experiencias están desarrollando importantes esfuerzos de articulación, tanto a nivel regional como nacional. Han realizado encuentros y foros orientados a compartir sus experiencias y de-

CUADRO No. 4

Resumen de las experiencias locales de auditoría social

Experiencia	Sobre qué aplica la auditoría social (Tendencia principal)	Instancias externas que estimulan su organización
	Comisionado Municipal	
Comisiones de Transparencia	Corporación Municipal Instituciones públicas que funcionan en el municipio Organizaciones sociales que manejan fondos de la población	Organismos de Cooperación Internacional Consejo Nacional Anticorrupción Comisionado Nacional de los Derechos Humanos Organizaciones de Sociedad Civil
Contralores Sociales	Proyectos de desarrollo ejecutados en el municipio	Organismos de Cooperación Internacional Fondo Hondureño de Inversión Social Secretaría de Gobernación y Justicia
Instancias de autogestión en derechos humanos	Situación de derechos humanos en el municipio	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
Juntas de Participación y Control Ciudadano	Instituciones del gobierno local y nacional Organizaciones sociales que manejan fondos de la población	Tribunal Superior de Cuentas

Fuente: SNV/FOSDEH y AMHON, 2004.

finir lineamientos para su articulación. Sin duda, los avances que alcanzan en cuanto a mayores niveles de articulación, les darán mayor capacidad de incidencia, con lo cual podrán desarrollar un trabajo más efectivo en la lucha por el combate a la corrupción y el desarrollo de procesos de transparencia en el ámbito local, regional y nacional. Un desafío pendiente en esta línea es avanzar en los procesos normativos y en la institucionalización de estos espacios de articulación de experiencias de participación ciudadana por la transparencia.

Obstáculos y debilidades para un trabajo más efectivo y de combate a la corrupción desde la sociedad civil

La sociedad civil hondureña también enfrenta una serie de obstáculos, dificultades y debilidades para desarrollar procesos de control social, promoción de la transparencia y combate a la corrupción, entre los cuales se identifican:

- Ausencia de una cultura ética y anticorrupción en la sociedad hondureña. Existe una aceptación generalizada en varios actores en el sentido de que el problema de la corrupción en Honduras puede caracterizarse como una situación de corrupción extrema que ha permeado no sólo al Estado y a las élites políticas y económicas, sino a toda la sociedad hondureña. Tal es la situación, que incluso en algu-

nos discursos se tiende a asumir el problema como algo normal, que ha existido siempre y que es muy propio y natural de la sociedad hondureña.

- Dificultades en el acceso a información. Todas las personas entrevistadas para el presente trabajo coinciden en que la falta de acceso a información es uno de los principales obstáculos que enfrentan las iniciativas ciudadanas y de sociedad civil para desarrollar procesos efectivos de auditoría social y de lucha por la transparencia y el combate a la corrupción.

- Desarticulación de las organizaciones de la sociedad civil y de sus iniciativas de auditoría social y transparencia. Aunque últimamente se están haciendo esfuerzos por crear una red nacional de las Comisiones de Transparencia, todavía los niveles de articulación de este tipo de procesos continúan siendo débiles e insuficientes, lo cual les resta efectividad y trascendencia.

- Persistencia de actitudes negativas de funcionarios de los gobiernos locales y nacional para colaborar y abrirse a los procesos de vigilancia ciudadana y auditoría social. En algunas instancias del gobierno central y de los gobiernos locales persiste una actitud de rechazo a la participación de la sociedad civil y ciudadanía en general en los procesos de transparencia, por lo que buscan por todos los medios obstaculizar este tipo de procesos.

En algunos casos, los gobiernos locales buscan manipular o controlar los procesos de organización de las Comisiones de Transparencia y de los comisionados municipales.

- Débiles capacidades políticas, metodológicas y técnicas de los actores de la sociedad civil. El desarrollo de procesos de vigilancia ciudadana y de control social requieren del desarrollo de capacidades políticas como la incidencia y negociación, como también del conocimiento y manejo de metodologías y herramientas técnicas. En este tipo de capacidades, los actores de la sociedad civil, sobre todos los locales, presentan debilidades. Esta misma situación enfrentan la mayoría de los gobiernos locales. En esta ausencia de capacidades políticas se identifica el desconocimiento de los marcos legales de la sociedad hondureña vinculados a los temas de transparencia y combate a la corrupción.
- Desconexión de los procesos de control social de la función de los organismos controladores del Estado. Como se planteó en las páginas anteriores, no basta con que los resultados de los procesos de control social se queden solamente en sanciones de carácter simbólico y ético, sino que es fundamental que se aplique la ley y se deduzcan responsabilidades de los actos ilícitos a quienes corresponda. En este sentido, la conexión entre los procesos de control social y las acciones

- Marco legal del país incoherente y fragmentado. El marco legal hondureño vinculado a los procesos de transparencia, rendición de cuentas y control social, se encuentra considerablemente fragmentado, generando confusiones en los roles y funciones de la sociedad civil y del mismo Estado en la lucha anticorrupción.
- El apoyo de la cooperación internacional tiende a ser parcializado. Algunos organismos de la coopera-

ción internacional que predicen la transparencia, apoyan programas y proyectos vinculados con sus préstamos, donaciones o temas específicos de su interés, sin eviden-

ciar apertura hacia los procesos de auditoría y exigencia de transparencia y rendición de cuentas al Presupuesto General de la República, que son fundamentales.

La sociedad civil en el Sistema Nacional de Integridad

Desde diferentes perspectivas y discursos, en el conjunto de la nación hondureña hay consenso sobre la necesidad urgente de impulsar una especie de pacto nacional por la transparencia y el combate a la corrupción, con el que se comprometan todos los actores: el Estado y sus diferentes poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), partidos políticos, organismos bilaterales y multilaterales de la cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional, empresarios y en general todos los ciudadanos y ciudadanas de la nación hondureña.

funcione como un verdadero contrapeso a los poderes fácticos que estimulan actos ilícitos; y, fundamentalmente, una ciudadanía que cuente con una base ética que le permita ser crítica, vigilante y propositiva para cerrarles el paso a las complejas formas y diversas modalidades de la corrupción.

En el marco de la construcción de un Sistema Nacional de Integridad, la sociedad civil hondureña está llamada a hacer una contribución relevante a través de los siguientes ejes y acciones:

1. Incidencia para promover reformas hacia una institucionalidad estatal abierta y transparente

Por medio de este eje se trata de romper con la idea del Estado patrimonial, clientelista y discreto. Para ello es necesario que a toda la institucionalidad pública se le exija la permanente y periódica rendición de cuentas de sus acciones, tanto al interior del Estado mismo, como hacia la sociedad hondureña en general. En el marco de este eje, la sociedad civil puede desarrollar acciones como:

Con los niveles que ha alcanzado el problema de la corrupción, sólo es posible combatirla en la medida en que la sociedad hondureña se comprometa con la integridad nacional. Un Sistema Nacional de Integridad exige papeles diferenciados y a la vez complementarios e integrados de todos los actores. Requiere una institucionalidad transparente; controles internos del Estado eficientes, adcentados y creíbles; una ayuda internacional condicionada al buen uso de los recursos; una sociedad civil que

- Desarrollar procesos de incidencia para que los órganos contralores del Estado cumplan con sus funciones y se nombren personas de reconocida ética y probidad en este tipo de cargos públicos.
- Promover la realización de procesos de monitoreo y vigilancia ciudadana a los organismos contralores del Estado, para determinar el grado de cumplimiento de sus funciones y responsabilidades.
- Promover la realización de auditorías a la institucionalidad del gobierno central.
- Visibilizar y premiar las gestiones de municipios y funcionarios transparentes.

2. Promover un marco legal para la transparencia

La lucha anticorrupción exige un marco legal o conjunto de leyes del país que sea coherente y promueva la rendición de cuentas en la sociedad. Además, debe abrir las puertas a la participación y vigilancia ciudadana, estableciendo los mecanismos y espacios correspondientes para concretarla. Para avanzar en esta tarea, es necesario desarrollar procesos de incidencia que conduzcan al establecimiento de un marco legal que regule el funcionamiento de las Comisiones Municipales de Transparencia. Asimismo, se deben aprovechar de manera más efectiva los espacios de participación ciudadana para la lucha anticorrupción que ofrecen el ámbito

local-municipal, la Ley de Municipalidades y el conjunto de leyes del país.

3. Gestión y complementariedad de la sociedad civil y el Estado por la transparencia

Difícilmente la lucha anticorrupción puede ser llevada adelante con éxito con el concurso de un solo sector, o realizando esfuerzos de manera fragmentada y desarticulada. Por ello, se plantea que la lucha anticorrupción debe ser realizada de manera coordinada y complementaria entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, impulsando acciones como:

- Promover, apoyar y participar en la realización de auditorías articuladas y complementarias por parte de las instancias de sociedad civil y de los organismos contralores del Estado.
- Fortalecer los espacios de encuentro entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil para planificar, priorizar, asignar recursos y vigilar las acciones para el desarrollo y combate a la pobreza.

4. Fortalecer la cultura de participación

La participación política ciudadana y comunitaria es, quizás, el soporte más importante de la lucha anticorrupción, ésta puede ser una de las contribuciones más relevantes de la sociedad civil.

En este sentido, se propone realizar las acciones siguientes:

- Ampliar los procesos de denuncia, investigación y documentación de los casos de corrupción.
- Promoción de diferentes foros de participación ciudadana en el control de la gestión pública.
- Promover y fortalecer las capacidades técnicas y políticas de las Comisiones de Transparencia para la realización de procesos de auditoría social desde la sociedad civil.

Es importante que dichos procesos se puedan desarrollar tanto en el ámbito local como nacional.

- Promover el desarrollo de metodologías y herramientas, así como de experiencias piloto para fortalecer los procesos de auditoría social.
- Desarrollar campañas de concientización sobre los impactos negativos que tiene la corrupción en el impulso del desarrollo nacional y en el combate a la pobreza.
- Promover el intercambio de experiencias, tanto a nivel nacional como entre países.
- Crear y desarrollar un sistema de auditoría social, donde se respete la iniciativa y creatividad de los diferentes actores, pero asegurando la existencia de cierta articulación en la lucha por la transparencia.
- Documentar y sistematizar las experiencias exitosas de transparencia y combate a la corrupción.
- Mantener a la población debidamente

te organizada, informada y capacitada en el marco del cumplimiento de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).

- Promover la creación y fortalecimiento de foros, plataformas y redes de la sociedad civil para una mayor incidencia en los temas de transparencia, control social y combate a la corrupción.

5. Promoción de los valores éticos

Los valores éticos que tiene una sociedad vienen a ser como el cemento que “amarrá” y cohesionará las acciones anticorrupción y por la transparencia. La sociedad civil está llamada a promover una cultura de valores éticos en el conjunto de la nación, incluyendo a sus organizaciones e instituciones. En esta tarea se pueden impulsar acciones como:

- Promoción y firma de compromisos con los medios de comunicación para desarrollar campañas y estimular en la sociedad hondureña el fortalecimiento de valores éticos como la honestidad y la transparencia.
- Proponer reformas curriculares en todos los niveles del sistema educativo nacional para la promoción de los valores éticos.
- Promover y desarrollar, como organizaciones de la sociedad civil, una praxis de transparencia y rendición de cuentas de su quehacer.

Bibliografía

- BID y PNUD. *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo* (documentos de trabajo). Washington, 1993.
- Bresser Pereira, Luis Carlos. "Ciudadanía y res pública: La emergencia de los derechos republicanos", en Sida, política, cultura y enfermedad. *Revista Nueva Sociedad* No. 159, enero-febrero de 1999, Fundación Friedrich Ebert de la RFA, Caracas, 1999.
- Cálix, José Álvaro (2003). *La emergencia de la sociedad civil en Honduras: la dinámica de la esfera pública no estatal*. PNUD, Tegucigalpa.
- Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC). *Índice de la sociedad civil en Honduras: de la consulta a la participación*. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 2006.
- Cunill Grau. *Responsabilización por el control social*. Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y EDU-DEBA, Universidad de Buenos Aires, 2000.
- Espinoza Meza, José Luis. *La sociedad civil en Honduras: caracterización y directorio*. Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, 2003.
- Falero, Alfredo. "La sociedad civil, globalización y regionalización: reflexiones a partir del movimiento sindical". *Revista Nueva Sociedad* No. 171, enero-febrero de 2001, Fundación Friedrich Ebert de la RFA, Caracas, 2001.
- Foro Social de la Deuda Externa (FOS-DEH). *La transparencia de la corrupción. Balance de la corrupción en Honduras*. 2004.
- Foro Ciudadano y CEDOH. *La ciudadanía pide la palabra*. Tegucigalpa, 1999.
- Las Heras, José María. *La sociedad civil no es un cuento*. Fundación Civitas y Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2003.
- La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Declaración de Estocolmo, Buenos Aires, 1999.
- Mato, Daniel. "Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil". *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización: FACES*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, Honduras 2003. La cultura: medio y fin del desarrollo*. Editorama, San José, 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional sobre desarrollo, Honduras 2006. Hacia la expansión de la ciudadanía*. Litografía e Imprenta Lil, San José, 2006.
- Rabotnikof, Nora. "La caracterización de la sociedad civil: perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo". *Revista Nueva Sociedad*, No. 171, enero-febrero de 2001, Fundación Friedrich Ebert de la RFA, Caracas, 2001.

- 2001, Fundación Friedrich Ebert de la RFA, Caracas, 2001.
- Salomón, Leticia. *Democratización y sociedad civil en Honduras*. CEDOH y PRODECA, Tegucigalpa, 1994.
- SNV, FOSDEH y AMHON. *Situación actual y perspectiva de la auditoría social en Honduras*. Tegucigalpa, 2004.
- Sosa, Eugenio. "La promoción de las ideas de sociedad civil en Honduras". *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización, perspectivas latinoamericanas*. Colección Campus Virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2007.
- Uslaner, Eric M. "Confianza y corrupción: sus repercusiones en la pobreza". *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. CEPAL, Santiago de Chile, 2003.
- Personas entrevistadas**
- César Santos, Dirección de Participación Ciudadana (DPC) del Tribunal Superior de Cuentas.
 - Padre German Cálix, Director Nacional de CARITAS.
 - Ronald Fiallos, Coordinador de la Unidad de Descentralización de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON).
 - Sally O'Neill, Representante de la Agencia de Cooperación Internacional TROCAIRE.
 - Gelmer Cruz, Fiscal de la Fiscalía Especial Contra la Corrupción del Ministerio Público.
 - Ralf Flores, Foro Social de la Deuda Externa (FOSDEH).
 - Fernando García, Comisionado Nacional de la ERP.
 - Javier Acevedo, coordinador del Área de Promoción de la Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH).
 - José Ramón Ávila, técnico del Programa de Incidencia y Participación Ciudadana de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG).
 - Daniel Moreno, Gerente Gremial de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH).
 - Noé Leiva, Presidente de la Junta Directiva del Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE).
 - Evelyn Dinora Hernández, Asesora en Gobernabilidad y Vigilancia Ciudadana del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, SNV.



www.cna.hn

Col. Las Minutas, Ave. Juan Lindo N. 502
Tel. (504) 231-1095/231-1254/231-1289/Fax: 231-1458



CEH



CEH



COHEP



CRU



CTH



COCOCH



FECOPRUH



FOPRIDEH



ANDEPH



AMHON



FONAC



AMC