

FOPRIDEH Y LA INCIDENCIA EN POLITICAS PUBLICAS

UNA EXPERIENCIA DESDE LOS APORTES DE SOCIEDAD
CIVIL EN HONDURAS



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA



FOPRIDEH
Federación de Organizaciones
para el Desarrollo de Honduras

FOPRIDEH Y LA INCIDENCIA EN POLITICAS PUBLICAS

UNA EXPERIENCIA DESDE LOS APORTES DE SOCIEDAD
CIVIL EN HONDURAS



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



FOPRIDEH
Federación de Organizaciones
para el Desarrollo de Honduras

000 Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras
000 FOPRIDEH y la Incidencia en Políticas Públicas
"Una Experiencia desde los Aportes de Sociedad Civil en Honduras"
Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras.-
1a. ed.-- Tegucigalpa: (Impresión), 2008
96p.: Cuadros, diagramas.

1.- POLÍTICAS PÚBLICAS
2.- SOCIEDAD CIVIL 3.- DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD
I.- Tit.

FOPRIDEH Y LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

"Una Experiencia desde los Aportes de Sociedad Civil en Honduras"

CONSULTORES.

Lic. Luis Alonso Fuentes Posas

Apoyo Técnico

Dr. Rigoberto Cuéllar Cruz
Lic. Guillermo Cáscio Callejas
Lic. Daniel Moreno Paredes.

Revisión y Edición

Ing. Lourdes Molina Gonzalez

" Esta publicación fue posible a través del apoyo recibido por la oficina de Democracia y Gobernabilidad, Buró de Latinoamérica y el Caribe, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Convenio de Cooperación No. 522-A-00-06-00302- 00. Las opiniones aquí expresadas son del autor (es) y no necesariamente reflejan la visión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional " .



© FOPRIDEH
Col. Lomas de guijarro sur, ave. , Montecarlo,
Bloque W.
Casa 1362, Apdo. Postal 3348, Tegucigalpa,
Honduras.
Sitio Web: www.foprیده.org
Teléfonos: 239-8422, 239- 8433

Diseño, diagramación e
impresión:
MAXIMA, INDUSTRIA
LITOGRAFICA.
Tel.: 238-7406

CONTENIDO

PROLOGO

PAG.

I.	LA EVOLUCIÓN DE FOPRIDEH HACIA LA INCIDENCIA POLÍTICA.....	1
II.	HACIA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA.....	13
	2.1. Antecedentes.....	13
	2.2. Situación del Sistema de Justicia en Honduras.....	17
	2.3. Evolución de la Incidencia en Políticas de Justicia.....	20
	2.4. La Agenda de Incidencia en el Sector Justicia.....	23
	2.5. Principales Aportes y Resultados.....	26
	2.6. Principales Aprendizajes en el Proceso de Incidencia.....	36
	2.7. Proyecciones hacia el Futuro.....	39
III.	LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE SOCIEDAD CIVIL.....	41
	3.1. Introducción.....	41
	3.2. Marco Conceptual.....	42
	3.3. La Agenda Anticorrupción de FOPRIDEH.....	44
	3.4. Principales Resultados Anticorrupción.....	49
	3.5. Lecciones Aprendidas.....	51
	3.6. Proyecciones Hacia el Futuro.....	52
IV.	LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL EN LA ESTRATEGIA DE DEMOCRACIA Y GOVERNABILIDAD.....	53
	4.1. El Punto de Partida.....	53
	4.2. Marco Teórico Conceptual.....	58
	4.3. La Propuesta de Reforma Electoral.....	64
	4.4. Los Resultados, Efectos e Impactos.....	70
	4.5. Lecciones Aprendidas.....	74
	4.6. Visión Hacia el Futuro.....	76
V.	EL FORTALECIMIENTO ASOCIATIVO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS DE INCIDENCIA.....	79
	5.1. Introducción.....	79
	5.2. Situación de las Afiliadas.....	81
	5.3. La Estrategia de Fortalecimiento Asociativo.....	84
	5.4. La Estrategia de Incidencia Política.....	85
	5.5. Principales Resultados.....	86
	5.6. Lecciones Aprendidas.....	88
	5.7. Sostenibilidad de las afiliadas y del Movimiento.....	89
	5.8. Proyecciones Hacia el Futuro.....	91
VI.	CONSIDERACIONES FINALES	93
	BIBLIOGRAFIA	
	ANEXOS	

PRÓLOGO

Cuando una organización suprime información sobre sus errores o fracasos, desperdicia una fuente importante de aprendizaje y la mejora de sus actividades, programas y estrategias de acción.

En los principios generales del aprendizaje y del cambio institucional se concede especial primacía a las enseñanzas que se generan a partir de las propias experiencias, y que se extraen mediante la reflexión, para mejorar la cultura institucional de la organización, los sistemas gerenciales, las estructuras organizacionales, los procedimientos administrativos, así como los conocimientos y actitudes para la facilitación de los procesos de construcción institucional y transformación de la sociedad.

En esta lógica inteligente se insertan los esfuerzos de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) de ofrecer a la sociedad hondureña y a sus instituciones, los aprendizajes más relevantes de su experiencia de participación propositiva y beligerante en los intrincados pero imprescindibles procesos de Foprیده incidencia en políticas públicas, a través del presente producto bibliográfico denominado *FOPRIDEH y la Incidencia en Políticas Públicas: Una experiencia desde los aportes de Sociedad Civil en Honduras*.

FOPRIDEH ha demostrado, particularmente en la última década de su accionar (1997-2007) una genuina capacidad y efectividad para influir en importantes decisiones de Estado, especialmente en las reformas para la modernización del Sistema de Justicia; el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho; la reforma político electoral; y la lucha contra la corrupción pública, lo que le ha permitido convertirse en un interlocutor válido, creíble, exitoso y ampliamente respetado en los círculos de poder.

En el referido documento se analiza la estrategia desarrollada por la Federación en materia de incidencia política, basada en el establecimiento de alianzas con organizaciones de sociedad civil surgidas en el marco de los procesos impulsados, donde se destacan la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, el Movimiento Cívico para la Democracia, el Consejo Consultivo Contra la Corrupción, Alianza 72 y FACED Justicia, entre otros movimientos de sociedad civil, nacionales y de la región centroamericana.

La constancia histórica da cuenta que el organismo federativo de un amplio sector de ONG's/OPD's hondureñas, nació con la visión de influenciar cambios orientados a lograr el desarrollo social, económico, político y cultural, teniendo como punto de llegada el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población.

Avanzar en la concreción de estos fines requirió del necesario desarrollo de su madurez institucional, que fue alcanzando mediante el análisis crítico de sus dirigentes de base, de la capacidad de sus organismos de gobierno en la toma de decisiones, y a través de la habilidad para construir alianzas, anticiparse a los cambios del contexto.

Llegar al punto del reconocimiento de su capacidad de incidencia en los niveles oficiales del gobierno y de la sociedad, requirió de hacer incidencia, mostrar capacidad de propuesta y de lograr resultados significativos, pero también de cometer errores, asimilar las derrotas tácticas y acariciar los éxitos resultantes de la justeza, objetividad y peso cualitativo de las propuestas, que a la vez contribuyeron a fortalecer su independencia, madurez e imparcialidad.

Consecuentemente, la ruta emprendida por FOPRIDEH le ha proporcionado un sustantivo valor agregado a su práctica institucional en el ámbito de la generación de conocimientos, con amplias posibilidades y condiciones inigualables para la transferencia, en el marco de una realidad en que las organizaciones de sociedad civil requieren de mayor información y procedimientos para el ejercicio dinámico de sus estrategias de acción, frente a los desafíos del desarrollo social y político.

Ahora, la Federación dispone de un punto de partida para el aprendizaje institucional en materia de incidencia en políticas públicas, lo que la sitúa en una posición privilegiada para el análisis de experiencias específicas relevantes que requieren de mayor estudio y profundidad crítica por su potencial de aprendizajes y de utilidad práctica y metodológica.

En el contexto histórico del tránsito de FOPRIDEH hacia la incidencia política, es memorable el cuarto Congreso: *“Perspectivas y Retos de las OPD's en el Fortalecimiento de la Sociedad Civil”* realizado en abril de 1997, cuyas conclusiones apuntaron hacia la necesidad de fortalecer una alianza estratégica entre movimientos sociales que formaban parte de la sociedad civil; la coordinación estrecha con el movimiento popular; el mantenimiento de presencia constante en el quehacer nacional y no sólo en lo coyuntural, en asuntos de modernización del Estado, descentralización municipal y democratización política.

No obstante, el acontecimiento fundamental que marcó el rumbo actual de la Federación fue la Asamblea General Ordinaria de febrero de 1998, donde se definieron disposiciones para que la Federación procediera al establecimiento de alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil para ampliar y crear espacios de participación ciudadana y democrática.

Esa Asamblea significó la confirmación de una decisión trascendental de profundizar la participación de la Federación en incidencia política, un camino que ya había empezado a recorrer.

En sus primeros años de vida, como toda organización naciente, FOPRIDEH concentró sus energías a la construcción de su identidad, hasta delimitar su naturaleza, precisar su misión y proyectar su visión como entidad de desarrollo.

En una segunda etapa de su existencia, los mayores esfuerzos estuvieron dedicados al fortalecimiento y consolidación de sus afiliadas, así como a la construcción del Movimiento de ONG's, especialmente al fortalecimiento de capacidades para incidir en políticas y prácticas de desarrollo.

Posteriormente, sin disminuir las iniciativas de fortalecimiento hacia las afiliadas, FOPRIDEH logró conectarse con los procesos de *participación ciudadana y administración de justicia*, en una coyuntura calculadamente preparatoria para facilitar la entrada de la organización a la incidencia en políticas públicas.

Una cuarta etapa, tuvo que ver con el involucramiento más intenso de FOPRIDEH en la aprobación y divulgación del nuevo *Código Procesal Penal*, que en términos prácticos significó la carta de presentación en distintos escenarios de toma de decisiones del poder público y que validó su entrada en los procesos de incidencia política.

El otro momento fundamental hacia la incidencia política, fue la puesta en marcha de su estrategia de largo plazo para el fortalecimiento de los procesos democráticos en Honduras, donde puso a prueba el empleo de sus capacidades endógenas, de base, en la construcción de sinergias con distintos sectores de la sociedad, para impulsar una amplia agenda de reformas que, además, representaban una necesidad sentida de la mayoría ciudadana.

Más recientemente, resalta el establecimiento de una estrategia de *generación de conocimientos*, para respaldar los esfuerzos de investigación, sistematización y aprendizaje a partir de las experiencias desarrolladas por las afiliadas. Su inclusión marca el advenimiento de la dinamización de procesos de investigación científica, apertura hacia nuevas opciones de cooperación, penetración al mundo del conocimiento científico, así como a la incubación de nuevas ofertas y alianzas en la búsqueda de la sostenibilidad institucional y de los cambios impulsados.

En el mediano plazo contribuirá a la interacción y convergencia alrededor de los aportes y aprendizajes generados por los objetivos de incidencia política y fortalecimiento asociativo de la Federación.

En consecuencia FOPRIDEH pone a disposición de sus afiliadas, organizaciones fraternas y de la sociedad en general, un documento que analiza las lecciones aprendidas, las experiencias, buenas y malas ocurridas, así como las proyecciones de objetivos de desarrollo social y político que se deben alcanzar a través del fortalecimiento del Estado democrático de derecho.

Conscientes de la relevancia de los aprendizajes y la trascendencia histórica del presente documento, sólo proponemos descubrirlo, analizarlo y compartirlo.

Tegucigalpa, Honduras, septiembre 2007

Juan Mariano Planells
Presidente Junta Directiva de FOPRIDEH

I. LA EVOLUCIÓN DE FOPRIDEH HACIA LA INCIDENCIA POLÍTICA

La Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) surgió a la vida pública con la visión de incidir en las políticas públicas del país, en tanto “instrumento de representación y coordinación de las organizaciones que trabajan por el desarrollo de Honduras.”¹

Y es que no podía ser de otra manera. El sólo hecho de proclamar su interés por el desarrollo sugiere la propensión a transitar rutas de transformación y progreso social, lo que a la vez significa cuestionar políticas y prácticas tradicionales que fomentan el atraso y la dependencia.

En efecto, una de las finalidades que orientó su constitución, consistió en “Lograr la unidad de las organizaciones miembros alrededor de los objetivos básicos del desarrollo”² en el marco de una coyuntura nacional caracterizada por el aprestamiento de amplios sectores sociales, políticos y empresariales, a la batalla por impulsar y consolidar el retorno del país a la vida democrática, después de un prolongado período de omnipresencia de poder militar.

FOPRIDEH nació como una organización pluralista con una base social heterogénea, agrupando a diversas organizaciones dedicadas a múltiples actividades, pero que tienen como denominador común y punto de llegada, a la persona humana, especialmente a las pertenecientes a sectores vulnerables, víctimas de carencias y privaciones asociadas a la pobreza.

EVOLUCIÓN HACIA LA INCIDENCIA POLÍTICA



Durante su existencia, FOPRIDEH ha logrado transitar por distintas etapas en el camino de su fortalecimiento y consolidación, hasta convertirse en una organización con capacidad de incidencia en el cambio de políticas y prácticas, en distintos aspectos de la vida nacional. Entre las etapas recorridas se analizan las siguientes:

¹ Acuerdos del Acta Constitutiva de FOPRIDEH, 2 de noviembre de 1982, Hotel Oasis Colonial, Jicaro Galán, departamento de Valle.

² Idem

1.1. Etapa de Nacimiento y Búsqueda de Identidad (1982-1991)

La Federación emergió a la vida nacional en noviembre de 1982, con la representación de 12 organizaciones no gubernamentales que suscribieron el Acta Constitutiva. Un año antes (1981) un número superior de organizaciones privadas habían construido las bases de lo que sería la nueva Federación.

Entre los principios adoptados se postulaba que “el desarrollo es un deseo y una obligación de los seres humanos, y que éste sólo puede ser tal, cuando facilita, estimula y asegura una creciente participación de la población, no sólo en la toma de decisiones, sino también en la planificación, ejecución, beneficios de sus logros y evaluación de sus resultados.”³

En 1983 el Estado de Honduras la reconoció legalmente como una organización de derecho público. En sus dos primeros años de existencia, la organización experimentó las mayores dificultades propias de una estructura recién nacida, la rigidez de sus propias regulaciones estatutarias y especialmente por la carencia de recursos financieros para enfrentar los retos planteados en sus ideas de desarrollo.

En 1985 plantea la reforma de su constitución para facilitar la captación de recursos financieros y la diversificación de servicios a las OPD's afiliadas. Era preciso reformar el artículo siete de los estatutos, donde se establecía que la Federación no podía intermediar recursos financieros. La reforma consistía en decir que la Federación SI estaba autorizada para intermediar recursos, la cual fue aprobada.

Este cambio significó el ingreso de FOPRIDEH al mundo de la cooperación financiera. En el mismo año de 1985, luego de la reforma del Estatuto, la Federación percibió el primer signo de confianza de la cooperación internacional, al recibir una importante donación de recursos de USAID para contribuir a su fortalecimiento institucional, y para el financiamiento de proyectos a sus organizaciones afiliadas.

En efecto, era el primer financiamiento de la cooperación y el inicio de una etapa de condiciones favorables, para el impulso de las iniciativas, tanto de las afiliadas como del organismo federativo.

Según informes⁴ en ese período, presionados por la preocupación de alcanzar las metas de canalización de recursos financieros, la Federación encaminó sus mayores esfuerzos hacia el análisis y aprobación de proyectos de las OPD's, fomentando tendencias de 'proyectismo'.⁵ Esa orientación, de acuerdo con el mismo referente, convirtió el trabajo de las OPD's en un simple paliativo contra los males que viven las grandes mayorías en el país, perpetuando el statu quo.

³ Acuerdos del Acta Constitutiva de FOPRIDEH, 2 de noviembre de 1982, Hotel Oasis Colonial, Júcaro Galán, departamento de Valle.

⁴ Proyecto Asesoramiento, Capacitación, Coordinación e Investigación (ACCI) FOPRIDEH, 1990.

⁵ “Tendencia de hacer por hacer, de querer mostrar resultados inmediatos a través de la ejecución de programas y proyectos, descuidando las reflexiones sobre la manera de aprovecharlos para los fines de transformación estructural de la sociedad.” AutoEvaluación proyecto ACCI-SNV-FOPRIDEH, mayo de 1997.

Evidentemente, para este tiempo la Federación le asignaba la mayor importancia a la captación de recursos para la ejecución de proyectos, para mantenerse vigente frente a sus afiliadas y para resolver la necesidad fundamental de ese momento. La naciente organización no terminaba de construir su identidad y definir su quehacer fundamental. Pero esa circunstancia dio lugar a la implementación de nuevas decisiones.

Como era de esperarse, se estableció una Federación fuerte económicamente, con suficientes recursos, muy atractiva para muchas organizaciones existentes en el ambiente.

El gran interés con la enmienda, se proyectaba a promover iniciativas de coordinación y cooperación intersectorial entre la Federación y las afiliadas, facilitar la canalización de recursos y fortalecer la institucionalidad de la estructura, con vistas al despegue económico y la búsqueda de la su autosostenibilidad.

En esta etapa se dio un extraordinario énfasis a la formación/capacitación del personal técnico de las afiliadas, tanto dentro como fuera del país, por medio de un programa de formación en las organizaciones, al que se le asignaron importantes recursos financieros. Los énfasis del programa fueron orientados a la planificación estratégica, al desarrollo de campañas y al fortalecimiento de la capacidad crediticia de las organizaciones.

Pero simultáneamente al auge alcanzado, surgieron las amenazas tanto del ámbito gubernamental como del oportunismo y el sectarismo político de algunos dirigentes a lo interno de la Federación, que de no haber ocurrido la movilización oportuna de las bases afiliadas, hubieran colapsado la organización y al movimiento de organismos de desarrollo, dentro y fuera de la Federación.

Entre los peligros más evidentes contra las ONG's/OPD's figuran los intentos gubernamentales⁶ de ejercer control de los apoyos financieros de agencias internacionales de cooperación, a través del establecimiento de un registro de entidades no gubernamentales por medio de la Secretaria en los Despachos de Gobernación y Justicia. Era el concepto estatal de control en contra de la autonomía de las organizaciones.

Este comportamiento oficial confrontó al gobierno con el movimiento de OPD's, en tanto se consideraba como un atentado a la libertad de organización, a la independencia de las organizaciones y al sórdido afán de algunos funcionarios, de intervenir las finanzas de las organizaciones privadas. Para contrarrestar esa arremetida del Gobierno, FOPRIDEH se puso al frente del movimiento, no sólo de sus afiliadas, sino de las distintas asociaciones, para desarrollar acciones de protesta y reclamar respeto a este sector organizado, logrando que el gobierno desistiera de su pretensión.

⁶ Se refiere a las acciones realizadas por el Gobierno del ingeniero José Simón Azcona del Hoyo (1986-1990) y su ministro de Gobernación, el profesor Rumualdo Bueso Peñalba.

En el mismo período, se planteó la eliminación de las exoneraciones a las OPD's, como consecuencia de las evidencias de malos manejos encontrados, especialmente en la introducción de productos importados por algunas organizaciones no afiliadas a FOPRIDEH, que daban lugar a sospechosos negocios.

Esta debilidad se conjugó con el mismo propósito de control, hasta el punto de llegar a diseñar un proyecto de ley fiscal, que fue planteada como una propuesta desde el gobierno.

Posteriormente, FOPRIDEH trabajó una contrapropuesta, combinada con acciones de negociación y movilización, con vistas a impedir la emisión de la ley o al menos ajustarla de manera equilibrada a las necesidades e intereses de las ONG's. Al final esa pretensión fue detenida por el Secretario de Finanzas de la época.⁷ No obstante, con las medidas de ajuste estructural de la economía lanzadas desde 1991⁸ se terminó con las exoneraciones.

A inicios de los 90 aparecieron el FHIS,⁹ PRAF¹⁰ y CONAMA¹¹ para remediar las repercusiones negativas del ajuste estructural de la economía con medidas de compensación social, y medidas temporales de alivio inmediato del denominado costo social del ajuste. El FHIS en su reglamento contempla el nombramiento de un representante de ONG's electo en asamblea convocada por FOPRIDEH, en vista de la amplia participación de las afiliadas en la ejecución de proyectos de infraestructura y generación de empleo.

En 1992 se comenzó a mencionar desde el gobierno, el surgimiento de una *Comisión de Enlace* para orientar, según sus patrocinadores, la coordinación de acciones entre el gobierno y las ONG's, pero que en el fondo los dirigentes de los organismos no gubernamentales la relacionaron con los mismos propósitos de control de los recursos de las organizaciones.

En efecto la Comisión de Enlace propuso una iniciativa de ley para controlar los recursos de la cooperación. Frente a esta nueva situación se produjeron reacciones de FOPRIDEH, organizaciones, personas particulares y organismos de cooperación, hasta neutralizar este nuevo zarpazo gubernamental, aunque sin eliminar la amenaza.

En forma simultánea al desarrollo de los proyectos, la Federación realizó periódicamente, los congresos de OPD's, para el análisis de temas relevantes relacionados con la situación y evolución de la organización, así como el posicionamiento institucional en torno a problemas fundamentales y su vinculación con las estrategias nacionales de desarrollo.

⁷ El abogado Efraín Bú Girón desempeñaba dicho cargo en el gobierno del ingeniero José Simón Azcona del Hoyo. Posteriormente fue candidato a la presidencia de la República por el Partido Liberal de Honduras.

⁸ Estas medidas se implementan en la administración del Presidente Rafael Leonardo Callejas Romero y continúan vigentes.

⁹ Fondo Hondureño de Inversión Social. Estrategia de financiamiento de obras de infraestructura para la generación de empleo masivo.

¹⁰ Programa de Asignación Familiar, orientado a las madres solas o mujeres jefas de familia.

¹¹ Comisión Nacional de Medio Ambiente. Se convirtió en lo que se denominó Fundación Vida.

1.2. Fortalecimiento de las afiliadas y Construcción del Movimiento (1987-1996)

El Primer Congreso de la Federación, realizado en julio de 1987 y que tuvo como tema central la “*Contribución de las OPD's al desarrollo de Honduras*” constituyó un primer ensayo en la búsqueda de nuevos enfoques de trabajo del organismo federativo.

En el mismo contexto se planteó la necesidad de reorientar el enfoque de la Federación, con énfasis en el reforzamiento de los roles para el fortalecimiento institucional de las OPD's y la construcción del movimiento, creando espacios de reflexión y coordinación para identificar y superar las debilidades de las afiliadas.

En esa línea se identificó a través de un diagnóstico, la carencia de una visión del desarrollo de largo plazo, así como de una concepción más elaborada sobre los problemas del desarrollo y de los procesos de transformación social; la falta de inserción del trabajo de desarrollo dentro de un proyecto histórico nacional alternativo para el desarrollo integral de Honduras; y la ausencia de participación popular en el proceso de concepción, ejecución y evaluación de los proyectos, entre otros hallazgos.

El Segundo Congreso, realizado entre el 30 de agosto y el 1 de septiembre de 1989, fue dedicado a reflexionar sobre la “*Contribución de las organizaciones de desarrollo, a la democracia, la justicia y la paz.*” Entre las principales conclusiones surgidas de este evento se destaca: que las OPD's deben promover el ejercicio democrático en la toma de decisiones, así como el conocimiento de los deberes y derechos ciudadanos; educar para la democracia, y que FOPRIDEH debía definir sus políticas dentro del marco de la democracia, la justicia y la paz.

El análisis de la situación fructificó en la construcción de un marco conceptual de la organización donde se estableció la *Plataforma Mínima Común de Pensamiento y Acción*, orientadora del trabajo de desarrollo de la Federación. En sus líneas básicas destaca que “el desarrollo es un proceso que se centra en el hombre, considerando su doble dimensión del ser y del tener y que busca, en forma constante, mejorar sus niveles de bienestar económico, social, político y cultural, para pasar de una situación menos humana a una más humana. Este proceso implica, según el planteamiento la “necesidad de cambiar aquellas estructuras de la sociedad que obstaculizan el desarrollo...”¹²

La herramienta identificada para darle sentido práctico y de proceso a la concepción de desarrollo y al fortalecimiento institucional de las OPD, fue la planificación estratégica, adoptada oficialmente por la Federación en el año de 1989, después de un ejercicio formativo realizado con directivos y técnicos de 12 organizaciones afiliadas al organismo, con apoyo técnico y financiero del Servicio Holandés de Cooperación (SNV).

¹²FOPRIDEH, Proyecto Asesoramiento, Capacitación, Coordinación e Información para organizaciones privadas de desarrollo, Tegucigalpa, agosto 1990.

La planificación estratégica, de acuerdo con las valoraciones de FOPRIDEH, permitió que las OPD tomaran conciencia de su papel histórico y las preparara, para que pudieran traducir en acciones concretas esa toma de conciencia.

La reorientación abarcó la readecuación administrativa y la organización del trabajo, dando lugar al surgimiento de un enfoque orientado a través de cuatro áreas de acción: Asesoramiento, Capacitación, Coordinación e Investigación.

En agosto de 1990, la Federación puso en marcha la ejecución del Proyecto de “Asesoramiento, Capacitación, Coordinación e Investigación” (ACCI) dirigido al fortalecimiento institucional de FOPRIDEH y de las organizaciones afiliadas, en función de las líneas definidas en el proceso de reorientación conceptual y estratégica.

El Tercer Congreso, realizado en julio de 1991, analizó el tema denominado “*Las OPD's frente a un Proyecto Histórico Nacional Alternativo*” mediante el abordaje de aspectos como: opciones de políticas sociales, económicas, culturales y tecnológicas para el desarrollo de Honduras, construcción de un nuevo tipo de sociedad, modernización y democratización del Estado y sus perspectivas para el fin del milenio y el movimiento popular. Para este momento ya se manifestaban claros propósitos de entrar a procesos diferentes relacionados con una mayor contribución al desarrollo político y social del país.

Entre tanto, las acciones continuadas con el proyecto ACCI, permitieron consolidar el rumbo emprendido a finales de la década de los 80, hasta darle a la Federación un nuevo perfil como organización, logrando dinamizar y fortalecer sus servicios vinculados con el fortalecimiento institucional a nivel conceptual, gerencial, metodológico y estratégico de las OPD's, individualmente y como movimiento.

En 1994, a partir de los aprendizajes obtenidos se prepararon las bases para una segunda etapa del Proyecto ACCI. Previo a su aprobación se ejecutó una “*fase puente*” de un año (1995-1996) dando lugar a la formulación de una propuesta más sólida y consecuente con las necesidades de la Federación y de las OPD's, tomando en cuenta las necesidades identificadas en el diagnóstico.

Entre otros aspectos fueron adicionados el establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación, el tratamiento de las variables de género y ambiente, así como un enfoque de sostenibilidad de las OPD's y del organismo federativo.

Después del año puente del proyecto ACCI, la cooperación holandesa aprobó fondos para la ejecución por tres años (1997-1999) de un nuevo proyecto denominado “*Reforzamiento Institucional del Movimiento de las Organizaciones Privadas de Desarrollo*” orientado a la consolidación y desarrollo de FOPRIDEH y sus afiliadas.

La dedicación y contribución fundamental de este período fue el fortalecimiento y consolidación de la Federación y sus afiliadas, hasta situarlas en condiciones de capacidad para impulsar procesos sostenibles.

La finalización de esta etapa, marcó también la culminación del tránsito por FOPRIDEH de la cooperación holandesa, en virtud de haber logrado sus objetivos básicos de situar a la Federación en una plataforma privilegiada para la gestión de recursos en otras agencias de la cooperación.

Las relaciones con el gobierno de esta época fueron de relativa tranquilidad pero sin mayores estímulos al trabajo de las ONG's. Hubo mucha fluidez del trabajo sectorial especialmente con la Secretaría de Salud, así como con los macroproyectos de desarrollo rural impulsados desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería, con toda la abundancia de recursos asignados por diversos organismos financieros y de cooperación.

No obstante, algunos proyectos como PLANDERO y PROSOC jugaron un papel, hasta cierto punto de invasión de las competencias de las Federaciones de OPD's, a través de la constitución de instancias conocidas como EDR, que ellos mismos dirigían como una Federación desde el gobierno, además de imponerles condiciones de exclusividad laboral que condujeron a su liquidación con la finalización del financiamiento de los referidos proyectos.

1.3. Participación Ciudadana y Administración de Justicia (1996-1999)

En 1996 la Federación suscribió un convenio de cooperación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la ejecución del proyecto "Participación Ciudadana en la Administración de Justicia" en el interés de ir colocando en las agendas nacionales el concepto de participación. Todavía en ese tiempo no se hablaba de incidencia.

El convenio fue concebido para ejecutarlo más a nivel de Tegucigalpa, mediante la realización de jornadas de análisis y reflexión, alrededor de aspectos relacionados con derechos y justicia. Para su implementación invitaban a organizaciones afiliadas que trabajaban con temáticas de democracia, niñez y ambiente.

En previsión de crear condiciones de sustentabilidad del trabajo con este proyecto, la Federación creó la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (CJDH) con dos objetivos interrelacionados: desarrollar en el seno de la sociedad civil y en las OPD's, capacidad para orientar y conducir los procesos de participación ciudadana en la administración de justicia y derechos humanos; y difundir las leyes entre la población, a fin de mejorar la capacidad para reclamar justicia, así como monitorear e interpretar los procesos judiciales.

La creación de la Comisión de Justicia indujo al surgimiento de las comisiones temáticas y de las comisiones regionales, especializadas según el quehacer de las organizaciones coaligadas, mediante la asociación de tareas relacionadas con sus competencias.

Este proyecto inicial convocó a muchos profesionales y obtuvo buenas calificaciones por los resultados obtenidos, lo que dio lugar a la aprobación de nuevos recursos para la ejecución de una ampliación de la iniciativa (1998) destinada a la ampliación del horizonte temático y geográfico.

Esta fase se comenzó a trabajar a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, en una modalidad de transferencia de recursos a las organizaciones afiliadas a nivel regional, para el desarrollo de capacitaciones cuyos temas eran decididos por ellas mismas: violencia doméstica, niñez, Código Penal, Ley de Convivencia, u otros de su interés preferencial en función de sus necesidades de fortalecimiento.

El cuarto Congreso: “*Perspectivas y Retos de las OPD's en el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*” realizado del 9 al 11 de abril de 1997, marcó diferencias con los congresos anteriores. Se desarrolló con participación de intelectuales locales y líderes de movimientos sociales de campesinos, obreros, pobladores, mujeres, pueblos indígenas, Colegio de Economistas, entre otros.

Las conclusiones de esa jornada apuntaron hacia la necesidad de fortalecer una alianza estratégica entre movimientos sociales que formaban parte de la sociedad civil; la coordinación estrecha con el movimiento popular; el mantenimiento de presencia constante en el quehacer nacional y no sólo en lo coyuntural, en asuntos de modernización del Estado, descentralización municipal y democratización política.

Este Congreso significó la confirmación de una decisión trascendental de profundizar la participación de la Federación en la incidencia en políticas públicas, un camino que ya había empezado a recorrer.

Los sucesos ocasionados por el huracán Mitch impidieron el seguimiento a los acuerdos, conclusiones y propuestas, especialmente del último Congreso, por la necesidad de focalizar como prioritaria, la búsqueda de recursos de cooperación para contribuir, a la emergencia primero y a la reconstrucción y transformación nacional después, como imperativos de nación.

Un acontecimiento fundamental, que marcó sin duda, el rumbo actual de la Federación, fue la Asamblea General Ordinaria de febrero de 1998. Ahí se definieron entre otros mandatos, “que las comisiones nacionales intervinieran con capacidad propositiva en diversos espacios estratégicos para fortalecer el movimiento de las OPD's y su incidencia en la sociedad hondureña; que la Federación estableciera alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil para ampliar y crear espacios de participación ciudadana y democrática...”

Adicionalmente se definió que la Coordinación Nacional estaría orientada por los temas estratégicos definidos en el *futuro deseable de la Federación*: participación ciudadana, incidencia en políticas públicas, y medio ambiente.

En el contexto del huracán Mitch, y de manera simultánea con los proyectos en marcha, ocurrió el involucramiento de la Federación en las acciones vinculadas a la concepción, gestión y ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, participando activamente en diversas instancias de sociedad civil, de la cooperación internacional y de los organismos de financiamiento, en virtud de la exigencia planteada al gobierno de consultar a las organizaciones de sociedad civil en la elaboración del Plan Nacional de Reconstrucción y Transformación de Honduras, con vistas a su financiación.

El trabajo con la ERP se impulsó en las mesas promovidas desde la Comisión de Participación Ciudadana, que era la instancia encargada de mover la participación y los aportes de los diversos actores sociales nacionales. Los trabajos en el seno de la Comisión evidenciaron abundancia deliberativa, estudios y propuestas, que contribuyeron a la formulación de esa política de Estado.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizó el 10 de diciembre de 1998, en Washington, una primera reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de América Central, integrado por donantes y representantes gubernamentales, donde se acordó que los países centroamericanos afectados por el ciclón, debían elaborar un Plan Nacional en función de sus necesidades prioritarias, para presentarlo en la reunión de Estocolmo, Suecia, entre el 25 y 28 de mayo de 1999, con participación de la sociedad civil.

De cara a la reunión de Estocolmo, el 24 de marzo de 1999, 14 redes de movimientos sociales de sociedad civil crearon el *Espacio Interforos* en el marco de un Seminario Taller, de donde, además, surgió otro producto fundamental denominado “Plan de Reconstrucción y Transformación de Honduras: de la Tragedia a una Nueva Honduras” desde la visión de la sociedad civil organizada.

No obstante la existencia de Interforos, que FOPRIDEH había contribuido a crear, la Federación fue invitada por el Gobierno a participar en la *Comisión de Participación de la Sociedad Civil* en la reunión de Estocolmo. Posteriormente, esta Comisión fue el principal mecanismo de consulta del Gobierno con los sectores sociales del país para implementar el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional.

El proyecto de Participación Ciudadana en la Administración de Justicia, junto a las decisiones del Cuarto Congreso de la Federación y las adecuaciones a los acontecimientos posteriores al Huracán Mitch, prepararon e hicieron madurar las condiciones para la entrada de FOPRIDEH al campo de la incidencia en políticas públicas, primero en el sistema de justicia, de manera simultánea en la Estrategia de Reducción de la Pobreza¹³ y posteriormente en las reformas político electorales y anticorrupción, temas trascendentales en la consolidación del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática del país.

¹³ La estrategia de Reducción de la Pobreza forma parte fundamental de las acciones permanentes de las OPD's afiliadas a la Federación, como eje de todos los procesos de incidencia política.

1.4. Aprobación del Código Procesal Penal, divulgación, promulgación (1999-2002)

En 1999-2000 un nuevo trabajo fue incluido en la agenda de FOPRIDEH. Consistía en la socialización del nuevo Código Procesal Penal y su transversalización en todas las actividades y eventos de la Federación y sus afiliadas.

Las tareas de este proceso consistieron en la promoción del nuevo instrumento jurídico, dándole apoyo a las organizaciones para el desarrollo de esta actividad. En este ejercicio trabajaron las comisiones regionales de Occidente, Norte, Sur y Olancho.

En la realización de este trabajo se establecieron acuerdos con la Corte Suprema de Justicia, así como la construcción de una alianza con la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal, y la realización de reuniones periódicas con los magistrados y demás operadores de justicia involucrados en el proceso.

Al mismo tiempo se integraron equipos de técnicos de la Federación, para la promoción del Código en las regiones, conjuntamente con los fiscales, defensores y jueces que apoyaban el proceso de promoción y socialización.

Durante la práctica de este proceso, surgió un pequeño proyecto denominado “Formulación e implementación de Políticas Públicas” que significaba comenzar a incursionar en iniciativas vinculadas con la aprobación del Código Procesal Penal a nivel del Congreso Nacional y del Poder Ejecutivo.

El Código Procesal Penal logró su aprobación en diciembre de 1999, y ratificación Constitucional en febrero del 2002, aunque en la práctica ahí no terminaba todo, había que seguir divulgando, capacitando y desarrollando mecanismos de seguimiento para conocer la aplicación del Código y sus resultados.

Simultáneamente, la Federación entró en otro escenario coyuntural, como fue la participación en el proceso de selección y nominación de los candidatos a magistrados de la Corte Suprema de Justicia, como miembro de las organizaciones de sociedad civil, en representación de un sector de las OPD's/ONG's, definido en la Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la Elección de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de noviembre del 2001, donde FOPRIDEH jugó un papel fundamental en el nivel de propuestas para su elaboración, así como durante el dictamen y aprobación, junto a las otras redes de sociedad civil existentes en el país

1.5. Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras (2002- 2009)

El trabajo desarrollado por FOPRIDEH en el año 2002, en la aprobación del Código Procesal Penal, le permitió posicionarse como un interlocutor confiable ante los poderes del Estado, y acceder a la asignación de nuevos recursos para la ejecución del proyecto “Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras” que progresivamente se fue expandiendo, con nuevos niveles de intensidad.

No obstante, a partir de esta intervención, “el enfoque de trabajo de la Federación se apartó bastante de la vinculación con las organizaciones afiliadas, y se optó por un FOPRIDEH interrelacionado con otras instituciones, haciendo incidencia en las relaciones de poder.”¹⁴ Ese desequilibrio era coincidente con la débil comprensión acumulada por las OPD's afiliadas, acerca de la incursión en procesos estratégicos de incidencia, que para ese momento, aunque existían acuerdos de avanzar en esa dirección, se carecía de suficiente información y conciencia sobre la importancia estratégica de ese nuevo reto.

La agenda de incidencia en políticas públicas de FOPRIDEH, dio lugar al planteamiento de un programa de más largo plazo. Se puso en marcha el proyecto Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras, integrado al Plan Estratégico quinquenal de la Federación (2004-2010) y sus ejes fundamentales son: Democracia y Gobernabilidad; Justicia y Anticorrupción; y Fortalecimiento Asociativo.

La línea central de esta iniciativa es la Incidencia en políticas públicas del sector justicia, la reforma político electoral y el tema anticorrupción, en función de contribuir al fortalecimiento democrático del país.

En síntesis, es comprensible que en sus primeros años de vida, como toda organización naciente, FOPRIDEH concentrara sus energías a la definición y construcción de su identidad, hasta llegar al punto de delimitar su naturaleza, precisar su misión y proyectar su visión como entidad de desarrollo, a través de diversos ejercicios de reflexión interna y con apoyo de la cooperación.

En una segunda etapa de su existencia, los mayores esfuerzos estuvieron dedicados al fortalecimiento y consolidación de sus afiliadas, así como a la construcción del Movimiento de ONG's, dotándolas de un pensamiento congruente con las tendencias de desarrollo de aquel momento, por las vías de la capacitación, el financiamiento de proyectos, procesos de coordinación, establecimiento de alianzas, planificaciones integradas y el fortalecimiento de capacidades para incidir en políticas y prácticas de desarrollo.

Un tercer período es el que, sin disminuir las iniciativas de fortalecimiento de las afiliadas, conecta a FOPRIDEH con los procesos de participación ciudadana y administración de justicia. Este lapso es concebido como un período calculadamente preparatorio para facilitar la entrada de esta estructura a la incidencia en políticas públicas, lo cual fue ratificado en su momento, por el Cuarto Congreso de la Federación.

¹⁴Daniel Moreno, Coordinador del Eje de Fortalecimiento Asociativo de FOPRIDEH.

La cuarta etapa, tuvo que ver con el involucramiento más intenso de FOPRIDEH en un asunto fundamental, como la aprobación y divulgación del nuevo Código Procesal Penal, que en términos prácticos significó la carta de presentación en distintos escenarios de toma de decisiones del poder público y que por cierto validó su entrada en los procesos de incidencia política.

El otro momento fundamental que sigue intensificando la evolución de FOPRIDEH en incidencia política es la puesta en marcha de su estrategia de largo plazo para el fortalecimiento de los procesos democráticos en Honduras, que además del empleo de sus capacidades endógenas, se base en la construcción de sinergias con distintos sectores de la sociedad, para impulsar una amplia agenda de reformas que, a la vez, representan una necesidad sentida de la mayoría ciudadana.

La manifestación esencial de estos esfuerzos se refleja en la Propuesta de *Reformas Electorales de Segunda Generación* presentada por el Movimiento Cívico para la Democracia (M.C.D.) a la consideración de los partidos políticos, al Congreso Nacional y a la ciudadanía en general, cuyos puntos centrales propugnan por la ciudadanización del máximo organismo electoral; la separación de fechas para la realización de elecciones para presidente, diputados y alcaldes; el financiamiento de las campañas políticas; la participación igualitaria de mujeres y hombres para optar a cargos de elección popular y el fortalecimiento técnico de las mesas electorales, como una continuidad de las acciones para democratizar la vida política del país.

En el marco de la situación reciente, se puede consignar una nueva línea de acción en el marco de la última etapa. Ante la carencia de un sistema nacional de generación de conocimientos que dirija y respalde los esfuerzos de investigación, sistematización y aprendizaje de las experiencias de las organizaciones afiliadas, FOPRIDEH ha planteado una respuesta muy importante a este vacío, al incluir el objetivo de *generación de conocimientos* en su plan estratégico 2004-2010, lo que se proyecta como una decisión visionaria dentro de la evolución organizacional de la Federación, que sin duda también contribuye a sentar las bases para la autosostenibilidad de la organización.

La inclusión del área de generación de conocimientos marca, sin duda, el advenimiento de una nueva etapa de dinamización de procesos de investigación científica, de apertura hacia nuevas opciones de cooperación, de penetración al mundo del conocimiento científico, así como a la generación de nuevas ofertas y alianzas en la búsqueda de la sostenibilidad institucional y de los cambios impulsados.

La implementación del sistema de generación de conocimientos en el mediano plazo contribuirá a la disminución de la distancia, hasta cierto punto artificial, entre los objetivos de incidencia política y los de fortalecimiento asociativo de la Federación, mediante la interacción y convergencia alrededor de los aportes y aprendizajes generados por ambos procesos.

II. HACIA EL MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA

2.1. Antecedentes

El dato más inmediato de la inclusión del tema de justicia en FOPRIDEH, se remonta al año de 1996 a través de un convenio de cooperación con USAID para la ejecución del proyecto *Participación Ciudadana en la Administración de Justicia*,¹⁵ con la finalidad de ir incorporando el concepto de participación en las agendas nacionales, a través de la realización de jornadas de capacitación y reflexión con diversas organizaciones, actores independientes e instituciones relacionadas con estas temáticas.

Fue a través de esta iniciativa que FOPRIDEH comenzó su inserción en el campo de la incidencia en políticas públicas, y que progresivamente se fue ampliando a los temas político-electoral y anticorrupción, mediante una secuencia de coincidencias coyunturales y estratégicas entre las agendas de la cooperación internacional¹⁶ y la visión de desarrollo de la Federación.

“No fue que FOPRIDEH buscó estos temas, sino que los temas buscaron a FOPRIDEH. Buscando una instancia de sociedad civil que tuviese la capacidad y la representatividad a nivel nacional, para garantizar una incidencia, USAID identificó a FOPRIDEH, le propuso la ejecución de este proyecto y, por supuesto, FOPRIDEH lo asumió...”

Rigoberto Cuellar, Coordinador Programa de Justicia y Anticorrupción, FOPRIDEH.

Ese fue el primer momento en que FOPRIDEH tuvo la oportunidad de demostrar su capacidad de incidencia, acompañando procesos y provocando desde la sociedad civil, la aprobación de una ley tan importante como el Código Procesal Penal.

En efecto, para 1998 se había autorizado la extensión de una segunda fase del referido Proyecto, esta vez para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de participación y propuesta de la sociedad civil organizada, de las OPD's y de las poblaciones atendidas por éstas, en las acciones encaminadas a demandar participación ciudadana en la administración de justicia, pasando por la ejecución de procesos de capacitación y coordinación, con la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, constituida con organizaciones de la Federación, a nivel regional.

En este período se desarrolló un importante trabajo de capacitación a líderes locales en aspectos relacionados con la administración y reclamo de justicia, en la perspectiva de contribuir a dotar a la población excluida de los instrumentos y procedimientos para el conocimiento y reclamación de sus derechos, generalmente violentados, ante los órganos jurisdiccionales del Estado.

¹⁵ Este proyecto se desarrolló en tres fases entre 1996 y el año 2001 con financiamiento de USAID. Posteriormente siguió figurando como eje programático en el proyecto de Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras, hasta el año 2005. Fue la puerta de entrada de FOPRIDEH en la incidencia en las políticas públicas, específicamente en los ámbitos de justicia, político electoral y anticorrupción.

¹⁶ USAID ha sido el promotor principal de estas iniciativas.

Con toda la preparación y los aprendizajes generados durante la ejecución de dos fases consecutivas, en 1999 se ejecutó una tercera fase del mismo proyecto encaminada a complementar la capacitación alrededor de los cambios producidos en el sistema de administración de justicia y fortalecer los conocimientos y prácticas para el reclamo, la defensa ciudadana y una correcta aplicación de justicia.

En el marco de este proyecto y con el advenimiento de una nueva iniciativa, denominada *Formulación e Implementación de Políticas Públicas*, se impulsó la socialización del *Código Procesal Penal*, promoviendo diversas jornadas de presentación e intercambio desde la Federación y sus afiliadas, en coordinación con la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal, en las regiones de Occidente, Olancho, Litoral Atlántico y del Valle de Sula.

Todo el proceso de coordinación de la promoción, socialización y aprobación del Código Procesal Penal, requirió de la conformación de una instancia de red conocida como *Coalición Para el Fortalecimiento de la Justicia*,¹⁷ integrada con la participación de organizaciones de sociedad civil interesadas en el mejoramiento del sistema de administración de justicia del país.

A la Coalición se le reconoce la realización de una labor relevante de incidencia y seguimiento en espacios gubernamentales y de la cooperación en temas vitales como las reformas constitucionales al sistema judicial, la Ley de la Junta Nominadora para la Selección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y la implementación plena del nuevo Código Procesal Penal.

En el año 2002 surgió una nueva iniciativa, desde la cooperación, denominada *Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras*,¹⁸ con la visión de profundizar la incidencia en políticas públicas y contribuir a impulsar el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos en Honduras, apoyando el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, mediante la difusión, formación y participación social permanente.

¹⁷Nacida en el marco de los proyectos de Participación Ciudadana en la Administración de Justicia (septiembre de 2001) y de Formulación e Implementación de Políticas Públicas (Octubre 2001). Integrada por AMHON, CIPRODEH, Conferencia Episcopal, COHEP, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) y FOPRIDEH. Fuente: Proyecto de Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras. FOPRIDEH-USAID. Octubre 2003.

¹⁸ Proyecto con duración inicial de un año, y que posteriormente fue extendido de manera sucesiva y en la actualidad ha sido proyectado hasta el 2009. Sus ejes temáticos iniciales fueron Administración de Justicia, Seguridad de los Habitantes, Sistema Electoral, Modernización del Estado y Fortalecimiento de OPD's. Fuente: Documento de Proyecto.

En el año 2003 se amplió la vigencia del proyecto hasta enero del 2005, con el claro objetivo de “fortalecer el Estado democrático de derecho, mediante una participación efectiva de la sociedad hondureña en las reformas y monitoreo del sector justicia y en la vigilancia de las políticas públicas.”¹⁹ Los ejes de trabajo en esta nueva etapa fueron administración de justicia, anticorrupción, modernización del Estado, fortalecimiento de la estructura asociativa de FOPRIDEH, constitucionalismo y sistema electoral.

Dos elementos importantes que destacan hasta este momento es que, por un lado, el tema administración de justicia se sigue manteniendo como un eje constante desde 1996, y por otro, que por primera vez, en esta segunda extensión de *Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras*, aparece el eje *anticorrupción* en la agenda de incidencia de FOPRIDEH.

Una tercera ampliación del proyecto en referencia, abarcó de febrero a septiembre de 2005, con el objetivo fundamental de ampliar la campaña de educación cívica emprendida de manera coordinada entre el Movimiento Cívico para la Democracia y FOPRIDEH con la misión de orientar a los electores hondureños acerca de los nuevos procedimientos de votación en las elecciones primarias, establecidos en la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, con vistas a las elecciones primarias y generales de febrero y noviembre de ese año.

También proveyó un financiamiento adicional para el emprendimiento de nuevas acciones por parte de FOPRIDEH y sus afiliadas, como el seguimiento a los logros alcanzados en materia de respeto a la ley y a los procesos democráticos, en los temas constitucionales, anticorrupción y transparencia; administración de justicia y la crisis del Ministerio Público.

Este momento histórico del proyecto, estuvo caracterizado por el logro de cambios importantes en los procedimientos de elección de los candidatos y candidatas a cargos de elección popular, la adopción del sistema proporcional personalizado, según cociente electoral de votación en las elecciones primarias y generales, la inclusión de la fotografía de Diputados y Diputadas en la papeleta de votación y el afianzamiento de la participación de la mujer. Se requería promover la elevación del accionar de la sociedad civil hacia la necesidad de validar la justeza, aplicabilidad, vigencia y sostenibilidad de los procesos impulsados.

A partir del 2005 todas las acciones de Justicia, pasaron a integrarse dentro del Plan Estratégico de mediano plazo de la Federación, en el eje de *Justicia y Anticorrupción*, donde se agrupa el conjunto de actividades que antes aparecían de manera independiente en los proyectos.

En un intento por englobar el comportamiento de las grandes acciones emprendidas por FOPRIDEH en el tema de Justicia, se pueden definir los siguientes grandes momentos:

¹⁹ Documento de proyecto Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras. FOPRIDEH 2003-2004.

El primero está referido a la ejecución del proyecto *Participación Ciudadana en la Administración de Justicia* (1997-2001) que le sirvió a la Federación para preparar condiciones favorables, especialmente dentro de sus afiliadas, para incursionar en procesos más complejos que perfectamente habían sido visualizados por la cooperación. Esta iniciativa se fue escalando de manera cualitativa mediante la inclusión de ejes referidos a diversas temáticas prioritarias, que evolucionaron hacia iniciativas superiores, como el proyecto de *Formulación e Implementación de Políticas Públicas* y el de *Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras*.

El segundo momento consistió en la demostración de la capacidad de incidencia de FOPRIDEH, para acompañar y provocar, desde la sociedad civil, la aprobación de una ley tan importante como el *Código Procesal Penal* (año 2000) donde la Federación mantuvo una participación muy dinámica, de alta influencia y aporte en la sociedad y el Poder Legislativo, a través de la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia. Esta experiencia se repetiría posteriormente, en el 2007, con la aprobación del Código Procesal Civil.

El tercer momento, más reciente (2006), se refiere al punto cuando FOPRIDEH logra incidir directamente en la aprobación de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, con el respaldo conjunto de 23 organizaciones de sociedad civil aglutinadas en la denominada *Alianza 72*, de la que FOPRIDEH forma parte de su Comité Coordinador.

En el caso de esta Ley, al final se impuso el nombramiento sectario partidizado de los Comisionados (Cuellar R., agosto 2007); pero la incidencia para lo que fue la aprobación de la Ley se hizo, el producto se logró y eso demuestra que FOPRIDEH tiene capacidad de incidencia en políticas públicas, aunque seguramente tendrá que revisar su estrategia de incidencia para responder a las realidades del sectarismo político gubernamental que puede distorsionar el sentido patriótico de estas iniciativas.

El Cuarto Momento lo marca la otra gran reforma consistente en la aprobación del *Código Procesal Civil* (2007), donde la intervención de FOPRIDEH fue fundamental, desde la propuesta, la socialización, la aprobación y seguimiento de la nueva legislación. A la Federación le correspondió enfrentar toda la misión durante los diversos procesos, como representante de sociedad civil, de manera exitosa, rápida y sin las oposiciones esperadas. Más de 900 Artículos aprobados en menos de seis meses. Todo un record en la historia del Congreso Nacional. El Código Procesal Civil es una ley importantísima para el país, porque vino a romper con 100 años de tradición procesal en materia civil en Honduras.

La estrategia de FOPRIDEH para lograr efectividad en las acciones de incidencia política se basa en la construcción de alianzas coyunturales o estratégicas, fundamentalmente con organizaciones de sociedad civil y organizaciones privadas de desarrollo. En muchos casos los acercamientos llegan también hasta instituciones públicas cuando existe coincidencia de propósitos en temas de interés nacional.²⁰

“Las alianzas se basan en una filosofía sencilla: entre más somos, aparentemente corremos para todos lados, pero con un propósito en común; y así, en lo que se deciden a ver a quien le disparan, a lo mejor logramos algo. FOPRIDEH ha seguido esa filosofía de buscar alianzas de sociedad civil para no estar tan visible ni tan solo en sus luchas.” Rigoberto Cuellar, Coordinador Programa de Justicia y Anticorrupción, FOPRIDEH, agosto 2007.

Al interior de la Federación también se construyen alianzas entre las organizaciones afiliadas, de acuerdo a las similitudes en el giro de sus actividades de línea, y que se expresan fundamentalmente en la composición de las Comisiones Temáticas y Regionales, establecidas en forma de redes, de acuerdo a una división geográfica del país.

Las alianzas constituyen una manera no solamente para lograr eficacia en las estrategias de incidencia política, sino también para la protección de la propia Federación y sus afiliadas y de darle relevancia a las propuestas, bajo la visión del mayor consenso y vinculación con los intereses del país.

“A veces toca hacer alianzas con quienes en algún momento toca criticar. Con la Corte Suprema de Justicia se venían impulsando varios anteproyectos de ley. Se logró la aprobación del Código Procesal Civil, pero en el Segundo Informe sobre el Estado de La Corrupción en Honduras, se denunció la supuesta colusión del Poder Judicial con intereses políticos. Las relaciones estratégicas con la Corte se desgastaron. Si solamente se hubiera apostado por la Corte como aliado estratégico, muchos proyectos se hubieran parado.”

Rigoberto Cuellar, Coordinador Programa d Justicia y Anticorrupción, FOPRIDEH, agosto 2007.

2.2. Situación del Sistema de Justicia en Honduras

En Honduras, la potestad de impartir justicia emana del pueblo y se administra por magistrados y jueces independientes, de acuerdo con lo que establece la Constitución de la República. Para ello el Poder Judicial se integra con la Corte Suprema de Justicia como cabeza del sistema, así como con las cortes de apelaciones y los juzgados que establece la ley.

²⁰ Caso de las acciones conjuntas con la Corte Suprema de Justicia y todo el sistema de operadores de Justicia para impulsar la socialización y aprobación del Código Procesal Penal.

El texto constitucional también determina que los jueces y magistrados no podrán participar, por motivo alguno, en actividades político partidistas de cualquier clase, excepto la de emitir su voto personal.

Situación del Sistema de Justicia en Honduras



No obstante, diversos sectores de la sociedad han venido denunciando, en los últimos años, la falta de independencia del Poder Judicial, la contaminación política de muchas de sus decisiones fundamentales, y el involucramiento en actos de corrupción de algunos jueces y funcionarios de ese Poder del Estado, lo que ha generado crecientes niveles de desconfianza ciudadana sobre el desempeño de las instituciones del sistema de justicia.

Existe la percepción general que “la corrupción y la ineficiencia son rasgos comunes de la mayoría de operadores del sistema de justicia. En el caso particular del Poder Judicial, se señala con frecuencia, que los criterios políticos–partidarios tienen mucha ingerencia en la impartición de justicia”²¹

²¹PNUD, Informe Sobre Desarrollo Humano, Honduras 2002.

La Conferencia Episcopal de Honduras, en su Carta Pastoral sobre Seguridad y Justicia publicada en el año 2003, refiere que “durante el año 2002, la Inspectoría de Tribunales, el organismo encargado de supervisar el comportamiento de los funcionarios judiciales, recibió 823 denuncias. De ellas, 593 fueron declaradas procedentes. De entre las denuncias que siguieron su curso, el 54% de éstas, es decir 323, provenían de San Pedro Sula.

El primer destituido fue el Coordinador de Tribunales de San Pedro Sula, después de investigar más de 14 denuncias hechas por el Ministerio Público, las que iban desde los presuntos favores a procesados en los juicios a cambio de dinero, hasta el escándalo porque a su esposa se le achacaba la falsificación de notas en el Centro Universitario Regional del Norte (CURN) para obtener el título de licenciada en ciencias jurídicas²²

El 10 de diciembre de 2003, la Abogada Blanca Esmeralda Valladares presentó su renuncia como Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, a menos de dos años de haber asumido esa responsabilidad. La Magistrada Valladares fue bastante explícita al señalar su desilusión con la politización de la Corte Suprema actual, a pesar de las esperanzas que el nuevo mecanismo de selección había despertado en la hondureñidad²³

Muy a pesar de la reforma constitucional que estableció un novedoso mecanismo para la elección de sus miembros, para nadie es un secreto que la presente Corte Suprema fue integrada, no sólo bajo la línea de los dos Partidos mayoritarios, sino también de las respectivas corrientes internas de cada uno de ellos.

La politización se ve reflejada, especialmente, en la selección del personal integrante de los juzgados, tribunales y oficinas administrativas del Poder Judicial. Dicho extremo se comprueba con el hecho de que la mayor parte de los actuales funcionarios y empleados ingresaron sin observar los requisitos y procedimientos de la Ley de la Carrera Judicial, y por el contrario obedeciendo a la mera voluntad de los Magistrados de la Corte Suprema o a la influencia de importantes figuras políticas y económicas del país.

Estas intromisiones indebidas en la administración de justicia han ocasionado limitaciones al sistema de inspectoría judicial, cuyos funcionarios han sido nombrados bajo los mismos criterios.

Desde 1990 se inició en el país, bajo los auspicios de organismos financieros y de la cooperación internacional, el proceso de reformas del sistema de Justicia, mismo que fue planteado expresamente como uno de los ejes fundamentales del Programa de Modernización del Estado.

²² El Heraldo 4 de enero de 2003, citado por la Conferencia Episcopal de Honduras.

²³ Conferencia de Prensa con Equipo de Reflexión e Investigación en Derechos Humanos de la Compañía de Jesús y Comité de de Mujeres por la Paz Visitación Padilla, citado por Conferencia Episcopal de Honduras.

Después de 17 años de haberse levantado este movimiento de reformas, si bien han ocurrido algunos cambios positivos, como la participación de diversos sectores en la nominación de candidatas para la elección de la Corte Suprema de Justicia (2002-2009), las ejecutorias siguen siendo mínimas, con relación a las tareas propuestas y a los problemas fundamentales que aún persisten y que urge resolver.

En el ámbito de la sociedad civil resalta el interés fundamental de luchar hasta alcanzar la independencia de los Juzgados y Jueces, de las influencias internas o externas de cualquier tipo y el establecimiento de la Carrera Judicial, como elementos esenciales para garantizar transparencia en la administración de justicia y el acceso, sin exclusiones, de los sectores más vulnerables de la población.

Según observadores ha existido una suerte de “modernización forzada”, conducida por las agencias de cooperación, pero no asumida plenamente por los niveles políticos y decisionales del Poder Judicial.

Este Poder del Estado tiene una importante deuda con la ciudadanía en materia de independencia, eficacia y transparencia, que en la medida que se prolonga incrementa la falta de confianza y credibilidad de la institucionalidad jurídica del Estado hondureño.

2.3. Evolución de la Incidencia en Políticas de Justicia

En los últimos 10 años (1997-2007) el tema Justicia ha tenido una línea visiblemente ascendente desde la formulación de la primera propuesta. En efecto, en 1996 FOPRIDEH lanzó su primera propuesta de *Fortalecimiento Institucional y Justicia* a la consideración de la cooperación, que históricamente marcó el inicio del trabajo en esa temática.

El objetivo en ese momento era “fomentar la capacidad del personal de las OPD's para analizar temas relacionados con el Sector Justicia, aunando esfuerzos para monitorear, informar y/u orientar a la sociedad civil sobre la gestión judicial, haciendo énfasis en los cambios, procedimientos y cómo acceder a reclamar justicia; a través de un programa de capacitación práctica²⁴ y donaciones de fondos”.²⁵

Para esa época, FOPRIDEH enfocaba su accionar a “promover la emisión de leyes que favorecieran la actividad de sus organismos miembros”,²⁶ para lo cual establecían relaciones con instituciones gubernamentales y algunos Diputados del Congreso Nacional, para indagar sobre iniciativas de ley presentadas a la cámara legislativa, sin tener claridad sobre lo que realmente querían para las afiliadas.

²⁴ La capacitación estaba concebida como la realización de una serie de cursos sobre temas puntuales relacionados con administración de justicia, solución de conflictos, organización de campañas públicas, talleres informativos sobre cambios en el sistema judicial, estrategias para apoyar las reformas y estudios sobre casos de justicia, reclamación de justicia y formación de líderes. Fuente: Propuesta de Fortalecimiento Institucional y Justicia. Sin fecha.

²⁵ Dedicado a la ejecución de acciones de divulgación sobre avances, cambios y reformas en el sistema de justicia, a través de la radio, TV, impresos, gráficos, capacitaciones, etc.

²⁶ Objetivo de los estatutos de FOPRIDEH para esa época.

Su dedicación fuerte estuvo dirigida al fortalecimiento institucional, brindando asesoramiento en planificación estratégica, evaluaciones de impacto, así como asesorías administrativas y financieras; capacitación y procesos de coordinación y a la organización de las afiliadas en comisiones Nacionales y Regionales.

La propuesta “Bases para la Extensión del Proyecto Fortalecimiento Institucional en la Administración de Justicia” (1998), se constituyó en una prolongación de los objetivos y de las temáticas abordadas en el proyecto anterior, con algunas modificaciones leves, pero que iban marcando algunas diferencias evolutivas.

En el ámbito de sus objetivos se planteaba, por un lado, el interés de crear en las OPD's, incluidas las no afiliadas, mediante acciones de reflexión y capacitación, la disposición y la capacidad para trabajar las temáticas de justicia y participación ciudadana; y, por otro, promover la sistematización de las experiencias obtenidas por las OPD's que tuvieran interés en el tema.

A nivel de las temáticas, se introdujo con mayor precisión la decisión de proseguir apoyando la divulgación de avances en la administración de justicia, particularmente los relacionados con la aplicación de la Ley General del Ambiente, Ley contra la Violencia Doméstica, Código de la Niñez y la Adolescencia, *Código de Procedimientos Penales*, Ley de Municipalidades y Ley de Policía.

En 1999, después de tres años de aplicación de la iniciativa de *Participación Ciudadana en la Administración de Justicia*, al valorar la contribución del proyecto se plantearon precisiones importantes, que de alguna manera intentaban mostrar los impactos de las decisiones impulsadas: “en Honduras el tema de la justicia empieza a identificarse como un factor importante de la vida nacional. Para una gran parte de OPD's, el tema (justicia) forma parte ya de su agenda de trabajo. En el país se comienza a perfilar una incipiente cultura ciudadana que requiere vigorizarla. Ha comenzado una importante vinculación entre representantes de organizaciones y de la ciudadanía, con las OPD's.”

Una tercera fase del proyecto, impulsada entre 1999 y el año 2001, comenzó a plantear cambios importantes. Por primera vez, aunque todavía tímidamente, se introdujo en los objetivos de la propuesta, la expresión: “tratar de incidir...” En efecto, los objetivos de esta fase se distanciaron considerablemente con respecto a los propósitos de la primera intervención.

Esta vez se planteó la necesidad de consolidar el programa de capacitación en administración de justicia; orientar la ejecución de pequeños proyectos al abordaje de problemas locales de justicia; fortalecer organizativamente la Comisión de Justicia; *tratar de incidir en el proceso de reformas y cambios institucionales en el sistema de administración de justicia*; y fortalecer la inserción del tema de justicia en la estrategia de coordinación de FOPRIDEH.

Con el Proyecto “Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras” (2002-2003), FOPRIDEH comenzó a diversificar su estrategia de acción. Además de Administración de Justicia, fueron agregados los ejes de seguridad de los habitantes, sistema electoral, modernización del Estado y fortalecimiento de las OPD. Lo destacable, novedoso e innovador en esta propuesta, fue la inclusión de las temáticas de *sistema electoral y modernización del Estado*.

Ya los objetivos fueron tomando un enfoque de mucha mayor claridad estratégica, con visión de incidencia en las políticas públicas del área de justicia. En efecto, estaban referidos a “contribuir con el proceso de reforma del sistema judicial que garantizara un poder capaz, objetivo e independiente; al fortalecimiento de los procesos de seguridad democrática; y a promover y/o apoyar la inserción de propuestas en el proceso de análisis y dictamen de las reformas constitucionales político electorales, en el marco de aspiraciones e intereses de la sociedad civil.”²⁷

El cambio, evidentemente fue de dimensiones interesantes, FOPRIDEH había entrado al portal de la incidencia política. Los destinatarios de las acciones ya no eran solamente las OPD's y las comunidades, ahora entrarían los partidos políticos, los Poderes del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional.

Para el período 2003-2004, la visión de FOPRIDEH había logrado un ascenso de calidad en sus propuestas. Comenzó a plantearse el objetivo de “fortalecer el Estado democrático de derecho mediante una participación efectiva de la sociedad hondureña”²⁸. Esta visión trascendía los linderos de la sociedad civil y se proyectaba a toda la sociedad. Aspiraba a que un mayor número de organizaciones de sociedad civil se comprometieran en la promoción de las reformas al sistema judicial.

Los ejes temáticos también se modificaron. Además de administración de justicia, que siguió siendo una constante en todas las iniciativas, se incluyeron ahora, los temas de anticorrupción, modernización del Estado (Ley de Servicio Civil, descentralización municipal, etc.) constitucionalismo, sistema electoral y fortalecimiento de la estructura asociativa de FOPRIDEH.

Entre febrero y septiembre del 2005, cuando el país se encontraba en plena actividad política electoral,²⁹ FOPRIDEH se propuso en el marco del proyecto Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras, acertadamente, apoyar la promoción, divulgación y concientización de la ciudadanía sobre la nueva forma de votar, en virtud de haber aprobado la papeleta con la inclusión de la fotografía de los candidatos a cargos de elección popular, para que los electores escogieran entre las mejores propuestas, a las mejores candidatas y candidatos.

²⁷ Proyecto Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras, FOPRIDEH, 2002-2003.

²⁸ Proyecto Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras, FOPRIDEH, 2003-2004.

²⁹ En febrero elecciones internas y primarias en todos los Partidos. En noviembre, celebración de elecciones generales para elegir Presidente, Diputados y Corporaciones Municipales.

En el período de octubre 2005 a septiembre 2009, FOPRIDEH, modificó la estrategia de proyectos por una estrategia con visión a mediano plazo que comenzó a moverse alrededor de cinco ejes programáticos: Reforma al sistema de justicia sostenido; las elecciones son declaradas libres, justas y creíbles con base en estándares internacionales; mayor pluralismo en el proceso electoral; influencia pública fortalecida sobre la Política Nacional Anticorrupción; y, facilitación y consolidación de redes nacionales.

Esta estrategia fue planteada para cuatro años con el fin de garantizar el seguimiento a los procesos iniciados desde el año 2002 en el Programa *Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras*. Esta iniciativa se inserta en el Plan estratégico 2004-2010 de FOPRIDEH, aprobado por la trigésimo octava Asamblea General Ordinaria de la Federación.

La adopción de una estrategia global institucional, para el mediano plazo, permitió la construcción de una agenda nacional coherente y más ajustada a las grandes necesidades e intereses de país, para el mejoramiento sostenido del sistema de justicia de Honduras, que históricamente ha constituido un reclamo y una aspiración permanente de la ciudadanía, en la ruta de las transformaciones requeridas por la institucionalidad jurídica nacional.

2.4. La Agenda de Incidencia en el Sector Justicia

Aunque el trabajo de incidencia en las políticas del sector justicia, comenzaron desde los inicios de la presente década, es hasta el año 2004 que se logró estructurar una agenda con visión de mediano plazo, en función de las necesidades e intereses del país, y que se expresa en el Plan Estratégico 2005-2009, del Programa *Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras*.

Las líneas fundamentales de acción están dirigidas a contribuir al fortalecimiento del sistema de justicia, impulsando el ordenamiento jurídico nacional y monitoreando la independencia de las instituciones del sistema, velando por la observancia de la Constitución de la República, y potenciando la influencia de organizaciones de la sociedad civil, especialmente la Coalición para el Fortalecimiento de La Justicia y la Alianza Cívica, en la Consolidación del Estado de Derecho.

Los puntos de llegada para encaminarse al logro de las aspiraciones programáticas de mediano plazo, se sintetizan en las siguientes medidas:

- a. Completar la reforma judicial, mediante la aprobación de nuevas leyes que contribuyan a fortalecer el ordenamiento jurídico nacional y garantizar una adecuada impartición de justicia;
- b. Incidir para que los altos funcionarios del Estado, y especialmente los responsables de la conducción del Sector Justicia, surjan de idóneos procesos de nominación y elección;

- c. Incidir hasta alcanzar mayor independencia e imparcialidad del Ministerio Público;
- d. Incidir en la dotación de mayor eficacia y eficiencia de la Defensa Pública para la prestación de asistencia legal gratuita y garantizar el acceso a la justicia de los grupos vulnerables;
- e. Contribuir a que los tres Poderes del Estado enmarquen su accionar en el respeto a la Constitución de la República;
- f. Contribuir a que la Comisión de Enlace de la Sociedad Civil con el Congreso Nacional logre mayores niveles de influencia en el quehacer legislativo; y,
- g. Incidir para que la Secretaría de Educación incorpore al currículo oficial, contenidos programáticos relativos a valores, derechos y garantías constitucionales.

A partir de esos lineamientos, la Federación definió en su estrategia la realización de un conjunto de acciones, que van desde propuestas de nuevas leyes y reformas a leyes existentes para fortalecer el Estado de derecho, procesos de capacitación, desarrollo de campañas de información y sensibilización pública, acciones de vigilancia al respeto a la norma constitucional, hasta adecuaciones curriculares en distintos niveles del sistema educativo público para la incorporación de los temas de valores y el estudio de la Constitución nacional, para el fortalecimiento de la identidad ciudadana.

Las principales acciones definidas para concretizar el logro de los objetivos comprenden el desarrollo de un plan de incidencia orientado a la aprobación de nuevas leyes y reformas siguientes:

2.4.1. Aprobación de nuevas leyes³⁰

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Ley de Protección de Testigos, Peritos y Demás Intervinientes en el Proceso Penal;
- Código Procesal Civil;
- Código Penal;
- Ley Orgánica del Poder Judicial;
- Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial; y,
- Reglamento de la Defensa pública.

2.4.2. Reformas de leyes existentes

³⁰ Cabe destacar que al momento de escribir estas líneas, muchas de las Leyes descritas, y cuya aprobación se estableció como objetivos a lograr, ya han sido en efecto aprobadas por el Congreso Nacional. Así, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Protección a Testigos en el Proceso Penal y el Código Procesal Civil.

- Reformas a la Ley del Ministerio Público. Se busca darle rango Constitucional, independencia y objetividad a la institución en el ejercicio de la acción penal pública. También se busca el retorno de la Dirección General de Investigación Criminal al Ministerio Público; e,
- Impulsar la reforma reglamentaria del Programa de la Defensa Pública de la Corte Suprema de Justicia. El objetivo es garantizar el acceso a la justicia de sectores vulnerables, mediante la creación de la defensoría de los pobres, para la asistencia legal gratuita en materias distintas a la penal, como se establece en el Artículo 83 de la Constitución de la República. También se aspira definir una Defensa Pública independiente, administrativa y funcionalmente, de la Corte Suprema de Justicia.

2.4.3. Monitoreo de normativas y desempeño institucional

- Monitoreo de la implementación de las nuevas normas legales aprobadas (Código Procesal Penal, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, etc.) el desempeño de los operadores de justicia en el marco de las mismas y el acceso de la población a sus beneficios;
- Monitoreo del desempeño oficial e institucional de la Corte Suprema de Justicia y del Ministerio Público, a través del seguimiento a las resoluciones de mayor impacto social e interés nacional;
- Monitoreo e incidencia en los procesos de nominación, elección, sustituciones por renuncia, remoción u otras causas, de los altos funcionarios del Estado y del Sector Justicia, para garantizar que los mismos se realicen basados en la Constitución de la República y estándares internacionales; y,
- Seguimiento al plan de monitoreo de la actuación de los funcionarios de los tres Poderes del Estado y demás funcionarios, para encauzar su accionar en el respeto a la Constitución de la República.

2.4.4. Campañas públicas, capacitación y educación

- Realizar campañas públicas para impedir violaciones al ordenamiento jurídico y comportamiento lesivo a los derechos y garantías constitucionales;
- Socialización de las nuevas normas aprobadas;
- Realizar capacitaciones sobre las reformas legales, con miembros de la Comisión de Enlace entre el Congreso Nacional y Organizaciones de la Sociedad (Alianza Cívica para la Defensa de la Constitución y Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia) para elevar su nivel de incidencia en el quehacer legislativo;
- Desarrollar diplomados sobre valores, derechos y garantías constitucionales, dirigidos a docentes de escuelas e institutos de secundaria, para impulsar efecto multiplicador de estos conocimientos; y,
- Seguimiento al proyecto “Promoviendo valores, derechos y garantías constitucionales” con alumnos de quinto a noveno grado de escuelas y colegios.

2.5. Principales Aportes y Resultados

Haciendo un análisis crítico desde la incorporación del tema Justicia en la plataforma programática de la Federación, a lo largo de su evolución, se pueden identificar resultados e impactos con repercusiones importantes en la institucionalidad jurídica, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la participación de la población y la construcción de ciudadanía, pero también en el desarrollo de una nueva visión y compromisos de la sociedad civil organizada, por influir en políticas públicas que profundicen las garantías y derechos de la población. Los aportes más visibles se describen a continuación:

2.5.1. En la etapa preparatoria para la incidencia (1996-2002)

En la primera etapa de trabajo con la variable Justicia, dentro de la estrategia programática de la Federación, los resultados estuvieron centrados en la formación de capacidades de los técnicos de las OPD's en el tema, así como en lograr la motivación de las poblaciones, organizaciones y líderes de base, para el conocimiento de las leyes más directamente vinculadas a sus quehaceres y necesidades.

Amplios sectores de la ciudadanía lograron informarse sobre aspectos particulares de distintas leyes, que explicadas con lenguaje popular, y sin perder la rigurosidad técnica de los enfoques, fueron de fácil asimilación y utilización.

Los técnicos de las organizaciones y los especialistas asignados a distintas capacitaciones, enfatizaban en los procedimientos de aplicación de las leyes, de manera sencilla y pragmática, con la intención de que la población se apropiara de los instrumentos y los mecanismos para la reclamación de derechos y la exigencia de justicia, en las instancias administrativas y judiciales de sus municipios.

En esa época, muchas organizaciones comunitarias entraron a participar activamente en el reclamo de sus derechos ante las instancias jurisdiccionales e instituciones públicas. Fueron particularmente visibles las demandas de *Habeas Corpus*, presentadas por las organizaciones campesinas para reclamar la libertad de labriegos presos por ocupación de tierras en distintas regiones del país.

Las mayores motivaciones de los líderes y representantes de organizaciones de base, comunitarias, de sociedad civil y políticas, participantes en los eventos de capacitación sobre administración de justicia, era la profundización en temas como el derecho de petición, la solicitud de *Habeas Corpus*, la Ley de Reforma Agraria, la derogatoria de la Ley de Modernización Agrícola, la reforma del Código Procesal Penal y el estudio de la Constitución de la República.

A lo interno de los eventos se evidenciaba un especial interés por el establecimiento de bibliotecas de leyes nacionales, dentro de las organizaciones, para su estudio y utilización práctica en la reclamación de justicia y en la defensa de derechos ciudadanos.

Un logro significativo en este período, generado por la fuerza del nuevo conocimiento de las leyes y la elevación del nivel de las demandas, fue el cambio de perfil de los juzgados de Paz, donde fueron nombrados jueces letrados para sustituir a los amigos de los políticos, que carecían de formación para el ejercicio eficiente de sus funciones.

2.5.2. En la etapa de Incidencia en políticas de justicia (2002-2007)

Este período tiene como característica fundamental la generación de aportes que apuntan al mejoramiento del sistema de justicia, con énfasis en la construcción de propuestas de nuevas leyes o reformas a la legislación nacional, mediante acciones de incidencia ante los Poderes del Estado, especialmente del Legislativo.

Las principales contribuciones en esta etapa consisten en la aprobación de las siguientes leyes:

Código Procesal Penal. Aprobado en diciembre de 1999, entró en vigencia en febrero de 2002. FOPRIDEH, en alianza con la Coalición para el Fortalecimiento de Justicia, y con gran respaldo ciudadano y de los medios de comunicación, jugaron un papel importante en la divulgación/promoción, acompañamiento al proceso, y en la aprobación de la nueva ley, que contrapuso un sistema moderno acusatorio a la visión inquisitiva del viejo Código de Procedimientos Penales.

El Código Procesal Penal es un contribuyente fundamental para la garantía de los derechos constitucionales de presunción de inocencia, defensa, contradicción y en general de respeto al debido proceso, así como el fomento del balance, la equidad, la transparencia, la eficiencia y la eficacia de los procedimientos penales, a través de su modalidad de juicios orales y públicos.

En la actualidad se realiza un proceso de seguimiento y monitoreo a la aplicación de la joven normativa penal, a fin de superar las debilidades encontradas en la aplicación, mediante las evaluaciones realizadas después de su entrada en vigencia.

La Corte Suprema de Justicia ha superado algunas de las debilidades identificadas en la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, mediante la elaboración y ejecución del plan conjunto elaborado entre la Sala de los Penal del Poder Judicial y la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, en representación de las organizaciones de la sociedad civil.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Aquí, FOPRIDEH, junto a la organización de comunicadores C-Libre y otras organizaciones de sociedad civil directamente vinculadas al tema, como CIPRIDEH, ACI-Participa y la Asociación de Prensa Hondureña (APH), jugaron un papel fundamental. Fueron los grandes redactores de la propuesta en el marco de la Alianza 72, una coalición de 23 organizaciones de sociedad civil, que condujo las acciones, desde la elaboración de la propuesta, pasando por todo el proceso de incidencia, hasta su culminación con la aprobación misma de la Ley por el Congreso Nacional, el 23 de noviembre del 2006.

Fue relevante la contribución al análisis crítico para el mejoramiento del dictamen, junto a la comisión de legisladores nombrados por el Congreso Nacional, donde los técnicos de FOPRIDEH, ACI-Participa y C-Libre³¹ jugaron el rol de asesores, con la anuencia de esa Comisión legislativa.

Al momento que se aprobó, el Decreto contenía elementos que lógicamente la Alianza 72 y FOPRIDEH se resistían a aceptar, pero posteriormente se continuó con la realización de acciones de incidencia, hasta lograr que se reformara la Ley, introduciendo aquellos aspectos que habían quedado por fuera de la propuesta original, de manera que las aportaciones planteadas por la Alianza fueron incorporadas en un 95%.

En el caso del *Código Procesal Civil*, FOPRIDEH jugó un papel importantísimo, no sólo de acompañamiento con la sociedad civil, sino fundamentalmente, y con el valioso apoyo de las Coaliciones Regionales para el Fortalecimiento de la Justicia y la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la socialización del anteproyecto a nivel nacional, lo que permitió resolver una de las mayores preocupaciones del Congreso Nacional, en el sentido que una Ley tan importante debía socializarse lo suficiente con todos los sectores de la sociedad.

En efecto, FOPRIDEH realizó un proceso de socialización intenso a lo largo y ancho del país, que generó confianza en el Congreso Nacional, evitó los obstáculos y, sin duda, facilitó la aprobación de esa ley tan importante, en un tiempo relativamente corto.

FOPRIDEH, a través de la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, involucró a especialistas de su programa de Justicia, con los Magistrados de la Sala de lo Civil y los asesores internacionales traídos al país, particularmente durante la redacción del Anteproyecto del Código.

³¹ En esta gestión se destacaron actores individuales como Félix Molina, Vilma Gloria Rosales y Rigoberto Ochoa, de C-Libre; Leo Valladares Lanza, por ACI-Participa; y, Rigoberto Cuellar, de FOPRIDEH.

En esta ley FOPRIDEH estuvo desde el principio, desde la elaboración del Anteproyecto, hasta la aprobación de la misma. Una vez elaborado y remitido el Anteproyecto al Congreso Nacional, se siguió trabajando estrechamente con la Comisión de Dictamen, facilitando los servicios de un especialista nacional en Derecho Procesal,³² así como de expertos internacionales en la materia,³³ que en la práctica se constituyeron en asesores técnicos para la Comisión. También se brindó asesoría al Pleno del Congreso Nacional en el momento de la aprobación del Código.

Cabe destacar que la reforma procesal civil ostenta la misma magnitud e importancia que la que en su momento significó la aprobación del Código Procesal Penal. El Código Procesal Civil vino a suplir al Código de Procedimientos Comunes que tenía 100 años de vigencia, lo que en la práctica significó la ruptura con 100 años de tradición procesal en materia civil, adecuándola debidamente a la realidad nacional actual, así como a los compromisos adquiridos (Tratados Internacionales Comerciales, entre otros) en el contexto de la globalización.

Junta Nominadora. Este aporte involucra dos aspectos de enorme trascendencia en la justicia hondureña, por un lado, la participación de la sociedad civil en la reforma al procedimiento de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y por otro, su participación en la elaboración del Reglamento de la Junta Nominadora para la elección de candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y en la selección de la nómina de candidatos, para la escogencia por el Congreso Nacional.

La reforma judicial era una aspiración de toda la población hondureña. “Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran repartidos entre los dos Partidos Políticos; un sistema judicial inquisitivo, cárceles abarrotadas, donde más del 80% de los reos no tenían condena, y una Corte Suprema a los pies del clientelismo político”³⁴

La propuesta fue presentada por la Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia y el Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial³⁵ en septiembre del año 2000, al Presidente de la República. En diciembre de ese año el Congreso Nacional aprobó la enmienda constitucional que permitió las reformas planteadas.

³² Rigoberto Cuellar, Doctor en Derecho Procesal.

³³ Entre éstos, muy especialmente cabe reconocer los aportes de los Doctores españoles Juan Luís Gómez Colomer, Víctor Moreno Catena y Andrea Planchadell, así como del jurista guatemalteco, Cesar Barrientos Pellecer.

³⁴ Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Reforma Judicial en Honduras, octubre 2001.

³⁵ Esta Comisión se creó en mayo del 2000 mediante Acuerdo del Poder Ejecutivo, con la misión de revisar y analizar las distintas propuestas para el mejoramiento del sistema de justicia y consolidar una propuesta única. Por la sociedad civil participaron en la Comisión la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) El Colegio de Abogados, la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH) el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) y el Espacio Interforos.

En marzo de 2001, la Coalición Para el Fortalecimiento de la Justicia, inició la elaboración del anteproyecto de *Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la Elección de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia*, el cual fue sometido a revisión amplia, de donde surgió una versión final que fue presentada al Congreso Nacional a finales de abril del mismo año. El Congreso en pleno conoció el proyecto de Decreto el 1 de mayo del 2001, con ligeras modificaciones a la propuesta de la Coalición.

A mediados de junio del mismo año, ante el retraso de la comisión dictaminadora para iniciar sus trabajos, la Coalición elaboró un borrador de dictamen para presentarlo a los Diputados, el cual sirvió de base para la elaboración del dictamen final, que fue aprobado el 12 de noviembre del 2001 y que sirvió de base para la selección de la nómina de candidatos a Magistrados de donde surgió la Corte Suprema de Justicia correspondiente al período 2002-2009. Al respecto, si bien las expectativas de mejoramiento del servicio Justicia que se esperaba conseguir con la reforma se encuentran aún muy lejos de cumplirse satisfactoriamente; la reforma indiscutiblemente significó un avance cualitativo importante, especialmente en lo referente al tema de participación ciudadana en temas de administración de justicia.

2.5.3. Sobre las leyes aprobadas y su socialización

De las leyes y reformas previstas para impulsar su elaboración, como anteproyectos, para su correspondiente presentación y aprobación por el Congreso Nacional, tres se encuentran ya aprobadas (Código Procesal Civil, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley de Protección a Testigos en el Proceso Penal), una dictaminada y aguardando su discusión en primer debate (Ley de la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal), y otras dos han sido remitidas al Congreso Nacional en condición de Anteproyectos para dictamen por la Comisión Legislativa de Asuntos Judiciales: Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial.

A excepción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley de Protección a Testigos, y especialmente el Código Procesal Civil, fueron aprobados en tiempos muy anticipados a su proyección original. En el caso del Código Procesal Civil, su aprobación estaba prevista para el año 2009 y se logró en enero de 2007.

Estos logros fueron el resultado de dos alianzas estratégicas importantes: Por un lado, los acercamientos logrados con la Presidenta de la Comisión de Asuntos Judiciales del Congreso Nacional y con otros legisladores claves integrantes de la misma Comisión, que reconocen la capacidad técnica y propositiva, así como la seriedad y confiabilidad de FOPRIDEH como interlocutor válido de la sociedad civil organizada; y por otro, el trabajo de colaboración y coordinación logrado con el Proyecto de Fortalecimiento del Estado de Derecho de USAID, ejecutado por el Centro Para la Administración de Justicia de la Universidad Internacional de la Florida.³⁶

En la misma línea de coordinación estratégica fue fundamental el aporte de los Magistrados³⁷ de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, cuya intervención resulto determinante para obtener la aprobación del Código Procesal Civil.

Con respecto a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el marco de la Alianza 72, es relevante destacar que, además de lograr su aprobación por el Congreso Nacional, se logro incidir en la aprobación subsidiaria, con carácter de urgente, de reformas anticipadas a ese nuevo ordenamiento sobre aspectos esenciales que habían sido desestimados durante los debates, pero que resultaban indispensables para garantizar su efectividad como instrumento de auditoria ciudadana.

En este tema también fue decisivo el apoyo de la cooperación internacional, especialmente de los representantes del G-16 en el país.

Complementariamente, la sociedad civil organizada, a través de la Alianza 72, elaboró y remitió a los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) un proyecto de Reglamento de la referida Ley, misma que sirvió de base para el proyecto que actualmente se encuentra en discusión para aprobación por los Comisionados, por resultar de su competencia la aprobación de dicha normativa.

Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional, especialmente el Código Procesal Civil, y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fueron socializadas con amplios sectores de la sociedad en distintos lugares del país y con el apoyo y participación de las Coaliciones Regionales Para el Fortalecimiento de la justicia y de la Alianza 72.

En lo relacionado al Código Procesal Civil, además de su socialización, se destaca la realización de diplomados y talleres con estudiantes y catedráticos universitarios de todas las universidades públicas y privadas del país, así como con Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, abogados en el ejercicio privado de la profesión y representantes de cámaras empresariales, con vistas a propiciar su apropiación, desarrollo profesional y dotación de herramientas e instrumentos para su correcta aplicación.

³⁶ Su Director Residente, Cesar Barrientos Pellecer, jugó un rol relevante en el apoyo técnico al proceso. Igualmente fundamental fue la participación técnica de la Abogada Ana Rodas Quito, Coordinadora en funciones del Área Técnica de dicho Proyecto.

³⁷ Muy especialmente cabe reconocer los aportes jurídicos y esfuerzos personales de los Magistrados Daysi Rodríguez y Marco Tulio Barahona, así como el apoyo brindado por la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, la Abogada Vilma Morales.

Con la Ley de Transparencia se desarrollaron acciones similares, entre las que sobresalen talleres con jóvenes³⁸ y servidores públicos.³⁹ Las jornadas de capacitación se han realizado por demanda de los interesados, lo que advierte un reconocimiento al abordaje del tema tanto de FOPRIDEH como de la Alianza 72.

La oportunidad de formar servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información resulta invaluable, pues garantiza respeto y una aplicación adecuada de la Ley, y favorece la generación de una cultura de apertura a la rendición de cuentas en la gestión pública.

2.5.4. En el campo de construcción de ciudadanía y valores

Proyectando la visión de la sostenibilidad y eficacia de los cambios en la legislación y la certeza de la reivindicación de cambios continuados, FOPRIDEH ha incursionado en las áreas formativas para el desarrollo de capacidades en valores, derechos y garantías constitucionales, a través de la realización de diplomados, especialmente con maestros y maestras de escuelas e institutos del Estado, para que hagan labor de efecto multiplicador con los niños y jóvenes que atienden. Las actividades formativas son acompañadas de manuales⁴⁰ y metodologías de enseñanza que garantizan la asimilación de los nuevos conocimientos y valores.

El compromiso con la formación de valores es de tal magnitud, que adicionalmente a los diplomados con maestros, se introdujo un proyecto denominado “Promoviendo Valores, Derechos y Garantías Constitucionales en la Juventud” que sólo en el año 2007 había logrado capacitar a 15 mil alumnos de quinto a noveno grado de escuelas e institutos públicos del Departamento de Francisco Morazán, proyectándose llegar a unos 40 mil en el año 2009.

Para el apoyo de este trabajo se publicó el “Texto Didáctico Sobre Valores, Derechos y Garantías Constitucionales en la Juventud”, documento estandarizado para la ejecución de las capacitaciones.

El paso siguiente, y en el que ya se tienen avances, consiste en incorporar en el Currículo Nacional Básico de la Secretaría de Educación, los temas de valores, derechos y garantías constitucionales, como asignaturas regulares de estudio.

³⁸En coordinación con el Instituto de la Juventud, a través de un convenio de cooperación mutua en la materia.

³⁹Oficiales de Información de las distintas instituciones obligadas, autoridades y empleados de diversas municipalidades, funcionarios del Tribunal Superior de Cuentas, Ministerio de Salud, SETCO, SANAA, Ministerio de Seguridad, Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente, SOPTRAVI, así como con comités de probidad y ética de las distintas instituciones centralizadas y descentralizadas del Estado.

⁴⁰FOPRIDEH ha elaborado e introducido un Manual Básico Sobre Valores Derechos y Garantías Constitucionales.

2.5.5. Investigación en Justicia

FOPRIDEH culminó y presentó públicamente, a finales de septiembre de 2007, el diagnóstico sobre la situación del Sistema de Justicia Penal, así como la evaluación del desempeño del Poder Judicial y el Ministerio Público en el mismo, cuyas recomendaciones fueron puestas a disposición de las entidades involucradas para su análisis y aplicación, sobre aspectos que contribuyen al mejoramiento del sistema de justicia.⁴¹

Asimismo, y previo a la realización del estudio anteriormente referido, específicamente en el año 2003, FOPRIDEH, en el marco de la Coalición Para el Fortalecimiento de la Justicia, publicó un estudio denominado “*La Interpretación Constitucional: Lucha Cívica por el Respeto de la Voluntad Soberana del Pueblo Hondureño*”, que recoge la posición de sociedad civil con respecto a la pugna sucedida entre el Congreso Nacional y la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a qué Poder del Estado le corresponde la interpretación última de la Constitución de la República.

2.5.6. En la construcción de sinergias con redes y actores nacionales y regionales

La otra línea de aportes en la estrategia para la modernización de la justicia en forma sostenida, involucra la capacidad de propuesta, de convocatoria, credibilidad, habilidad y tacto político de FOPRIDEH, para la potenciación de sinergias con distintos sectores y actores de la sociedad, y particularmente de la sociedad civil organizada, en temas de marcada influencia en la institucionalidad jurídica del país.

Así, se destaca la relevancia en la conformación de alianzas estratégicas a diversos niveles, como ser las Comisiones Regionales y Temáticas de FOPRIDEH, entre éstas especialmente su Comisión de Justicia, la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, la Alianza Cívica para la Defensa de la Constitución, la Alianza 72, y muy recientemente FACED Justicia, la Federación Centroamericana de Asociaciones para el Fortalecimiento del Estado de Derecho.

La Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia se organizó en el año 2000 para lograr la efectividad de los cambios requeridos en la modernización del sistema de justicia. Comenzó a ganar respetabilidad y reconocimiento al hacer valer, a lo largo de sus acciones, la vigencia y el respeto de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución de la República.

⁴¹ Cabe destacar que ya se había realizado un diagnóstico crítico sobre la implementación del nuevo Código Procesal Penal en el 2002; si bien con una metodología y unos indicadores muy diferentes al presente, dada la proximidad con respecto a la puesta en vigencia del Código del primero, y la experiencia acumulada de poco menos de 5 años, al momento de la elaboración de éste segundo.

Ante el conflicto generado en el año 2002 sobre la disputa de competencia entre los tres Poderes del Estado para la interpretación de la Constitución de la República, interpuso una demanda ante la sala Constitucional, obteniendo una sentencia favorable de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual se evitó que el Poder Legislativo se arrogara el derecho de interpretar la Carta magna. Con este fallo se logró afirmar la competencia del Poder Judicial como vigilante de la Constitución, lo que a la vez tuvo efectos adicionales en el reposicionamiento de los Poderes del Estado alrededor de las funciones prescritas en la Constitución.

Otra coalición importante es la *Alianza Cívica para la Defensa de la Constitución*, fundada en octubre de 2002, por 30 redes nacionales representativas de distintos sectores de la sociedad hondureña. Esta alianza responde a las estrategias de FOPRIDEH y de la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, de contar con movimientos sociales con fuerza y capacidad de incidencia sobre los tomadores de decisiones en relación a temas de interés nacional.

A nivel regional se constituyó la *Federación de Asociaciones Centroamericanas para el Fortalecimiento del Estado de Derecho*, conocida como FACED Justicia, actualmente con filiales en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. La FACED forma parte del interés de FOPRIDEH por ir más allá del ámbito nacional. Por Honduras participan, además de FOPRIDEH, asociaciones de juristas, tanto del sector público como privado, entre éstas, la Asociación de Estudios Penales y Sociales, la Asociación de Mujeres Juristas, la Asociación de Fiscales, la Asociación de Jueces y Magistrados, la Asociación de Jueces por la Democracia y la Asociación de Defensores Públicos.

Es importante destacar que en la FACED, la representación de Honduras también está integrada por asociaciones de operadores de justicia, lo cual es indicativo del interés de provocar cambios desde el interior de las instituciones del Sistema.

La FACED es una organización con alta potencialidad para impulsar estrategias de incidencia en el Sector Justicia, y constituye una plataforma importante para el impulso de proyectos regionales que podrían tener impacto en el ámbito local. Así, por ejemplo y en el caso de Honduras, se ha constituido en el brazo técnico de la Coalición Para el Fortalecimiento de la Justicia, para los procesos de incidencia en la futura selección y nombramiento de los nuevos Magistrados a la Corte Suprema de Justicia y de las altas autoridades del Ministerio Público, a realizarse a finales del año 2008 y principios del 2009.

*Alianza 72*⁴² se constituyó para lograr la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Con el apoyo de FOPRIDEH esta instancia social ha tomado el acuerdo de mantener la Alianza 72 más allá de la simple aprobación de la Ley, para constituirse en vigilante de su implementación. La organización ha comenzado a involucrarse en otros temas que directamente afectan lo que es el Derecho a la información. Alianza 72 ha demostrado mucha capacidad, efectividad y beligerancia en incidencia entre los Poderes Públicos, logrando su reconocimiento. Aspecto último que se comprueba con las solicitudes de apoyo que, en materia de capacitación, ha recibido y continúa recibiendo por parte de diferentes instituciones del Estado.

Las Comisiones Regionales y Temáticas. Son instancias integradas por OPD's afiliadas a la Federación, que se asocian tomando en cuenta sus afinidades temáticas y la proximidad geográfica. Estas Comisiones han jugado un rol fundamental en socialización de leyes y capacitación de estructuras y líderes de base. Sobresalen las constituidas en Olancho, Norte, Occidente y Centro y Sur del país.

Estas Comisiones constituidas con ONG's/OPD's responden a disposiciones contenidas en el estatuto de la Federación y a la estrategia de coordinación institucional. Su misión es crear ambientes de intercambio interinstitucional y propuestas colectivas. Son las principales promotoras y ejecutoras de las acciones de la Federación y sus estrategias de incidencia en los ámbitos regional y local.

2.5.7. Sobre la anticipación a futuros procesos

En previsión a eventos de trascendencia en el corto plazo que sucederán en la vida pública del país, la Federación, dispone de un plan general de incidencia ciudadana para incidir, especialmente en los procesos de selección y nominación de candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General y Fiscal General Adjunto. Su primera etapa, ya iniciada, consistió en conformar la “Alianza Cívica por el Mejoramiento de la Justicia” con características de un frente ciudadano común para coordinar esfuerzos entre las diferentes organizaciones, instancias y sectores de sociedad civil que muestren interés en trabajar este tema.

Al mismo tiempo dispone de instrumentos técnicos⁴³ elaborados en el seno de la Federación de Asociaciones Centroamericanas para el Fortalecimiento del Estado de Derecho (FACED-Justicia) y validados por la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, para darle sustento técnico a toda la estrategia de incidencia.

En la línea de las previsiones hacia el futuro, la Federación ejecuta una estrategia de fortalecimiento y revitalización de las Coaliciones Regionales Para el Fortalecimiento de la Justicia, como instancias importantes en la estrategia de garantizar la sostenibilidad de los procesos.

⁴² Su comité coordinador está conformado por FOPRIDEH, CIPRODEH, COFADEH, APH, C-LIBRE, FOSDEH, pero aparte de éstas, la integran muchas otras, como ACI-PARTICIPA, comisiones de transparencia de occidente, Caritas y la Fundación Democracia sin Fronteras.

⁴³ Perfil de cargos, propuesta de procedimientos e indicadores objetivos y científicos de evaluación de candidatos, entre otros.

El fin último, y que ya muestra avances en la línea de los aportes y resultados, es el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, así como la consolidación de Honduras como Estado de Derecho, entendiendo como tal, no solamente un Estado donde hay leyes, sino un Estado donde esas Leyes efectivamente se cumplen, o en su caso, se hacen cumplir.

2.6. Principales Aprendizajes en el Proceso de Incidencia

Sobre el papel de la Federación

1. Si hay algo por lo que se ha caracterizado el proceso de incidencia de FOPRIDEH, es por identificar aliados, tanto dentro de sociedad civil como en el propio sector público, si bien es cierto, cabe aceptar, en este último caso dichas alianzas suelen ser coyunturales. En este contexto, FOPRIDEH ha comprendido que su principal fortaleza está en su constitución como Federación de ONG's, es decir, en su fuerza interna, misma que representa una carta de presentación muy fuerte al momento de tratar con instancias estatales o con autoridades de los Poderes Públicos. Igualmente se reconoce que este es un ámbito para cuya consolidación requiere invertir mayores esfuerzos.
2. FOPRIDEH es de las pocas instancias de sociedad civil que trabajan a lo largo de todo el proceso de incidencia legislativa, desde la creación del Anteproyecto de una Ley, pasando por su aprobación en el Congreso Nacional, la socialización de la ley aprobada, hasta el monitoreo sobre su implementación, lo que implica la realización de evaluaciones y recomendaciones de aplicación.
3. El interés de FOPRIDEH no debe enmarcarse solamente en crear aliados momentáneos, sino mantenerlos, sobre todo cuando éstos han logrado ganar espacios importantes y reconocimiento, tanto por la sociedad, como por los Poderes públicos. Casi todas las alianzas construidas para incidir en el sector justicia han respondido a momentos coyunturales para el tratamiento de una problemática concreta; no obstante, muchas han sobrevivido más allá de ese momento coyuntural (Así, por ejemplo, la Coalición Para el Fortalecimiento de la Justicia y la Alianza 72).

Con relación al trabajo con Coaliciones

4. “No basta conformar coaliciones o alianzas sólo de nombre para que sirvan como aval ficticio en la ejecución de procesos de incidencia, es necesario darles vida orgánica y funcionamiento. En algún momento, algunas Coaliciones y alianzas fueron conformadas por la necesidad inmediata de emprender algunos procesos de incidencia, pero no se les dio seguimiento y lógicamente se disgregaron”⁴⁴

⁴⁴ Rigoberto Cuellar, Coordinador Programa de Justicia y Anticorrupción, FOPRIDEH, agosto, 2007.

5. Con la Ley de Transparencia, se logró una buena ley, se adoptaron las reformas propuestas, pero después vino el Poder público y por más que se hizo incidencia positiva, terminaron nombrando a tres Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública, no afines con el perfil requerido para los propósitos de la Ley. Eso desmintió, en gran parte, todo el esfuerzo que se hizo por lograr una buena legislación.

Respecto a la estrategia de incidencia

6. “Cuando se habla de incidencia en políticas públicas en Honduras, necesariamente debe traducirse en tocar intereses políticos o poderes económicos. Se trata de ocupar un espacio que normalmente está ocupado por un Poder fáctico, como está tan de moda llamarlo”⁴⁵
7. Las estrategias para lograr una eficacia en la incidencia política en justicia depende mucho del tema que se trate. Si el propósito es la aprobación de una ley que políticamente no tiene muchas implicaciones, o por lo menos las mismas no resultan muy evidentes, el trabajo de incidencia puede resultar más fácil o más efectivo que otros.
8. Para incidir en políticas públicas, indiscutiblemente hay que jugar con factores políticos, pero hay que saber apartar el partidismo político y hacerlo con objetividad y alta capacidad técnica.
9. La capacidad de propuesta y la credibilidad son el plus y el ingrediente básico para poder tener una incidencia efectiva en políticas públicas y también para la propia sobrevivencia de la Federación.
10. A la luz del endurecimiento de algunas posiciones y decisiones oficiales con respecto a las iniciativas de cambio y en la implementación de propuestas y frente a los nuevos desafíos que se avecinan, se advierte la necesidad de replantear la estrategia de incidencia, debiendo fortalecerse las alianzas con movimientos sociales con capacidad de movilización popular.
11. Es importante, en materia de incidencia, tener la humildad suficiente y la capacidad de conciliación para lograr que diferentes organizaciones, pertenecientes o no a FOPRIDEH, se mantengan integradas en las alianzas constituidas, sin disputas de espacios y con eficientes niveles de coordinación que orienten los esfuerzos en una misma dirección.
12. Se ha logrado establecer que los procesos de incidencia son caros, pero no se cuestionan los beneficios. No obstante lo anterior, es necesario racionalizar recursos con otras organizaciones de Sociedad Civil. En no pocos casos demasiadas organizaciones están haciendo lo mismo.

⁴⁵ Idem

13. Las organizaciones de sociedad civil que desarrollan procesos de incidencia en políticas públicas, en muchos casos dependen de la cooperación externa, lo cual puede poner en riesgo la continuidad y sostenibilidad de los procesos, y con ello la capacidad de incidencia, pudiendo llevar a la deslegitimación de las organizaciones ante la sociedad.

Con relación al rol de las afiliadas

14. Muchas OPD's afiliadas a la Federación todavía no están entendiendo y muestran resistencia a la participación de FOPRIDEH en el campo de la incidencia en políticas públicas, pero no es culpa de ellas. Lo que sucedió es que los cambios de estrategia, fundamentales para la sobrevivencia de la Federación, no fueron asumidos desde la base. Además, antes las OPD's eran ejecutores de proyectos sin mirar el contexto de la Federación.
15. Ante una nueva visión de la incidencia basada en la movilización popular, FOPRIDEH debe tener a las afiliadas muy conscientes del trabajo que se impulsa y, además, que crean firmemente en la estrategia de la Federación.

Sobre el impacto de los aportes para el país

16. Las reformas constitucionales⁴⁶ que modificaron el procedimiento para la elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, “constituyen el avance democrático más significativo de los últimos cien años”⁴⁶ en el propósito de otorgar al Poder Judicial, mayor funcionalidad e independencia.
17. El trabajo de FOPRIDEH ha permitido lograr avances de trascendencia en la creación y reforma de leyes que están contribuyendo a modernizar el sistema de impartición de justicia en el país, aunque todavía los avances son incipientes y requieren de mayores esfuerzos para profundizar el cumplimiento de la agenda de incidencia en políticas públicas del sector justicia.
18. El comportamiento oficial observado en el nombramiento de los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública debe ser entendido como un campanazo de alerta para anticiparse a posibles acciones recurrentes que pueden escamotear otros procesos en marcha, no sólo en el campo de justicia, sino en los temas de las reformas electorales.

⁴⁶ Rafael Pineda Ponce, Diputado Presidente del Congreso Nacional. Exposición de motivos, proyecto de Decreto Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la elección de Candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, abril 2001.

19. Pese a los esfuerzos por fortalecer el Estado de Derecho, y algunos avances innegables sobre la materia, la ciudadanía en general continua teniendo una percepción, muchas veces alimentada por acontecimientos que trascienden a la opinión pública, del Poder Judicial y de los operadores de justicia en su conjunto, de que éstos continúan alimentando las viejas prácticas clientelistas y partidizadas en la administración de justicia, en franco desafío a los intereses y aspiraciones de la sociedad hondureña, dejando de lado su independencia y objetividad.
20. Un adecuado funcionamiento, así como el nivel de eficiencia y credibilidad del sistema de justicia, es el baluarte en que se sustenta la construcción democrática de un país.

En consecuencia, “lo que FOPRIDEH está ayudando a construir ahora, es la estructura jurídica institucional moderna y al servicio de la sociedad, para que cuando venga el relevo generacional, donde la voluntad política se manifieste con real interés en las transformaciones, no se pierda el tiempo empezando de cero, sino que puedan comenzar a trabajar desde el primer día, porque si tienen que invertir tiempo creando las leyes necesarias para hacer cambios, se habrá perdido un momento histórico importante”⁴⁷

2.7. Proyecciones hacia el Futuro

En reforma legislativa

1. Lograr la discusión y aprobación de la Ley de la Comisión Interinstitucional de Justicia Penal, la cual se encuentra a nivel de dictamen;
2. Completar la legislación complementaria de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, especialmente la aprobación de su Reglamento, por parte de los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública, y la Ley General de Archivos, por el Congreso Nacional; y,
3. Propiciar el inicio de la discusión por parte de la Comisión legislativa dictaminadora, tanto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como de la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial.

Sobre socialización y monitoreo de leyes y funcionamiento del Sistema de Justicia

4. Continuar con la socialización del Código Procesal Civil, aprovechando debidamente la *vacatio legis*⁴⁸ de dos años prevista en la misma norma;

⁴⁷ Rigoberto Cuellar, Coordinador Programa de Justicia y Anticorrupción, FOPPRIDEH, agosto 2007.

⁴⁸ Período que transcurre entre la aprobación de la Ley y su entrada en vigencia en virtud de su promulgación.

5. Dar seguimiento a los esfuerzos de la Corte Suprema, orientados a prepararse para la implementación y puesta en vigencia del Código Procesal Civil, tanto desde la perspectiva de estructuración orgánica, como desde la perspectiva de formación anticipada de Jueces y Defensores Públicos;
6. Continuar con la socialización de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, orientada a su grupo meta natural de la sociedad civil, pero también ampliando el grupo actualmente alcanzado dentro del sector público;
7. Dar seguimiento a la implementación y efectividad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y al desempeño de los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública; y,
8. Elaborar diagnósticos críticos, así como presentaciones públicas de sus resultados y recomendaciones, sobre la situación institucional y funcional (eficacia y desempeño) del Ministerio Público.

Formación en Valores

9. Continuar la realización de los Diplomados sobre valores, derechos y garantías constitucionales, extendiendo la experiencia piloto de Francisco Morazán, a las regiones Sur y Occidente del país; y,
10. Darle continuidad al proyecto “Promoviendo Valores, Derechos y Garantías Constitucionales en la Juventud” para capacitar a 15 mil alumnos más, de quinto a noveno grado de escuelas, centros básicos e institutos oficiales del país.

Incidencia Política

11. Continuar ejecutando el Plan Estratégico de Incidencia Ciudadana en los procesos de selección y nombramiento de los nuevos Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General y Fiscal General Adjunto. El Plan propone la obtención de respaldo social adecuado y suficiente de todas las afiliadas de FOPRIDEH, de las diferentes instancias de las cuales FOPRIDEH forma parte, así como de otras organizaciones no afiliadas e instancias legítimas de sociedad civil; y,
12. Con el mismo objetivo señalado en el numeral anterior, iniciar los procesos de acercamiento con los Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), Partidos Políticos, instituciones y entes que conforman las distintas Juntas Nominadoras y tener elaborados los proyectos de reglamento o propuestas de reforma de las mismas.

III. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN PÚBLICA DESDE SOCIEDAD CIVIL

3.1. Introducción

La experiencia anticorrupción de muchos países alrededor del mundo, enseña que el combate de este flagelo es un proceso intrínsecamente político que requiere del desarrollo de actividades comprometidas, tanto dentro como fuera del gobierno, con vistas a lograr cambios permanentes.

Por ello una reducción significativa de la corrupción implica, además de la adopción de estrategias de largo plazo, un fuerte compromiso y liderazgo político, acciones colectivas que involucren a toda la sociedad y decisiones debidamente fundamentadas.

La atención y participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la vigilancia ciudadana al funcionamiento del sector público, se han convertido en un contrapeso importante para impedir la profundización de la corrupción en las esferas de lo público y lo privado.

En FOPRIDEH se ha lanzado el reto, a lo interno primero, a la sociedad y al país después, de impulsar e implementar una estrategia nacional anticorrupción, coincidente con las aspiraciones de la sociedad civil, a fin de facilitar mediante propuestas técnicas, la adopción de prácticas y nuevas políticas de Estado, que contribuyan a generar nuevas actitudes de los administradores y funcionarios, basada en la cultura de la decencia y el respeto por el patrimonio de la sociedad.

En este marco, la Federación considera fundamental la realización de un monitoreo continuo del comportamiento de los funcionarios y de las instituciones públicas, de los dirigentes y líderes de organizaciones sociales y del empresariado, a fin de identificar conductas corruptas o corruptoras, documentarlas y convertirlas en denuncias que promuevan la condena social, como forma de control social para el adecuado manejo de los recursos, con la visión de avanzar hacia una administración y liderazgo transparente.

Para lograr efectividad en estas iniciativas, la Federación desarrolla una *Política Institucional en el Ámbito de Lucha Contra la Corrupción*, donde define su concepción sobre este fenómeno, analiza las causas y efectos del problema, plantea líneas de actuación para el tratamiento del tema, al tiempo que demuestra su carácter articulador, como elemento esencial que no debe faltar en todos los programas que se ejecutan a lo interno y hacia el exterior de la Federación.

La forma de hacer efectiva su influencia y aplicación, a lo interno, es mediante la activación de las Comisiones Regionales y el fortalecimiento de las capacidades de los dirigentes de las ONG's en el manejo de programas de lucha contra la corrupción, a nivel de los Departamentos y municipios de su área de cobertura.

En el ámbito externo, se plantea la integración y participación propositiva y de coordinación con el Consejo Nacional Anticorrupción, en tanto instancia nacional y mediante una fusión de agendas, para coadyuvar al cumplimiento y profundización de las políticas nacionales en esta materia.

FOPRIDEH tiene así la virtud de convertirse en la primera organización de desarrollo que dispone de una estrategia institucional anticorrupción, lo que la hace merecedora de la confianza como un interlocutor válido de la sociedad civil para el abordaje y tratamiento de esta temática ante los diversos sectores de la vida nacional.

3.2. Marco Conceptual

Los esfuerzos para combatir la corrupción han cobrado fuerza significativa y excepcional importancia en los países del tercer mundo, especialmente por presiones de los organismos financieros y de la cooperación internacional, lo que ha dado lugar a que los Gobiernos se vean compelidos a la adopción de políticas y prácticas amigables con la decencia y la administración transparente de los recursos.

En cada país, este fenómeno asume diferentes características y en consecuencia requiere de enfoques específicos y diferenciados para cada realidad, desde su concepción hasta el diseño de políticas y estrategias de acción, así como la creación de los soportes legales y judiciales, y las medidas educativas y restrictivas para su enfrentamiento.

Uno de los problemas frecuentes en la mayoría de organizaciones de sociedad civil es la carencia de una visión conceptual integral que permita entender claramente el concepto de corrupción/anticorrupción, y por lo tanto ven la lucha anticorrupción como algo muy efímero, difuso y difícil de medir en términos de logros o éxitos concretos inmediatos.

Por ello, el punto de partida en la lucha anticorrupción consiste en definir un concepto del significado de ese fenómeno multidimensional, para tomar posición con respecto a la diversidad de enfoques y propuestas que en los últimos años ha venido presentando la literatura y la práctica en distintos contextos.

Una organización de amplia trayectoria en el tema y respetada por los Gobiernos, como es Transparencia Internacional, define a la corrupción como “el abuso del poder público para obtener un beneficio particular y supone un comportamiento ilegal o impropio de un funcionario (a) público (a) que se favorece a sí mismo (a) o a terceros mediante el abuso del poder a él o a ella delegado.”

Esta concepción es coincidente con la definición adoptada por el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) de Honduras que la define como “un abuso de la posición pública cuando un funcionario acepta o solicita un soborno, a través de prácticas de nepotismo, prevaricato, cohecho, apadrinamiento y otras, para la obtención de beneficios personales. Incluye la conducta de personas o empresas particulares que ofrecen sobornos para eludir políticas y procesos públicos.”

Otros autores la definen como “los actos contrarios a la moral o a la ley” (Romero, M.); “el abuso de un cargo público para obtener beneficios privados” (Banco Mundial); “efecto de carencias institucionales, inestabilidad política o poca solidez de los sistemas legislativos y burocráticos” (Fondo Monetario Internacional; o como el “aprovechamiento indebido de la administración de un patrimonio común. Atentar contra los bienes de la sociedad, sean estos personales o comunitarios, privados o estatales” (Yankelewitz, S).

Institucionalmente, y para los fines de su política anticorrupción, en FOPRIDEH ha sido adoptado como concepto de corrupción *“el abuso del poder público para obtener un beneficio particular. La corrupción supone un comportamiento ilegal, activo o pasivo, impropio de un funcionario (a) público (a) que se favorece a sí mismo (a) o a terceros, mediante el uso inadecuado del poder a él o a ella delegado, afectando bienes públicos o privados, individuales o colectivos.”*

La referida Política define como las principales causas de la corrupción en Honduras, la politización de las instituciones gubernamentales, descentralizadas y desconcentradas, así como los programas y proyectos ejecutados con fondos nacionales y de cooperación internacional; la pérdida de valores éticos, morales y falta de identidad nacional; dominio de un poder fáctico corrupto sobre los Partidos Políticos y en consecuencia de los tres Poderes del Estado; inseguridad Jurídica e impunidad; tolerancia social frente a la corrupción; falta de acceso a la información pública; inestabilidad de los servidores públicos; deficiencia de los entes de control y de los operadores de justicia; y, aceptación de la corrupción por amplios sectores de la población como algo normal.

Entre los efectos que genera el comportamiento de funcionarios e instituciones, según la estrategia, se identifican el agravamiento de la pobreza; la distorsión del desarrollo social y económico; el deterioro de la confianza en las instituciones, la débil afirmación de la democracia; el incremento y profundización de las desigualdades sociales; y, la reducción de la inversión nacional y extranjera.

En ese sentido, la Federación ha definido lineamientos estratégicos prioritarios, que pueden contribuir de manera significativa a promover avances en la lucha anticorrupción, los cuales aluden a fortalecer el acceso a la comunicación e información pública; la participación anticorrupción de todos los actores de sociedad civil y del propio Gobierno; promoción de valores democráticos y éticos; el desarrollo de la investigación (especialmente periodismo investigativo), capacidad de incidencia, monitoreo y de control de la corrupción; la regulación y control estricto del financiamiento de los Partidos Políticos y campañas electorales; la estabilidad del servidor público en base a méritos; transparencia en la gestión de los Gobiernos municipales; promover la condena social, el señalamiento público, la exclusión de los corruptos y el fin de la impunidad; e, introducir en los planes de estudio del sistema educativo, la educación cívica, moral, y valores patrióticos.

En FOPRIDEH, el tema anticorrupción ha dado un giro muy importante en el marco de su estrategia de incidencia política, el cual se caracteriza por su vinculación estrecha con los temas y estrategias en las áreas de Justicia, Democracia, Gobernabilidad y Fortalecimiento Asociativo de la Federación, bajo la comprensión que la corrupción/anticorrupción constituye un componente inseparable que está presente en las estrategias de todos los programas y propuestas de acción.

A partir de la construcción de las bases conceptuales, la comprensión de las causas y efectos de la problemática de corrupción, la presencia de instituciones públicas especializadas en el tema, y a la luz de las propuestas de cambio planteadas desde la visión de la sociedad, FOPRIDEH considera fundamental la definición de una estrategia conjunta entre las instancias gubernamentales⁴⁹ y los movimientos sociales, para enfrentar con efectividad los desafíos de la construcción de una sociedad y un Estado con instituciones transparentes.

En ese sentido, una de las decisiones básicas en esta lucha, consiste en evidenciar voluntad política, no sólo de los Gobiernos, sino de las organizaciones sociales y empresariales que han decidido apostar sus fortalezas contra este fenómeno, que desequilibra la confianza en las instituciones y provoca inestabilidad política en los países, por la debilidad en la eliminación de las causas y efectos que lo generan.

3.3. La Agenda Anticorrupción de FOPRIDEH

Los ejes temáticos de acción, están referidos al fortalecimiento interno de FOPRIDEH en la lucha contra la Corrupción; el impulso de una agenda nacional de lucha contra la corrupción en alianza con el Consejo Nacional Anticorrupción; promoción de valores anticorrupción en la ciudadanía y fortalecimiento de las bases para la práctica del buen gobierno. A continuación se describen los objetivos y actividades por cada eje temático.

3.3.1. Fortalecimiento Interno de FOPRIDEH en la Lucha Contra la Corrupción

Objetivo: Fortalecer la capacidad de incidencia de FOPRIDEH en materia de lucha contra la corrupción, a través de la participación activa de sus afiliadas y de otras organizaciones de sociedad civil a nivel nacional, en la ejecución de su política institucional anticorrupción.

Actividades previstas

- Formación y educación de los miembros de las organizaciones afiliadas a FOPRIDEH y otras organizaciones de sociedad civil, a través de la Coalición Para el Fortalecimiento de la Justicia y el Movimiento Cívico para la Democracia, en la lucha anticorrupción, cívica y política.

⁴⁹ Tribunal Superior de Cuentas, Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General de la República, Ministerio Público, Dirección Ejecutiva de Ingresos, Consejo Nacional Anticorrupción, Instituto de Acceso a la Información Pública y Secretaría de Seguridad, entre otras.

- Establecer un observatorio de la corrupción a nivel nacional.
- Establecer un sistema de indicadores que permita evaluar la corrupción.
- Organizar la hemeroteca especializada en denuncias sobre corrupción con el propósito de darle seguimiento y publicarlas periódicamente.
- Promover la organización de un Frente Centroamericano en contra de la Corrupción.
- Promover el acercamiento de FOPRIDEH con Transparencia Internacional y sus afiliadas en América Latina y el Caribe.

3.3.2. Impulso de una Agenda Nacional de Lucha Contra la Corrupción en alianza con el Consejo Nacional Anticorrupción

Objetivo: Incidir, a través de la participación propositiva de FOPRIDEH, en el Consejo Nacional Anticorrupción y en su estrategia nacional de lucha contra la corrupción.

Actividades previstas

- Participar en las auditorias sociales a las instituciones del Sector Justicia.
- Integrar capacidades y recursos para la incidencia en el nombramiento de las altas autoridades de las instituciones del Sector Justicia, garantizando que las mismas respondan a criterios objetivos de mérito, capacidad e idoneidad, y bajo procedimientos transparentes con participación ciudadana.
- Coparticipar en las acciones orientadas a lograr la correcta implementación de leyes importantes para fomentar la transparencia y las buenas prácticas en la gestión administrativa (Ley de Transparencia y Código de Ética de los Funcionarios Públicos).
- Desarrollar acciones integradas para incidir en la aprobación de nuevas leyes destinadas a garantizar la imparcialidad en la función judicial (Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial).
- Interactuar en el seguimiento a la Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- Coadyuvar acciones orientadas a crear conciencia en la ciudadanía sobre la importancia de la lucha contra la corrupción.
- Apoyar en el establecimiento y fortalecimiento de mecanismos de denuncia y de seguimiento a casos de corrupción.

- Concertar acuerdos para la creación y celebración de la semana anticorrupción en alianza estratégica con otras organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional.
- Promover conjuntamente desarrollo de valores en la ciudadanía, sobre el respeto a la legalidad, prácticas de transparencia, rendición de cuentas e intolerancia hacia la corrupción pública.
- Contribuir a la defensa conjunta de las reformas electorales vigentes y buscar perfeccionarlas, especialmente las relacionadas con el financiamiento de las campañas electorales.

3.3.3. Promoción de Valores en la Ciudadanía

Objetivo: Orientar esfuerzos en la promoción de valores en la ciudadanía sobre el respeto a la legalidad constitucional y ordinaria, prácticas de transparencia, exigencia de rendición de cuentas e intolerancia hacia la corrupción pública.

Actividades previstas

- Continuar los diplomados orientados a maestros y maestras de escuelas e institutos de educación pública sobre “Valores, Derechos y Garantías Constitucionales en la Juventud”; procurando la extensión de este programa a nivel nacional.
- Continuar la formación de estudiantes de escuelas e institutos de educación pública sobre “Valores, Derechos y Garantías Constitucionales en la Juventud”; procurando la extensión de este programa a nivel nacional.
- Continuar la elaboración y divulgación de los informes acerca del estado de la corrupción en Honduras.
- Organizar e institucionalizar el primer Foro Nacional Anticorrupción, con la participación de todas las organizaciones nacionales e invitados internacionales que trabajan el tema.
- Desarrollar una campaña mediática a nivel nacional, contra la corrupción, en coordinación con otras instituciones seleccionadas.
- Organizar y difundir un programa radiofónico diario, y un periódico digital, para divulgar orientación cívica, denuncia, información contra la corrupción, dirigidos a la población en general, con la promoción de las afiliadas y de organizaciones de sociedad civil.

3.3.4. Fortalecimiento de las condiciones jurídico-políticas para la práctica del buen gobierno.

Este trabajo se desarrollará a través de la coordinación entre los programas de Democracia y Gobernabilidad con el de Justicia y Anticorrupción.

Objetivo de Democracia y Gobernabilidad: Fortalecimiento de las instituciones democráticas y efectividad en la transparencia de la gestión pública.

Actividades previstas

- Coordinar esfuerzos y desarrollar actividades de organización, capacitación y movilización de las organizaciones de sociedad civil, para la incidencia contra la corrupción, en coordinación con el programa de Democracia y Gobernabilidad de FOPRIDEH y el Movimiento Cívico Para la Democracia.
- Incidir en la aprobación, socialización, defensa y vigilancia de la correcta puesta en práctica de reformas a la Ley de Servicio Civil, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Ley del Registro Nacional de las Personas y Ley de Participación Ciudadana, entre otras encaminadas a garantizar el desempeño de buen gobierno.
- Crear mecanismos para la realización de auditorías sociales a la formulación, aprobación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de la República.
- Crear mecanismos e instancias de auditoría social sobre la gestión pública en el ámbito municipal (local), a través de las afiliadas de FOPRIDEH y la posible coordinación de éstas con otras instancias de sociedad civil (Comisiones Municipales de Transparencia, Comisionado Municipal de Transparencia, entre otros).
- Promover con el Movimiento Cívico para la Democracia la normativa que prohíba a los bancos otorgar préstamos a los Partidos Políticos o con destino a ellos, con el fin de invertirlos en campañas electorales.
- Promover la discusión pública y transparente en la formulación, ejecución, y liquidación del Presupuesto General de la República.
- Promover que en la Ley del Tribunal Superior de Cuentas se establezca la obligación de éste para auditar las finanzas de los Partidos Políticos.
- Darle seguimiento a la Ley y al ente que el Poder Ejecutivo creará para coordinar y supervisar resoluciones de auditoría interna del Gobierno, luchar para que el mismo no sea integrado en forma sectaria.

- Exigir a las Secretarías de Estado, así como a los entes descentralizados y desconcentrados, la rendición de cuentas de su gestión, por medio de foros, conferencias o eventos específicos para tal propósito.
- Con el Movimiento Cívico para la Democracia, organizar y promover la defensa de la Ley Electoral vigente, oponerse a las reformas negativas y promover nuevas disposiciones que fortalezcan el sistema democrático y la lucha anticorrupción.
- Darle cumplimiento al artículo 9 de la Ley Orgánica del Presupuesto que ordena la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo de por lo menos cinco años, el que debe ser aprobado por el Congreso Nacional de la República.
- Promover y dar seguimiento, para que el Tribunal Superior de Cuentas practique una auditoría integral a la asignación presupuestaria de la Casa de Gobierno y del Congreso Nacional.
- Promover una legislación que prohíba a los empleados públicos que hayan cesado en sus cargos por sospechas de actos de corrupción para que durante cinco años no participen en negociaciones públicas del Estado.
- Con el Movimiento Cívico para la Democracia, organizar y promover la defensa de los Artículos irreformables de la Constitución de la República de Honduras.

Objetivo de Justicia: Consolidación del Estado de Derecho mediante el respeto a la legalidad y la lucha contra la impunidad.

Actividades previstas

- Participar en los esfuerzos para la incidencia en el nombramiento de las altas autoridades de las instituciones del Sector Justicia, garantizando que las mismas respondan a criterios objetivos de mérito, capacidad e idoneidad y bajo procedimientos transparentes con participación ciudadana.
- Realizar auditorías sociales de las principales instituciones del Sector Justicia (Tribunal Superior de Cuentas, Procuraduría General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial y Defensa Pública), a través de diagnósticos técnicos sobre la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones.
- Incidir en la aprobación, socialización, defensa y vigilancia de la correcta puesta en práctica de las reformas legales orientadas a garantizar la transparente e imparcial administración de Justicia (Ley Orgánica del Poder Judicial, reformas al marco jurídico que regula al Ministerio Público, Ley de Transparencia, Código Procesal Civil, entre otras).

- Desarrollar seguimiento continuo al desempeño de la Justicia penal y de sus principales actores, mediante diagnósticos técnicos generales al sistema, así como el análisis de casos concretos de interés nacional vinculados con posibles actos de corrupción.
- Incidir para la inclusión en el Código Penal los delitos electorales, así como estipulados en la Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- Influenciar la adopción de medidas de protección a las personas y funcionarios públicos que denuncien de buena fe, actos de corrupción.
- Promover la aprobación de una nueva Ley del Servicio Civil con base en los principios de la meritocracia.
- Promover la emisión del Reglamento para la selección y elección del Fiscal General y del Fiscal Adjunto.

3.4. Principales Resultados Anticorrupción

El trabajo en el área de anticorrupción en FOPRIDEH es relativamente reciente. Su aparición en la agenda de la Federación ocurre a finales del 2003, en el marco del Proyecto Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras.

Su accionar principal ha consistido en la concienciación acerca de la problemática de la corrupción a nivel de funcionarios de las instituciones públicas y de sectores ilustrados de la ciudadanía, a través de campañas mediáticas, así como el desarrollo de acciones de coordinación, planificación e incidencia junto a otras organizaciones. Las acciones más relevantes en este campo son las siguientes:

1. FOPRIDEH ha fortalecido sus alianzas con entes contralores como el Tribunal Superior de Cuentas, a través del apoyo que se le brinda y trabajos conjuntos que se ejecutan con su Dirección de Probidad y Ética.
2. En su búsqueda de nuevos aliados se inscribe la suscripción de convenios entre FOPRIDEH y el Instituto Nacional de la Juventud, en cuyo marco se planificó y ejecutó el “Encuentro Nacional sobre Juventud, Transparencia y Democracia” con la participación de Jóvenes representantes de las Comisiones Municipales de Juventud a nivel nacional y jóvenes representantes de diversas afiliadas de la Federación a nivel nacional.
3. La Federación trabajó en el diseño y ejecución de la campaña nacional para condenar la corrupción en todas sus manifestaciones y niveles, la cual generó importantes manifestaciones de complacencia en la ciudadanía por tomar la iniciativa en esta lucha que afecta a la sociedad hondureña.

4. De manera conjunta con el Tribunal Superior de Cuentas, se ejecutó un plan de capacitación para el fortalecimiento de las capacidades de la Dirección de Probidad y Ética, de ese organismo contralor del Estado, en el marco de la Política Nacional Anticorrupción y de la política anticorrupción de FOPRIDEH.
5. En virtud del trabajo serio y propositivo en materia anticorrupción, el Poder Ejecutivo otorgó el reconocimiento oficial de la participación de FOPRIDEH como miembro de la Asamblea General del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) mediante la juramentación de los delegados de la Federación ante ese órgano decisorial, por el Presidente de la República.
6. FOPRIDEH ha logrado una influencia importante en la agenda del Consejo Nacional Anticorrupción, mediante la inclusión de temas vitales como el apoyo a la aprobación de la Ley de Transparencia, la Auditoría Social a las entidades contraloras del Estado, tema éste de mucha actualidad y necesidad para los órganos contralores, decisores y acusatorios.
7. La Federación ha facilitado el acompañamiento necesario a la Asamblea del Consejo Nacional Anticorrupción y asimismo ha brindado importante apoyo en la organización y planificación de sus actividades.
8. Se ha logrado la publicación y presentación pública del libro “Probidad y Ética en las Políticas Públicas”, elaborado por reconocidos profesionales hondureños y del ámbito centroamericano. Este documento constituye un esfuerzo inédito en el rescate de la grotesca historia de la corrupción en Honduras a lo largo del siglo XX, y cuya herencia nefasta se continúa reproduciendo con características penosas para la sociedad hondureña. Vale la pena estudiarlo.
9. FOPRIDEH mantuvo una participación activa en la aprobación por el Congreso Nacional del Código de Ética de los Funcionarios Públicos.
10. Divulgación periódica (anual) del informe del “Estado de la Corrupción en Honduras” un importante instrumento de investigación, análisis, seguimiento y denuncia pública a los casos de corrupción que más suenan en el país.
11. En coordinación con la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), se trabaja en la investigación y monitoreo de la publicidad gubernamental, a fin de extraer conclusiones acerca de los elevados costos de campañas oficiales para mejorar imagen pública.
12. Realización de evaluaciones sobre la gestión del Tribunal Superior de Cuentas.
13. Formulación de un plan estratégico de FOPRIDEH, para el enfrentamiento de la lucha contra la corrupción.

14. Realización del Foro sobre Buenas Prácticas en la Lucha Contra la Corrupción, con la participación de diferentes organismos de la sociedad civil y Comisiones Municipales de Transparencia.

3.5. Lecciones Aprendidas

1. Si se quiere combatir seria e integralmente la corrupción, es indispensable la puesta en marcha de una estrategia integral que enfatice en la educación de la población hasta lograr su apropiación de una nueva cultura basada en el entendimiento de que la sociedad no debe aceptar la convivencia en corrupción, pero además, es fundamental que la respuesta del Gobierno sea contundente y coincidente con los esfuerzos que impulsa la Sociedad Civil.
2. Para combatir la corrupción se requiere voluntad política, liderazgo estatal, y el abandono del blindaje que muchos funcionarios públicos presentan ante los señalamientos de corrupción y malos manejos administrativos, pero además se necesita que la ciudadanía demande de los Poderes del Estado un verdadero compromiso a favor de la erradicación de este fenómeno que degrada la cultura democrática.
3. Del lado de los Partidos Políticos no existe evidencia de suficiente voluntad para el combate de la corrupción, lo que se confirma con el hecho de que, en todos estos años, la lucha contra la corrupción no haya figurado como prioridad en sus propuestas de campaña.
4. Una de las mayores debilidades de la estrategia anticorrupción de FOPRIDEH es la carencia de una alianza amplia de sociedad civil para el enfrentamiento de esta problemática. El Consejo Consultivo Contra la Corrupción de FOPRIDEH (C-4) sigue siendo un conjunto de capacidades individuales, de significativa utilidad para efectos de consulta, pero carente de estructura y capacidad autónoma de denuncia, así como capacidad para la formulación de estrategias de incidencia como instancia.
5. Si en realidad se desea incidir en la lucha contra la corrupción, es fundamental mantener la presión y auditoria permanente ante el Tribunal Superior de Cuentas, el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre otras entidades, para ver por qué no están funcionando adecuadamente y determinar si la débil actuación frente a la corrupción es problema de leyes, si es problema estructural de las instituciones mismas o de sus operadores.
6. Para avanzar en la lucha anticorrupción es indispensable garantizar el acceso público a la información gubernamental, a fin de dar sentido práctico al Derecho fundamental de acceso a la información pública.

7. En consideración de los hechos de intolerancia a la crítica de funcionarios públicos indiciados como corruptos por la opinión pública, se vuelve un imperativo garantizar la libertad de prensa, mediante la prohibición de la censura a los medios y a los periodistas, desalentándolos de usar las leyes de difamación como medios de intimidación especialmente orientado hacia los comunicadores.

3.6. Proyecciones Hacia el Futuro

En el mediano y largo plazo, la Federación se ha planteado como tareas fundamentales las siguientes:

1. Consolidar la posición de la Federación en la Asamblea del Concejo Nacional Anticorrupción, influyendo en la articulación de su agenda con la Política Institucional Anticorrupción de FOPRIDEH;
2. Continuar con la presentación pública de los informes sobre el estado de la Corrupción en Honduras, como medio de comunicación e interacción con la ciudadanía en el fomento de una cultura anticorrupción;
3. Elaborar y presentar públicamente las conclusiones y recomendaciones de la auditoria social a ser practicada a la Procuraduría General de la República;
4. Continuar con la socialización de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con organizaciones de sociedad civil, instituciones públicas y otros sectores organizados de la sociedad;
5. Impulsar la socialización del Código de Ética del Funcionario Público, como una iniciativa que debe hacerse del conocimiento de la sociedad en general para presionar el comportamiento transparente de los funcionarios; y,
6. Continuar avanzando en el posicionamiento de las afiliadas de la Federación en la lucha contra la corrupción, contribuyendo a crear agendas comunes alrededor del tema con sus Comisiones Regionales y Temáticas.

IV. LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL EN LA ESTRATEGIA DE DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

4.1. El Punto de Partida

La memoria histórica institucional registra que en FOPRIDEH se comenzó a mostrar interés por el tema de las reformas electorales a partir del manifiesto de los partidos políticos del año 2001.

Para el mes de noviembre del año 2000 había sido planificada por el máximo organismo electoral de Honduras, la realización de elecciones internas de los partidos Nacional y Liberal, con el acuerdo de efectuarlas el mismo día, para evitar interferencias y sesgos que militantes de un partido pudieran ocasionar en el otro.

Sólo el Partido Liberal pudo realizarlas en la fecha prevista, porque la corriente “Arriba Honduras” del Partido Nacional, estaba cuestionada desde afuera del Partido y encontró dificultades para inscribir a su candidato a la presidencia.

La polémica que se originó en la nacionalidad del candidato de la corriente “Arriba Honduras” del Partido Nacional, salpicó a dos pre-candidatos de dos corrientes internas del Partido Liberal.⁵⁰

La gravedad del problema terminó con el acuerdo de inscribir como candidato a la presidencia de la república, por la corriente ganadora del Partido Nacional, a un precandidato que no había participado en las elecciones primarias, y ese candidato fue el triunfador de las elecciones generales el 25 de noviembre de 2001.⁵¹

Esas dificultades generaron discusiones en las dirigencias de todos los partidos políticos, en el seno del organismo electoral y, por primera vez, la Sociedad civil dejó escuchar su voz muy clara sobre la delicadeza del caso y sobre la necesidad de llevar tranquilidad a la sociedad hondureña.

Aquellos acontecimientos, unidos a otros acumulados de elecciones anteriores, la gran cantidad de reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, la pérdida de imagen del Congreso Nacional, el señalamiento de actuaciones parcializadas de parte del máximo organismo electoral, las campañas prolongadas y prematuras, y particularmente el Manifiesto de los Partidos Políticos del 4 de septiembre de 2001, motivaron a la Sociedad Civil de Honduras, a construir su opinión sobre las reformas electorales.

⁵⁰ Rafael Pineda Ponce (Pinedismo) y Jaime Rosental Oliva (Jaimismo).

⁵¹ Luis Cocenza Jiménez, candidato presidencial del Partido Nacional ganó las elecciones generales y luego hizo el traspaso de la decisión electoral al candidato cuestionado, Ricardo Maduro Joest, quien ejerció el mandato como presidente de Honduras en el período 2002-2006.

En el año 2001 se constituyó una Comisión Política de los Partidos Políticos con la tarea de preparar una propuesta general de reformas político-electorales;⁵² que posteriormente se convirtió en el planteamiento que los partidos políticos presentaron a la sociedad hondureña, como el Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño.

El Manifiesto declaraba como puntos centrales, la necesidad de actualizar históricamente el régimen político electoral; de iniciar una nueva etapa en el proceso democratizador de la vida de la República; perfeccionamiento de las formas de expresión política popular; establecimiento de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, con mayor participación en los asuntos que atañen a la nación; acercamiento a los ciudadanos y a las comunidades, así como la propuesta de una reforma política electoral que fortaleciera y consolidara el sistema democrático de gobierno.

4.1.1. Los primeros planteamientos dispersos

Antes de la presentación del Manifiesto, sectores de opinión fuera de los partidos⁵³ habían expresado la necesidad de impulsar reformas que, si bien coincidían con el manifiesto, tenían algo más, y en forma muy destacada, como la participación de la mujer.

Las discusiones iniciales enfatizaron en el apoyo a las reformas constitucionales referentes a la integración del organismo electoral superior, la separación del Registro Nacional de las Personas de dicho organismo, la sustitución de los designados presidenciales por un vicepresidente, y lo relativo al plebiscito y el referéndum.

No obstante, la atención se agrupó en ciertos temas que debían ser profundizados a partir del Manifiesto y de las inquietudes de la Sociedad Civil. Esta decisión, concentró los espacios de consulta y asesoría, aprovechó recursos y talentos y permitió construir una posición reformista muy definida.

Debido a las dudas sobre el interés de los partidos políticos para cambiar el rumbo de muchas “*malas prácticas políticas*” se afirmó el interés en temas como, respeto a los precandidatos; los extensos períodos de campaña electoral; la visión partidizada en la solución de problemas electorales; el uso de recursos del Estado en actividades de campaña y propaganda electoral, y el aprovechamiento abusivo de las posiciones en cargos de gobierno, para hacer campaña y publicidad.

⁵² Esta Comisión trabajó con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁵³ Movimiento Cívico para la Democracia.

4.1.2. Surgimiento y Accionar del Movimiento Cívico para la Democracia

En virtud de los diálogos y acercamientos desarrollados a distintos niveles políticos e institucionales, el Manifiesto de los partidos políticos, generó un compromiso de seguimiento por parte de la sociedad civil en cuatro líneas fundamentales: aportes que incluyeran los temas del Manifiesto; análisis de la receptividad de los aportes por la clase gobernante; presentación de algunos contenidos a grupos de Sociedad Civil, y análisis de la opinión de la prensa.

Para ese momento, las organizaciones de sociedad civil estaban muy ocupadas en lo que había sido hasta entonces su quehacer histórico: haciendo trabajos de salud, saneamiento, dotación de agua, organización de cooperativas, actividades financieras con préstamos a pequeñas empresas y otras que caracterizaban sus estrategias de acción social y desarrollo local. No estaban considerando una incursión en materia política, y no cabe duda que a mucha gente le causó extrañeza, la nueva orientación.

“En las primeras reuniones con las afiliadas, alguna gente se sentía como impresionada. Ahora, después de lo que ha transcurrido, la profundización y los extremos constructivos a que ha llegado el trabajo realizado, valió la pena, aquello que yo llamé ‘una aventura’ que ahora ha tomado serios acentos de responsabilidad.”

G. Casco Callejas, FOPRIDEH/Movimiento Cívico para la Democracia.

De acuerdo con Casco Callejas, en esta historia que comenzó con una propuesta de reformas electorales, hubo dos posiciones: primero, hubo como una relativa aceptación de la temática. A nivel central no había mucha reserva, había entusiasmo, pero a nivel departamental si había duda, una especie de distancia, lo que era muy comprensible.

El Segundo elemento fue la decisión de hasta dónde llevar el planteamiento reformista. Una de las posiciones era que se profundizara y se llegara hasta reformas constitucionales, y otra que se quedara en el ámbito de la reforma a la Ley Electoral. Por razones de consideración ganó la tesis de la reforma a la Ley electoral.

A partir de entonces, hubo necesidad de constituir una instancia separada de la Federación, que pudiera especializarse en el tema electoral y sus ejes derivados. Fue en este contexto, que se construyó el *Movimiento Cívico para la Democracia*⁵⁴ con diversas organizaciones de sociedad civil y con OPD's afiliadas de la federación.

⁵⁴ Las organizaciones integrantes del Movimiento fueron: el Foro Ciudadano, CARITAS de Honduras, Espacio INTERFOROS, Movimiento de Mujeres por la Paz “Visitación Padilla” Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) Centro de Derechos de Mujeres (CDM) Consejo Consultivo de Mujeres del Foro de Fortalecimiento a la Democracia, Foro Nacional de Convergencia (FONAC) Centro de Estudios de la Mujer (CEM-H) Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) Organización de Desarrollo Empresarial Femenino (ODEF) Fundación Luz, Convergencia de Mujeres, Colectivo de Mujeres Contra la Violencia, Enlace Honduras, ACI-Participa, Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH).

Desde su constitución, el Movimiento proclamó que “la política era una tarea que no se podía dejar solamente a los políticos, porque esa ciencia que se ocupa de asuntos del Estado, del gobierno y de la autoridad, debía recibir los aportes de toda la sociedad.”⁵⁵

Históricamente, en Honduras, el estudio, análisis y decisión de un tema como reformas políticas – electorales, había sido reservado casi exclusivamente a los partidos políticos, concebidos como instituciones de derecho público para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos.

No obstante, el abandono de la representación de los partidos hacia los diversos sectores y grupos de la sociedad, condujo a que los partidos dejaran de ser la única instancia de mediación entre la ciudadanía y el Estado.

“...la ciudadanía ha percibido mejor las debilidades de los partidos y no quieren dejar las propuestas en manos sólo de los políticos. Los militantes de los partidos no son los únicos que comparten un territorio, existen otros ciudadanos que viven las consecuencias de las decisiones del gobierno y de Estado.”

Memoria de las Reformas Electorales de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición, diciembre 2004.

Las discusiones iniciales estuvieron absorbidas por el sistema de elección de diputados, con el propósito de que *una nueva ley* electoral contribuyera a la construcción de *una nueva conducta* en el elector y tener un *nuevo Congreso Nacional*.

En un principio la iniciativa carecía de aceptación entre los dirigentes de los partidos políticos; pero algo debió haber ocurrido. Aunque seguían reservando con exclusividad el abordaje de la temática política, la propuesta fue logrando progresivamente un grado de receptividad importante entre los políticos.

La coincidencia que marcó el punto de partida para avanzar en los demás puntos, fue la propuesta del nuevo sistema de elección de los diputados, mediante la inclusión de la fotografía, con nombre y apellido de los candidatos, así como el espacio para que los electores dejaran constancia de su preferencia electoral, cruzar el voto y estructurar sus propias planillas, con candidatos de diferentes partidos participantes en el proceso electoral.

La propuesta incluía, además del voto personalizado, una forma especial de participación de la mujer, temas inseparables cuyo acuerdo se había logrado después de largas discusiones al interior del Movimiento.

En términos generales había aceptación, pero nunca hubo compromiso de todos los partidos de apoyar el nuevo sistema.⁵⁶ Esto era así, entre otras razones, porque el nuevo sistema suponía un debilitamiento de los partidos carentes de estructuras organizativas y con una cuestionada democracia interna.

⁵⁵ Memorias de la Reforma Electoral de inicios del Siglo XXI, FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición diciembre 2004.

⁵⁶ Sistema Preferencial Personalizado

“La experiencia señala, que la propuesta fue valiosa, tenía buenos elementos como punto de partida. En el año 2002 –2003 ya se pudo consolidar propuestas de reforma electoral. Las propuestas fueron visibles ante otros sectores de sociedad civil y lo que el movimiento cívico para la democracia propuso, fue respaldado.”

G. Casco Callejas, FOPRIDEH/Movimiento Cívico para la Democracia.

Esos planteamientos generaron acercamientos del Movimiento Cívico con la Comisión Técnica de los partidos, el Tribunal Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de las Personas, con las directivas de los partidos políticos y con grupos de legisladores, que sirvieron para ir difundiendo en esos espacios, el contenido de las reformas planteadas desde la perspectiva de la sociedad civil.

Esas relaciones tuvieron un enorme valor, porque la sociedad civil enriqueció su temática, y esa temática valorizada por propios y extraños, le dio una nueva posición, al grado que en estos momentos, “querer cerrar los oídos a las propuestas del Movimiento Cívico, yo creo que es posible, pero no por mucho tiempo. Podrán algunos hacerse los sordos, pero la fuerza misma de las ideas les va a obligar a prestar atención a lo que se está haciendo.”⁵⁷

El surgimiento del Movimiento Cívico ha generado un fenómeno nuevo en el país: algunas personas, y esto es delicado, pero a la vez interesante, militantes de los partidos, que no pueden hacer llegar sus inquietudes, sus propuestas a las autoridades centrales de su partido, han encontrado en esta organización de sociedad civil, al receptor ideal para presentar sus propuestas. El movimiento también recibe visitas y llamadas de dirigentes de partidos políticos, de personas independientes políticamente y de personas con gran respaldo académico que buscan una ruta para canalizar sus inquietudes.

“Estamos haciendo una gran contribución, no solo a la sociedad en general así en abstracto, sino que a la clase política en particular. En esa dimensión se puede dibujar el recorrido del movimiento cívico para la democracia.”

G. Casco Callejas, FOPRIDEH/Movimiento Cívico por la Democracia.

4.1.3. Hacia la diversificación de su accionar

El Movimiento Cívico destacó la conveniencia de hacer observación electoral con un nuevo enfoque, y en el cual se incluirían descripciones y registros de situaciones de logros, debilidades y respeto a la legislación, de todas las instituciones y de organizaciones de la sociedad que realizan elecciones.

⁵⁷ Guillermo Casco Callejas, Coordinador Programa Democracia y Gobernabilidad, presidente Movimiento Cívico para la Democracia.

El Movimiento en Alianza con FOPRIDEH desarrolló con éxito un proceso de observación electoral nacional, para vigilar los comicios generales de noviembre de 2005 en Honduras, lo cual fue ampliamente reconocido por los partidos políticos y calificado como una balanza en la democracia del país.

“La observación de procesos electorales constituye “una buena escuela para los organismos electorales, para los partidos políticos, para el mismo Movimiento y para la democracia hondureña.” G. Casco Callejas. FOPRIDEH/ Movimiento Cívico para la Democracia.

Muchos de los descubrimientos y hallazgos en la observación electoral están sirviendo como guía para lo que ahora se conoce como reformas electorales de segunda generación, que se encuentran en proceso de concertación con los partidos políticos y el Congreso Nacional, para contribuir al mejoramiento de la legislación electoral y a la profundización de los procesos democráticos en el país.

Por otra parte, el Movimiento Cívico es una de las pocas organizaciones de sociedad que da muestras de la necesidad del seguimiento al proceso de reformas, a fin de “no conformarse solamente con que se aplique la ley, sino de verificar lo que se hizo, con qué nivel de respeto se aplicó la ley y confirmar constantemente los resultados obtenidos.

4.2. Marco Teórico Conceptual

En la perspectiva de entender los alcances de este eje de incidencia y la dimensión de sus propuestas reformistas, es fundamental comenzar por definir conceptualmente las categorías de democracia y gobernabilidad, desde la diversidad de conceptos y opiniones a lo largo del desarrollo de las ideas políticas

4.2.1 Democracia

Desde su ámbito conceptual, la democracia es un tema abundantemente discutido a lo largo de la historia y sobre el cual, el mayor interés puede vincularse con la idea de motivar a las nuevas generaciones a la comprensión de estas concepciones y al cultivo de ideas democráticas para que las tengan presentes en su actuación política ciudadana.

En efecto, democracia es una de las categorías más discutidas en la teoría política y en las ciencias sociales. La mayoría de autores la han definido como una forma de gobierno en la que el poder esta en manos del pueblo, partiendo del origen etimológico de la palabra, proveniente del griego.

De acuerdo con Del Río, M.⁵⁸ la noción de democracia surgida en Atenas, estuvo relacionada con las exigencias y reclamos de un sector de la clase esclavista (*demiurgos* y *geómoros*) que conformó una alianza (*demos*) para enfrentar a la aristocracia terrateniente dueña del poder político (*eupátridas*) del que fue desplazada por el *demos*. De esta manera el término democracia significó *poder del demos*, el cual fue totalmente excluyente, pues eliminaba a una gran parte de la sociedad, integrada fundamentalmente por esclavos, mujeres y los propios *eupátridas*, que al ser desplazados del poder se les dejó de considerar como sujetos políticos.

La misma autora establece que en Roma el ideal democrático era la participación directa del ciudadano en la vida política como expresión del ejercicio de la soberanía, la cual consideraban indivisa, indelegable e intransferible.

Con el advenimiento de la revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre, se reivindicó entre esos derechos, el de la participación en la vida política, lo cual influyó notablemente en las constituciones posteriores.

Si bien durante el siglo XVIII se mantuvo la contraposición entre las ideas de Montesquieu y Rousseau, es decir, entre democracia directa y la representación, a partir del siglo XIX se incorporó un nuevo término al lenguaje político: el de democracia representativa.

Montesquieu⁵⁹ desarrolló la teoría de la representación política, frente a la democracia directa. Este ideólogo liberal consideraba que al ser impracticable la democracia directa en el Estado moderno de grandes dimensiones territoriales y humanas, solo era posible, en la práctica, un régimen representativo. La teoría de Montesquieu marcó el desplazamiento de los planteamientos sobre la democracia directa defendida por Rousseau, hacia el principio de la representación.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX la democracia concedió al sufragio y al sistema electoral en general, el papel esencial dentro del ejercicio democrático y relegó a un segundo plano la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder.

La época moderna se caracteriza por la implantación del Estado representativo, aunque no ha dejado de tener valor la democracia directa, considerada por algunos autores como la única verdadera, valorando la democracia representativa como una desviación de la idea original del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo.

⁵⁸ El Derecho de Participación Política en las Principales Teorías sobre la Democracia, Universidad de Las Villas, Cuba, 2002.

⁵⁹ Montesquieu, Carlos (1689-1755) destacado sociólogo, economista y escritor, ideólogo de la burguesía revolucionaria francesa del siglo XVIII, teórico de la monarquía constitucional.

En general existe coincidencia en que la democracia implica participación del pueblo en los asuntos del Estado. En la raíz de todas las definiciones de democracia está la idea, generalmente aceptada, del poder del pueblo.

La más famosa definición de democracia fue proclamada por Abraham Lincoln en el siglo XIX, como "el *gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo*" la cual continúa teniendo una vigencia incuestionable e indefinida en la actualidad y para el futuro.

No obstante la antigüedad de la vigencia y el perfeccionamiento de las concepciones sobre democracia, la práctica en muchos países, incluyendo a Honduras, es incoherente y contradictoria con las ideas iniciales de los grandes ideólogos, con el espíritu de la participación y el respeto de los derechos políticos

De acuerdo con Casco callejas⁶⁰ "el sistema político hondureño se ha caracterizado por la centralización, verticalidad y el 'presidencialismo' definido así por la figura central y predominante del presidente de la república, percibiéndose al presidente como el poder real y por encima de los demás poderes del Estado."

Esta característica se fortaleció, además, por un proceso electoral que durante muchos años utilizó, para la elección de presidente, diputados y alcaldes, la papeleta única, donde la figura más conocida era del candidato presidencial.

En la misma línea de pensamiento se identifica que los partidos políticos no han funcionado como órganos colegiados. El presidente del partido es también la figura central, constituyéndose en hombre fuerte, una especie de caudillo que se erige como tal cuando asume la dirección partidista.

"En un sistema de partidos ausentes de órganos colegiados de dirección y de decisión, la principal figura del partido es capaz de potenciar o de minimizar la carrera política de sus parciales⁶¹

Este comportamiento que ha sido institucionalizado como forma de actuación legítima, ha generado o más bien evidenciado, la aguda crisis de representatividad de los partidos políticos, con consecuencias imprevisibles para la estabilidad política y la gobernabilidad democrática.

La crisis de representación se refleja en las siguientes evidencias identificadas en las *Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI* que se analizan a continuación:

⁶⁰ Guillermo Casco Callejas, Coordinador del componente de Democracia y Gobernabilidad de FOPRIDEH y Presidente del Movimiento Cívico para la Democracia.

⁶¹ Memoria de las Reformas Electorales del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición, diciembre 2004.

- a. El sistema político hondureño funciona como una homologación entre el partido que gana las elecciones y gobierna, y el Estado. Esta condición se alcanza cuando el partido ocupa, con sus dirigentes, activistas y clientela más visible, todas las estructuras del Estado.
- b. Esta “ocupación” del Estado por el partido, ha conducido a la apropiación/exclusión de los ciudadanos respecto al Estado. Apropiación de los ganadores y exclusión de los que perdieron las elecciones.
- c. Los ciudadanos que no son miembros del partido que gobierna enfrentan, en circunstancias específicas, la arbitrariedad del Estado, perdiendo el ciudadano su condición de igualdad frente a otros ciudadanos, provocando al menos los siguientes escenarios:
 - Que diversos grupos asuman su representación de manera directa, y que planteen al gobierno sus demandas sin la mediación del partido.
 - Que los grupos demandantes, no sólo se enfrenten al sector demandado, sino que también tengan que enfrentarse al partido, que ha abandonado la representación de estos específicos intereses.
 - Que los partidos asuman con “sospecha” la representación directa de los diferentes grupos sociales, y que arroguen esta representación como una invasión de las funciones de los partidos, y como un factor de competencia.
 - El rechazo del partido hacia otras formas de representación que no sea el partido político, de allí sus llamados a que estos nuevos sectores se constituyan en partidos para que sometan a prueba su representación.

Esta homologación, sin duda, limita y obstruye la función de mediación del partido entre el ciudadano y el Estado y deja al ciudadano en condición de indefensión.

El abandono de la representación de los partidos hacia los diversos sectores y grupos, ha conducido a que los partidos hayan dejado de ser la única instancia de mediación entre los ciudadanos y el Estado.

También ha contribuido a crear una diversidad social, que expresa en esencia la diversidad de grupos de intereses, de demandas y de actores que ya no son más objeto de la política, y que reclaman y hacen valer su condición de sujetos de la política.

Y es de esta forma como existe una cantidad de organizaciones de productores, de empresarios, de trabajadores, de indígenas, de campesinos, de mujeres, de jóvenes, de gremios, de ambientalistas y de ciudadanos, que plantean al Estado sus propias demandas, al margen y a veces confrontados con el partido político por el que emiten su preferencia electoral.⁶²

Como resultado de todo este comportamiento irregular y antidemocrático, la población también ha ido perdiendo la confianza en los procesos electorales. Según D. Achard, y L. Gonzáles⁶³ en Honduras, el porcentaje de la opinión pública que percibe las elecciones como limpias es apenas el 50.42%.

“Esta valoración con matices de tolerancia, expresa un llamado de alerta y de peligrosa insatisfacción, tanto con los partidos políticos, el comportamiento de los gobiernos y la forma de administración de los procesos electorales, debido al manoseo de los partidos en decisiones que afectan a los candidatos, a la legislación electoral y a la ciudadanía.⁶⁴

Otro hallazgo relevante de los mismos investigadores es que 78% de ciudadanos entrevistados son del criterio que *más que partidos y congreso hace falta un líder decidido que resuelva los problemas*, lo que a juicio de algunos politólogos y publicaciones es una “opinión alarmante porque no se ha encontrado otro adjetivo que exprese sorpresa, incredulidad, confusión, falta de comprensión del valor de la libertad y de jerarquización de problemas.⁶⁵

“Los partidos hechos gobierno, no han cumplido la misión de garantizar el pan con libertad, no han creado espacios para formar a sus militantes para la vida en democracia, han sido cobardes y torpes para combatir la corrupción.”

Memorias de la Reforma Electoral de inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición, diciembre 2004.

⁶² Memorias de la Reforma Electoral de inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, 1ª edición, diciembre 2004.

⁶³ Informe, “Sumando Voces: Imágenes de los Partidos Políticos en Centro América, Panamá y República Dominicana” citado por FOPRIDEH, en Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI, 1ª edición, diciembre 2004.

⁶⁴ Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición, diciembre 2004.

⁶⁵ Idem.

4.2.2. Gobernabilidad

En la esfera de *gobernabilidad*, la referencia disponible⁶⁶ señala que el origen de la utilización reciente del término, está íntimamente vinculado a su inclusión como problema a abordar por la Comisión Trilateral⁶⁷ durante la década de los años setenta.

Su inclusión fue el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provocaba el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países. La citada comisión adoptó una interpretación del concepto de gobernabilidad, asociándolo, principalmente, con una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado.

Según esta postura, es la ampliación de la democracia la que al permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad civil frente al Estado, se deslegitima como sistema. “La democracia, de acuerdo a este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, y vuelve ingobernable a la sociedad. La pérdida de confianza entre los electores y sus partidos, entre la ciudadanía y las políticas estatales produce estados de ingobernabilidad.”⁶⁸

Desde esa interpretación, “la ingobernabilidad está asociada, por un lado, a la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes, y por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas, al no encontrar cumplidas sus demandas.”⁶⁹

En ese sentido “la gobernabilidad estará cuestionada sobre todo por la 'crisis de representatividad' que hoy viven nuestras sociedades. Esta crisis, si bien no ha afectado aún la credibilidad en el sistema democrático, ha comenzado a cuestionar los procedimientos utilizados para la elección de los representantes, a los partidos políticos y a los propios políticos, como grupo que prioriza sus propios intereses antes que los de sus representados”⁷⁰

“Si hay falta de credibilidad en los partidos, podría suceder que esté perdiendo credibilidad la democracia y si la democracia está perdiendo credibilidad algo más grave podría ocurrir.” G. Casco Callejas, FOPRIDEH/ Movimiento Cívico para la Democracia.

⁶⁶ Huntington y otros, 1975, citado por Filmus, FLACSO. “Gobernabilidad Democrática: Conceptualización.” Septiembre 2007.

⁶⁷ Asociación de carácter privado. Nació en julio de 1973. Articulada atendiendo a las zonas geográficas (de ahí su nombre) que rigen el planeta: América del Norte (EE.UU. y Canadá) Europa y Japón. Pionera en lo que se ha llamado pensamiento único y globalización.

⁶⁸ Filmus, D. FLACSO. “Gobernabilidad Democrática: Conceptualización.” Septiembre 2007.

⁶⁹ Rojas Bolaños, 1995, citado por Filmus, FLACSO. “Gobernabilidad Democrática: Conceptualización.” Septiembre 2007.

⁷⁰ Urzúa, 1996; García Delgado, 1994, Citados por Filmus.

En el ámbito centroamericano, “Honduras aparece como el país con los partidos políticos tradicionales con mayor estabilidad, y son los que han tenido la responsabilidad de gobierno con interrupciones de las fuerzas armadas. Este hecho se convierte, históricamente, en una fuerza de influencia bipartidista, que se traduce en preferencia electoral bipartidista. Por otra parte, los nuevos partidos, organizados a partir de los últimos 25 años no han experimentado ningún crecimiento que haga sospechar el debilitamiento de alguno de los partidos tradicionales.⁷¹

“...los electores hondureños votan por su partido y no para formar gobierno... Muchos militantes votan contra el otro partido y no a favor de un plan de gobierno.” Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición, diciembre 2004.

4.3. La Propuesta de Reforma Electoral

El Movimiento Cívico para la Democracia, presentó al Congreso Nacional, a los partidos políticos y al organismo electoral, una propuesta sobre los temas que, desde la visión de la Sociedad Civil organizada, debían guiar la reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, en función de las necesidades y demandas para avanzar en el desarrollo político de la sociedad.

“La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas aprobada el 20 de abril de 1981 por la Asamblea Nacional Constituyente, permitió la administración de seis procesos electorales (1981, 1985, 1989, 1993, 1997 y 2001. Fue una buena ley, pero había)cumplido su papel histórico. Se le habían hecho 18 reformas. En 23 años se reformaron 125 artículos de un total de 267. Algunos artículos fueron reformados hasta 5 veces.” Memoria de las Reformas Electorales de Inicios del Siglo XXI FOPRIDEH, 1ª edición, Tegucigalpa Honduras, 2004.

La minuta planteada incorporó los siguientes asuntos, con sus consiguientes argumentos de sustentación legal, política y moral:

a. Financiamiento de la Política

El abordaje de este tema aludía al financiamiento de las campañas políticas, límites de gastos electorales, sanciones por exceso en el gasto, regulación de publicidad y propaganda, contabilidad e informes, uso indebido de recursos del Estado, informe al ministerio público y la identificación del origen del financiamiento privado.

⁷¹ Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH. 1ª edición, Tegucigalpa, Honduras, 2004.

Al justificar esta propuesta, el Movimiento Cívico dejó aclarado que siempre las organizaciones y los candidatos habían recibido apoyo financiero para sus actividades de difusión y movilización, pero que había comenzado a circular la preocupación para evitar el financiamiento que se realiza con dinero proveniente de la droga. También proclamaba que la democracia busca ofrecer *igualdad de oportunidades aún frente a desigualdad de capacidades* y que por eso no se podía ser indiferente ante las conductas de acaparamiento de espacios mediáticos, unidades de transporte y comilonas.

“El envío de mensajes con altísima frecuencia y la presentación de imágenes en forma intensiva, permiten la construcción de cápsulas de aparente verdad que terminan siendo creíbles. El candidato termina siendo atrapado por la fuente e financiera y se le secuestra su voluntad política.”

Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI, FOPRIDEH, Honduras 1ª edición, diciembre 2004.

El Movimiento consideraba fundamental que la sociedad conociera los detalles del gasto que realizan los partidos y los candidatos en las campañas, que los libros de contabilidad estén abiertos al examen en cualquier momento del desarrollo de una campaña y no sólo al final del período. Además, sostenía que era necesario garantizar el acceso a los medios de comunicación a todos los aspirantes, sin discriminaciones.

b. Universalidad del Voto.

Al respecto, el Movimiento Cívico recordaba los alcances de esta aspiración concebida como derecho en la Constitución de la República, alcanzado parcialmente y que todavía presenta dificultades administrativas, especialmente en la documentación de los ciudadanos y la facilitación del voto a la población con discapacidades.

c. Candidaturas Independientes.

Históricamente, Honduras ha realizado sus elecciones sólo con candidatos surgidos y propuestos desde los partidos legalmente reconocidos. Muchos ciudadanos que formulan un proyecto político que no se enmarca en las concepciones de los partidos existentes necesitan una vía legal para presentar su propuesta y participar en un proceso electoral. Sin embargo los requisitos son muy rígidos y por ello es conveniente flexibilizarlos.

Al respecto, el Movimiento Cívico propuso la inclusión de las candidaturas independientes para presidente, diputado, o miembros de corporaciones municipales, teniendo como condición la presentación de un listado de electores, para avalar la postulación, equivalente a la mitad del uno por ciento de los votos válidos con que se obtuvo el cargo en la última elección. También propuso el procedimiento para la inscripción de estas candidaturas.

d. Elecciones Internas y Primarias.

Anteriormente, con una misma denominación y en un mismo acto, se elegían autoridades de partido y precandidatos para participar en las elecciones generales. El Movimiento Cívico Para la Democracia consideró valioso destacar la importancia de este tema, porque las mismas deben verse como la génesis de todo el proceso que culmina con la declaratoria de autoridades electas.

Por otra parte, son múltiples los reclamos de precandidatos que habiendo participado en un proceso interno, al final no aparecen en los listados, porque han sido invisiblemente sustituidos.

Por esta razón, se juzgó conveniente la intervención del organismo electoral, que en esta propuesta se concebía como cuerpo independiente, y no sectorizado (*partidizado*) para aplicar la obligación que tienen los partidos políticos, tengan ó no corrientes, de celebrar elecciones internas para la elección de sus autoridades y elecciones primarias para la selección de sus candidatos y candidatas a cargos de elección popular, dentro de los cuatro primeros meses del año de las elecciones generales.

e. Respeto a los derechos políticos de candidatos y electores: la irrenunciabilidad. Las sustituciones.

La propuesta establecía que las elecciones primarias fueran administradas por el Tribunal Supremo Electoral para proteger a los precandidatos y a quienes votaron por ellos. Pero que, si transcurridas las elecciones, esos mismos electores confirman o descubren que su precandidato tiene asuntos pendientes reñidos con la ley, entonces pueden formular la denuncia para que se investigue y se haga la sustitución correspondiente.

También se establecían los plazos para presentación de planillas por las corrientes internas, para su publicación por el Tribunal Electoral, para la presentación de cuestionamientos contra los precandidatos, para presentar las sustituciones de precandidatos, la publicación de las sustituciones y para la conformación final de la lista de candidatos.

La propuesta era reforzada con el criterio de que los cargos de elección popular son irrenunciables, salvo fuerza mayor o causa insuperable calificada, y que aprobada una renuncia o causada una vacante, el Tribunal Supremo Electoral sólo podría sustituir al candidato por otra persona que figure en la planilla inscrita y que fuera el siguiente en el orden por razón de votos obtenidos.

f. Participación de la Mujer

Este asunto fue de interés central en la preparación de la propuesta y puso de manifiesto los grados de evolución de las dirigencias de los partidos. Fue un punto de división donde se dejó aclarada la falta de receptividad a las corrientes globales de pensamiento, el nuevo papel de los partidos y las aspiraciones concretas de la mujer hondureña de hoy.

El planteamiento se hizo desde el punto de vista de los derechos de la mujer y no desde una plataforma de campaña de partido. El argumento central consistió en dar contenido al discurso político común de “igualdad de oportunidades para la ciudadanía” haciéndolo saltar de la expresión oral a una posibilidad real de compartir el trabajo, las responsabilidades y la toma de decisiones.

“Conceder espacio a las mujeres significaba pérdida de espacios para los varones, temor que quedó evidenciado en la legislación anterior, que daba una cuota a las mujeres del 30% en posiciones seguras, de lo obtenido por cada partido en tres elecciones sucesivas. El cumplimiento de esta conquista está visible en la integración del actual Congreso Nacional (2006-2010).”

Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras 1ª edición, diciembre 2004.

La nueva propuesta planteaba saltar de la *Democracia Participativa* a la *Democracia Paritaria*, para que la democracia sea realmente representativa, y de una vez por todas dejar de invisibilizar a las mujeres. Una propuesta fue *cincuenta por ciento para hombres y cincuenta por ciento para mujeres*, presentados en igualdad de condiciones.

Esta fue la propuesta de principios del siglo veintiuno y que debe contribuir a superar en forma acelerada las etapas de participación de la mujer en las elecciones, ganar los cargos y actuar con eficiencia desde los mismos. “Se trata, nada más y nada menos, de romper el curso histórico de la cultura política patriarcal, donde el poder, la autoridad, la influencia, el dinero, los recursos y hasta las iniciativas han estado al servicio del varón⁷²

Históricamente el mérito de replantear la inquietud de la participación política de la mujer corresponde a las mujeres dentro del Movimiento Cívico. El papel de los expertos fue de aprendizaje, comprensión, respeto, estudio y defensa de las aspiraciones femeninas y de propuestas metodológicas para su presentación ante la sociedad en general y ante las otras mujeres no involucradas en el estudio y discusión del tema.

Se destacó la necesidad de hacer casi un nuevo contrato político, de manera que se garantizara que al interior de los partidos se diseñaran programas de capacitación política para mujeres, formación de instructoras mujeres, asignación de tareas administrativas a las mujeres, desarrollo de actividades que permitieran visibilizar a las mujeres.

Al final se hizo la siguiente propuesta concreta: “En las elecciones primarias, las corrientes políticas participantes, a efecto de asegurar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, integrarán sus planillas alternando personas del sexo femenino y masculino de la primera a la última posición⁷³

⁷²Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición, 2004.

⁷³ Esta propuesta se conoció en el ámbito político y sonó en la prensa como la modalidad de la trenza, por la forma intercalada de las candidaturas de mujeres y hombres en las planillas de aspirantes a diputaciones.

g. Reforma Legislativa que crea el Tribunal Supremo Electoral (ciudadanización de los organismos electorales)

La aspiración consistía en la constitución de instituciones con vocación ciudadana, al servicio de los ciudadanos. En algunos sectores el ideal de ciudadanizar el Tribunal Supremo, los tribunales departamentales, los tribunales locales y las mesas electorales, era una medida radical, ya que en Honduras todos los organismos electorales han estado por ley partidizados.

Otras personas que percibían la ausencia de una conducta de compromiso institucional, sugirieron que para aquel momento sólo se debía ciudadanizar el Tribunal Supremo Electoral, y que los otros organismos necesitaban su respectiva espera para no dar el salto en un vacío cultural.

“El Movimiento Cívico era de la opinión que el esquema del Tribunal debía ser sustituido por otro que se distanciara de la práctica cliente lista para asignar los cargos, y de la conducta partidizada, para hacer enfoques que claramente requieren concepciones técnico-institucionales.”

Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, 1ª edición, diciembre 2004.

Con el Decreto 412-2002, publicado el veinte de febrero de 2003, que reformó el artículo 51 constitucional, que creó un *Tribunal Supremo Electoral* integrado por tres magistrados propietarios y un suplente, el Movimiento Cívico creyó que se avanzaba hacia la ciudadanización del organismo electoral superior, que ha tenido una historia de politización y sectarización.

Al final, la tesis de la ciudadanización/tecnificación, fue derrotada por los que buscaban aparentar el cambio en la ley pero manteniendo el derecho a la repartición, a la colocación de activistas y al consentimiento sectario de la corrupción.

h. Plebiscito y Referéndum.

Sobre estas figuras, el Movimiento Cívico para la Democracia no se pronunció porque para ello se requería la reforma de la Constitución en su artículo cuatro⁷⁴. Si se incluyó en el manifiesto del cuatro de septiembre de 2001, según el Movimiento, sólo revelaba el gran interés de reforma, el compromiso de consultar al pueblo, pero debe observarse paralelamente una conducta de respeto a la Constitución. El plebiscito y el referéndum son instituciones de la democracia directa y no de la democracia participativa, establecida en la Constitución de la República.

⁷⁴ “La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la república es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la patria.”

i. Derecho a Iniciativa de Ley.

Para fortalecer la participación democrática, el Movimiento Cívico para la Democracia, plateó la necesidad de reformar el Capítulo II del Título V de la Constitución, permitiendo a los ciudadanos y ciudadanas organizadas en un número significativo, ó a instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, presentar iniciativas legislativas en asuntos de su interés.

j. Elección de los Diputados.

La forma de elegir los diputados es la disposición que más variaciones ha experimentado desde el retorno al Estado de Derecho. Antes, la elección de autoridades era en una sola papeleta, que incluía: Presidente, diputados al Congreso Nacional, diputados al Parlamento Centro Americano y corporaciones municipales. El elector hacía una sola marca por partido.

Es hasta 1993 cuando la papeleta se separa en tres niveles horizontales: Uno para presidente y diputados al Parlamento Centroamericano, otro para diputados al Congreso Nacional y un tercero para corporaciones municipales. Esta modalidad fue la que históricamente se conoció como "**voto separado en papeleta única.**"

Para 1997 se concurrió a elecciones con voto separado, en papeleta separada. Progresivamente el electorado dejó de ser simplemente elector y se transformó en observador funcional, principalmente de los diputados al Congreso Nacional.

En el año 2000 surgieron las primeras voces buscando una mejor forma de elegir a los diputados, de manera que la base electoral los conociera y el candidato conociera más su circunscripción. Pero las elecciones del 2001 se practicaron para este nivel, en la misma forma que en 1997. Sin embargo, el interés por revisar la forma de elegir los diputados se mantuvo y se profundizó.

Después del análisis, producto de las investigaciones realizadas, se llegó a la conclusión, que en materia de diputados, algunos electores querían votar por candidatos y no necesariamente de su mismo partido. Esa es la primera diferencia, mantienen su preferencia y pertenencia al partido pero quieren participar más en el acto de la votación.

"La Propuesta Presentada fue el Sistema Proporcional Personalizado."

Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, 1ª edición, diciembre 2004.

Las dificultades administrativas que entrañaba el sistema, era fundamentalmente la inclusión de las fotografías con nombres y espacio para votar en forma preferencial, lo cual requería de la preparación de una papeleta de mayores dimensiones a las conocidas tradicionalmente.

Desde el momento de las pruebas o ensayos realizados con la ciudadanía, donde también participaron líderes políticos, el tema de *la fotografía* en la papeleta acaparó la atención de teóricos, políticos y comentaristas.

Cuando el elector concluía su acto de votación, durante los ensayos y se le preguntaba sobre las diferencias con la forma de votar en las elecciones anteriores, la respuesta mayoritaria era que les permitía *construir su propia planilla*.

Con todas estas inquietudes en el ambiente de las propuestas y aspiraciones electorales, más la defensa del sistema propuesto, el sistema proporcional personalizado ofrecía muchas de las soluciones que se estaban buscando. El modelo presentado se salía del afán esnobista para ser en verdad una respuesta de transformación reformadora.

k. Educación Cívico– Democrática.

Esta propuesta fue la menos trabajada y requiere de su inclusión como estrategia de formación política para la democracia, tanto de la militancia de los partidos como de los futuros ciudadanos que se forman en escuelas, colegios y universidades. Especial atención deberá darse a la población joven con la que se tiene una deuda histórica de formación para la vida en democracia.

4.4. Los Resultados, Efectos e Impactos

Para el mejoramiento de la democracia

1. La adopción del Sistema Proporcional Personalizado para la elección de diputados, que generó entre otras consecuencias, la recomposición de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional, el incremento cuantitativo de la presencia de la mujer en el Congreso Nacional,⁷⁵ y está contribuyendo, verdaderamente, a profundizar la democracia y a fortalecer el Estado de Derecho, desde la perspectiva de que los electores pueden escoger libremente a los candidatos de su preferencia y en función de sus propuestas.
2. El haber posicionado el tema del financiamiento de las campañas en la agenda de las reformas político - electorales, constituye un logro relevante que seguramente impactará en la adopción de una actitud transparente de la clase política y en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, en virtud de generar menos dudas en el electorado con respecto a la procedencia de los fondos de las campañas a través de la rendición de cuentas a la ciudadanía. En este tema, como dijera alguien “se abrió la puerta, pero no hemos entrado al edificio.” Sin embargo, el planteamiento empieza a tener mas simpatizantes de sectores que antes no entendían el problema.

⁷⁵El número de mujeres parlamentarias se incrementó de siete a 31 en el Congreso Nacional elegido para el período 2006-2010.

3. Un aspecto de mucho impacto en la democracia interna de los partidos y en el acatamiento de la legislación electoral, es el respeto a las planillas de candidatos a cargos de elección popular, tanto por los partidos políticos, como por el Tribunal Supremo Electoral. Si bien este tema se encuentra en la Ley, no ha sido ampliamente respetado, y ahora ha comenzado a recobrar vigencia y significado en virtud del monitoreo y seguimiento al cumplimiento de la ley, y de esta disposición en particular, como parte de la agenda del Movimiento Cívico para la Democracia.
4. El prestigio ganado por el Movimiento Cívico para la Democracia en el ámbito político del país, lo llevó a dirigir el más grande proceso de observación electoral nacional que el país haya conocido, para vigilar las elecciones generales del 2005, dando lugar al reconocimiento de la entidad, como interlocutor válido de la sociedad civil organizada, ante la clase política del país y el máximo organismo electoral. La observación electoral tuvo un impacto significativo en la transparencia del proceso electoral.
5. Como consecuencia de la reputación del Movimiento Cívico en materia de observación electoral, es destacable el esfuerzo en la elaboración de guías metodológicas y la observación propiamente dicha, de las elecciones primarias y generales hondureñas del 2005, las elecciones del Colegio de Abogados de Honduras, y del gobierno estudiantil de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Este es un cambio importante en la cultura política de los gremios de sociedad civil, que han comenzado a transparentar la elección de sus dirigentes.
6. Es relevante la creación de la Red Centroamericana de observación de procesos político – electorales, constituida con el nombre de “*Movimiento Hacemos Democracia*” el 7 de septiembre del 2007, en ciudad Guatemala. En Honduras se ha constituido un consorcio con organizaciones especializadas, o con tendencia a especializarse en materia de reforma política y electoral.
7. Un elemento indicativo de la confianza, seriedad, pertinencia y respeto por los planteamientos del Movimiento Cívico para la Democracia, es que el 60% de las propuestas de reforma de la Ley Electoral y de las Organizaciones políticas, fueron consideradas y aprobadas por el Congreso Nacional.
8. FOPRIDEH junto al Movimiento Cívico, realiza y divulga de manera periódica, análisis de coyuntura y prospectiva política para reaccionar oportunamente, a problemas que afectan a la sociedad y al país, para mantener la vigencia de la organización, la opinión, la presión y la posición sobre los temas de la agenda de reformas.
9. FOPRIDEH/Movimiento Cívico, realiza acciones de apoyo, acercamiento y coordinación en lo político electoral, con distintas organizaciones del país, lo que le permite contar con respaldo a sus iniciativas al momento de necesitarlas.

10. Es relevante la creación de la Red Centroamericana de observación de procesos político – electorales, constituida con el nombre de “*Movimiento Hacemos Democracia*” el 7 de septiembre del 2007, en ciudad Guatemala. En Honduras se ha constituido un consorcio con organizaciones especializadas, o con tendencia a especializarse en materia de reforma política y electoral.

4.5. Lecciones Aprendidas

Sobre los aprendizajes como país

1. En Honduras se ha carecido siempre de políticas públicas, porque los gobiernos, particularmente a partir de 1982, cada uno reinventa el país cada cuatro años, no hay continuidad de las políticas definidas por el gobierno anterior. Cada gobierno hace su propia política, sujeta a la voluntad del presidente de la república.⁷⁶
2. Las reformas del 2004 se hicieron efectivas porque coincidentemente había una presencia muy fuerte del PNUD, de la cooperación europea y de organismos financieros como el Banco Mundial y el BID, y el Movimiento Cívico para la democracia se sumó a esas iniciativas. Si la cooperación externa, que son avales y financistas de las reformas, no hubieran estado en ese tema, las organizaciones de sociedad civil no hubieran podido incidir solas porque son muy débiles. Fueron los organismos internacionales los que hicieron presión sobre los partidos políticos para que las reformas fueran efectivas.⁷⁷
3. En Honduras hay una decisión de las instituciones y organizaciones por los temas de reformas. Los temas políticos no están en la agenda de nadie, solamente se encuentran en las agendas de los organismos internacionales, de ahí que casi todas las reformas impulsadas en el país, son iniciativas que vienen de fuera.

Sobre las condiciones para la Incidencia política

4. El Movimiento Cívico para la Democracia podría tener mayor incidencia de la que tiene, pero para ello debe ser objeto una reestructuración interna profunda, pasando por hacer una definición de sus propósitos y con nuevos actores. Un problema fundamental del Movimiento cívico es que es una combinación de personas, militantes activos de los partidos, funcionarios públicos y muy poca presencia de sociedad civil.

⁷⁶ Jorge Yllescas Oliva, Asesor del Movimiento Cívico para la Democracia. Tegucigalpa, Honduras, septiembre 2007.

⁷⁷ Jorge Yllescas Oliva, Asesor Movimiento Cívico para la Democracia. Tegucigalpa, Honduras, septiembre de 2007.

5. Un fenómeno que ha limitado la eficacia y contundencia de los procesos de incidencia política es la desvinculación del Movimiento Cívico, de otros movimientos sociales con estructuras de base y con capacidad de movilización y de presión, para influenciar la toma de decisiones en las instituciones del Estado. La incidencia política no sólo se hace con buenas propuestas o con campos pagados en la prensa, hay momentos en que se requiere de la presión organizada para ganar receptividad de los depositarios de las decisiones y darle validez a los argumentos técnicos.
6. Para garantizar el impacto de la incidencia en políticas públicas y fundamentalmente en un tema rodeado de altos intereses en las esferas del poder político y económico del país, es indispensable un trabajo de movilización de la sociedad a fin de que las iniciativas tengan el respaldo de la población y que en momentos difíciles haya capacidad de respuesta.
7. Para obtener respaldo amplio en las iniciativas de incidencia política se requiere que las estrategias sean ampliamente socializadas entre la abundante gama de actores y sectores, así como saber escoger e identificar los verdaderos centros de poder y de toma de decisiones, a fin de apuntar hacia los actores realmente importantes y determinantes por su condición de interlocutores válidos en la toma de decisiones, sin dejar de considerar a otros centros de poder, para lograr los objetivos propuestos.
8. Para obtener respaldo a las estrategias de incidencia, es fundamental que la gente esté informada y en consecuencia, se requiere desarrollar procesos de comunicación y divulgación efectivos, que permitan poner en común con la ciudadanía las propuestas, los pasos que se van dando, sus resultados y las acciones subsiguientes.

Sobre las condiciones para la construcción de un trabajo sostenible

9. Si realmente se quiere provocar cambios sostenibles en la cultura política es fundamental el involucramiento de los jóvenes, sobre todo porque la generación que nació a mitad del proceso de retorno a la democracia, no están valorizando los cambios y logros, porque no vivieron la época de intolerancia. Tampoco se ha hecho un trabajo de recuperación de la memoria histórica del país, que permita a los nuevos ciudadanos repasar los acontecimientos pasados y entender por qué están viviendo la realidad actual, que es consecuencia de la situación del pasado.
10. Es altamente riesgoso y preocupante para la dirección de los destinos futuros del país, que los segmentos de jóvenes que están participando en política lo estén haciendo más por herencia familiar, que por conquista de espacios con visión estratégica de sector. De seguir la tendencia se augura una continuidad de la tradición y del dominio del poder económico y político actual.

11. Si todas las instituciones y organizaciones nacionales que trabajan en el ámbito de los derechos políticos, asumieran el compromiso de fomentar la cultura política de la población, se estaría asistiendo a un mejoramiento sustantivo de los niveles de participación conciente en el marco del sistema político y en la elección de mejores representantes.

Sobre la ciudadanización de los organismos electorales

12. La práctica ha demostrado que no basta con la reforma legislativa para crear o cambiar de nombre a instituciones del sistema político, como el Tribunal Supremo Electoral, es necesario disponer, además de los argumentos técnicos, de la fuerza suficiente de la presión popular, para despartidizar los organismos electorales y registrales. Sólo entonces, se podrá avanzar hacia la ciudadanización del organismo electoral superior, atrapado por la politización y el sectarismo.
13. La Sociedad Hondureña no dispone de un organismo electoral que le administre bien las elecciones. En muchos casos, los candidatos que se eligen en las internas no son los mismos que participan en las generales. Incluso después de practicadas las generales, se hacen cambios antes de la declaratoria porque la autoridad central del Partido así lo solicita, y en un intercambio de concesiones, los representantes de partido como miembros del organismo electoral, legalizan estas situaciones⁷⁸ El organismo electoral carece de independencia, sus funcionarios provienen de los partidos políticos que se reparten las posiciones en forma proporcional, y por lo tanto se convierte en una extensión del partido político que gobierna.
14. El Movimiento Cívico para la Democracia se planteó la aspiración de ciudadanizar el organismo electoral, pero no profundizó en la historia de partidización que lo identificaba como integrado por representantes de partido, y que estos podrían ofrecer resistencia a un cambio de conducta, frente a la posibilidad de perder un centro de colocación de activistas colaboradores del partido.
15. “El modelo de Tribunal, tantos partidos, tantos miembros, está totalmente agotado y no poco desprestigiado. Ello conlleva a mayor desconfianza en los partidos, en el sistema político y en el debilitamiento de la gobernabilidad democrática.

⁷⁸Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI. FOPRIDEH, Honduras, 1ª edición, diciembre 2004.

Sobre la democracia y los partidos políticos

16. Los problemas y las dificultades que afronta la ciudadanía están ligados a la demagogia de los partidos y al manoseo de las concepciones democráticas subestimando la capacidad de respuesta de la población. Los dirigentes políticos juegan casi siempre a la doble moral y al doble discurso. Una cosa dicen en las declaraciones y otra es la que hacen en la realidad. Esta es una de las causas de pérdida de confianza en los partidos y de los políticos.
17. Los partidos organizados a partir de los últimos 25 años en honduras, no han sido capaces de revertir el comportamiento tradicionalista de sus antecesores, ni han mostrado capacidad de movilización en torno a la profundización de las reformas político electorales, quizás a ello se debe su frágil crecimiento y el escaso respaldo de la población.
18. No obstante la prolongada burla de las aspiraciones populares, por los partidos políticos, los electores hondureños siguen votando por quienes les incumplen promesas de mejoramiento, porque siguen votando por colores y no por planes de gobierno.
19. Los partidos han abandonado toda práctica de organización y de reunión. Han perdido su carácter institucional y han optado por la visión particular del corrientismo individualista, y la militancia se ha convertido en una gran masa de excluidos que sólo son importantes al momento de votar.
22. La relación y los compromisos de los partidos políticos con diferentes grupos de poder, cierran el espacio a los sectores que plantean reclamos económicos, sociales y de aquellos cuyos planteamientos se dirigen hacia esos grupos.

Sobre la Reforma Político Electoral

21. La colocación de la fotografía de los candidatos a cargos de elección popular en la papeleta de votación, pese a ser ampliamente aceptada por la ciudadanía, encontró fuerte oposición de políticos tradicionales por el temor de quedarse fuera del Congreso. Y de hecho, muchos de ellos no regresaron al Congreso.
22. La nueva modalidad para elegir diputados y diputadas, permitió devolverle a la ciudadanía la calidad de electora, al poder construir su propia planilla, al tiempo que comenzó a cambiar la composición política del Congreso Nacional, y legitimó a cada congresista al ser electo directamente por su idoneidad y liderazgo propio.
23. La reforma alcanzada es buena, pero todavía insuficiente para lograr niveles superiores de pluralismo político, se requiere desatar las trabas para la participación de actores independientes en la búsqueda de la ampliación de la visión bipartidista.

24. Los procesos de reformas políticas no son suficientes para cambiar el comportamiento de la población al momento de elegir y de votar. Por ello, paralelamente a las reformas se necesita desatar procesos formativos de amplia dimensión y por múltiples medios. Quizás, la profundización en los cambios no sea posible con las reformas, pero sí con el cambio de actitud, con la adquisición de nuevos valores cívicos y democráticos y de fortalecimiento de la identidad.

Sobre el financiamiento de la política

25. La experiencia indica que la sociedad en general debe conocer del gasto que realizan los partidos y los candidatos durante las campañas. Que además, los libros de contabilidad estén abiertos al examen de la población y de los organismos contralores del Estado. Quien rinde cuentas como candidato, puede ser un representante transparente en el ejercicio del poder o de la representación.
26. Si se continúa indefinidamente con los incontrolables desequilibrios en el uso de los medios de comunicación y propaganda, el país se expone a la exclusión de las propuestas y a la adopción de comportamientos irracionales que pueden inducir negativamente al mantenimiento de la tradición. Sólo la inclusión de conceptos de equidad pueden contribuir al desarrollo de campañas equilibradas y respetuosas de las aspiraciones del electorado.

4.6. Visión Hacia el Futuro

En Honduras, FOPRIDEH ya tiene un espacio conquistado a través de sus preocupaciones frente a los problemas fundamentales del país, no sólo en el ámbito político sino en el fortalecimiento de la democracia, como estrategia integradora. Es una institución a la cual se le escucha, se le reconoce y sus propuestas son muy apreciadas.

En las reformas político electorales de primera generación, como se les llamó a las del 2004, FOPRIDEH jugó un papel importante porque impulsó reformas importantes, como la personalización del voto, donde el elector encontró diversas opciones, especialmente de construir su propia planilla de candidatos, así como la profundización de la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres, para aspirar a cargos de elección popular, especialmente como diputadas al Congreso Nacional.

Actualmente la Federación, de manera conjunta con la sociedad civil aglutinada en el Movimiento Cívico para la Democracia, tiene retos fundamentales que impulsar para consolidar su papel como interlocutor válido y reconocido por distintos actores políticos y de toma de decisiones en los procesos de reforma político electoral. Los principales desafíos que debe enfrentar en el corto y mediano plazo pueden ser considerados en las siguientes líneas:

- a. Encaminarse con prioridad inmediata hacia una redefinición del Movimiento Cívico para la Democracia, con la inclusión de nuevos actores, especialmente de organizaciones con bases sociales y capacidad de movilización y presión; así como la estructuración de una agenda de reformas con visión de largo plazo.
- b. Continuar con el examen y vigilancia del cumplimiento de las reformas de primera generación incorporadas en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas del 2004, por los peligros de retrocesos a que se encuentran sometidos, por la inconformidad de sectores políticos tradicionales con posiciones de poder, que aún no asimilan los cambios impulsados en materia electoral.
- c. El impulso de una propuesta de reformas de segunda generación ante los partidos políticos, el Congreso Nacional, el Tribunal Supremo Electoral y otros centros de poder y toma de decisiones, para lograr su incorporación como reformas a la Ley y asegurar que el proceso electoral del 2009 ocurra con mayor apertura democrática, y con mejores opciones para los electores, para los partidos y para la profundización de la democracia del país.
- d. Fortalecimiento de la capacidad, la metodología y la cobertura de la observación de procesos político electorales, tanto a nivel de los partidos políticos, como de las organizaciones de la sociedad civil, aprovechando las nuevas oportunidades que concurren con la formación de la Red Centroamericana para la Observación de procesos electorales.

Tomando en cuenta la dimensión de cada uno de los lineamientos enunciados y la magnitud de las nuevas aspiraciones de reforma, es fundamental entender que en esencia, la realización de todas las tareas del futuro, en materia de incidencia política, pasan por cumplir con la primera gran medida, referida a la redefinición del Movimiento a fin de adecuarlo para las nuevas acciones y decisiones que habrán de enfrentarse, especialmente en lo relacionado al impulso de las propuestas de segunda generación y a la observación electoral.

La propuesta de reformas de segunda generación incluye los siguientes temas:⁷⁹

1. Separación de fechas de las elecciones municipales con respecto a las presidenciales y de diputados. Esta es la propuesta con mayores avances y en la que todos los partidos muestran acuerdo. La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) formalizó una alianza con FOPRIDEH para impulsar la propuesta que vendrá a fortalecer los liderazgos locales, la autonomía municipal, la construcción de ciudadanía en los municipios y la efectividad de los procesos de descentralización. Esta reforma implica modificar los conceptos de regionalización y de gestión de los departamentos a través del enfoque de cuencas, en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial.

⁷⁹ Adán palacios, asesor del Movimiento Cívico para la Democracia, Honduras, septiembre 2007.

2. Fortalecimiento de las mesas electorales, lo que implica transformar el tribunal en un organismo independiente, técnico y no político.
3. Reforma Constitucional para el rescate de la vigencia del residuo nacional, figura eliminada de la Ley Electoral de 1981 en forma inconsulta.
4. El financiamiento de las campañas. Además de los aspectos planteados en las reformas de primera generación y que no fructificaron en su totalidad, se está proponiendo el establecimiento del tope de gastos para las campañas, la franja electoral en la TV especialmente para que los partidos presenten sus propuestas de planes de gobierno, a fin de que el voto sea informado y que el elector vote en función de la mejor propuesta.
5. Automatización del voto. La propuesta consiste en la implementación y adopción del voto electrónico en forma progresiva, iniciando en las circunscripciones con mayor caudal electoral y progresivamente establecerlo en todo el país. Esta reforma es vital para evitar la manipulación en el escrutamiento de sufragios y en la definición de los resultados.
6. Fortalecimiento de los partidos políticos. Los partidos políticos tienen una imagen fuerte de desprestigio y desconfianza. Sobre ellos gravitan insinuaciones de corrupción, de alejamiento de las mayorías, de falta de representación, y fundamentalmente problemas de formación política de los militantes y dirigentes, que todavía no entienden la política como ciencia para la construcción democrática. En ese sentido la sociedad civil considera necesario entrarle a procesos de capacitación y formación política de líderes de los partidos para el ejercicio de sus funciones partidarias y ciudadanas.

En este ejercicio de lucha democrática, FOPRIDEH y el Movimiento Cívico para la Democracia, tienen la responsabilidad histórica de hacer historia y contribuir al desarrollo democrático del país.

V. EL FORTALECIMIENTO ASOCIATIVO Y LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS DE INCIDENCIA

5.1. Introducción

La Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) nació con la finalidad de lograr la unidad de sus agremiadas, alrededor de los objetivos básicos del desarrollo, propiciar el intercambio de experiencias y facilitar el establecimiento de una instancia de comunicación y coordinación con el Estado de Honduras y la Cooperación internacional.

A finales de los años 90 y hasta el 2000, la Federación venía trabajando con programas que tenían que ver con el tema de participación ciudadana en la administración de justicia, con fuerte vinculación de las organizaciones afiliadas. En todo este tiempo, su quehacer fundamental siempre estuvo dirigido al fortalecimiento de las asociadas, en aspectos técnicos, administrativos, de planificación y gestión, hasta el año 2002 cuando incursionó en el campo de la incidencia en políticas públicas, determinación que se consolidó con la puesta en marcha del Plan Estratégico institucional 2004-2010.

“A partir del 2002, el enfoque de trabajo de FOPRIDEH puso mucho énfasis en la acción interrelacionada con otras instituciones, con vistas a la aplicación de estrategias de incidencia en las relaciones de poder.”

D. Moreno, FOPRIDEH/Fortalecimiento Asociativo

Con el proyecto de *Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras*, FOPRIDEH, debido al interés focalizado hacia justicia, democracia y fortalecimiento del Estado de Derecho, la mayor atención estaba centrada en esas líneas programáticas. La dedicación de esfuerzos y recursos hacia las afiliadas se mantenía, pero con menor grado de presencia, atención y prioridad. Algunos antecedentes refieren que en la propuesta inicial del referido proyecto, únicamente aparecían como considerados los componentes de Justicia y Anticorrupción; así como Democracia y Gobernabilidad.

Esta circunstancia generó inquietud al interior de la Federación y de la cooperación, dando lugar a discusiones en las que se reconocía el alto valor y prioridad del trabajo con las organizaciones a fin de disponer de una base institucional de respaldo para el lanzamiento de las estrategias de incidencia.

Había cierto pensamiento institucional, que le concedía mayor importancia a la apertura y fortalecimiento de relaciones institucionales hacia el exterior, y eso no era malo, lo negativo era la disminución considerable de la atención de las afiliadas. Hacía falta interés simultáneo hacia las organizaciones.

Otros puntos de vista consideraban que no tenía sentido sólo el trabajo con las afiliadas, que lo relevante de la federación era hacer cosas grandes, y que esas cosas se midieran en términos de incidencia, en relaciones, en políticas, en intervenciones que marcaban pasos trascendentes.⁸⁰

Esos desequilibrios generaron observaciones importantes que se tradujeron en actitudes de indiferencia de parte de una considerable cantidad de las organizaciones afiliadas, hacia las acciones de incidencia política de la Federación.

Algunas evidencias de malestar se manifestaban en opiniones surgidas en el conglomerado, en el sentido que “a FOPRIDEH no la hemos construido nosotros para que ande en cuestiones políticas, sino para que apoye a las organizaciones afiliadas.”

A juicio de algunos dirigentes de OPD's y representantes de la cooperación se estaba desnaturalizando parte del espíritu inicial que había dado esencia al nacimiento de la organización. Los argumentos centrales se basaban en que “un proyecto con FOPRIDEH no podía desconocer a sus afiliadas.”

Además de esas expresiones y preocupaciones naturales, se evidenció cierto decaimiento en las relaciones, disminución de la participación en las iniciativas políticas de FOPRIDEH y actitudes de indiferencia, porque además, las organizaciones no estaban siendo partícipes de los procesos, al tiempo que carecían de información suficiente sobre el nuevo rumbo incorporado.

Todas estas reacciones de resistencia interna generaron un replanteamiento, “un desandar del camino desenfocado.” Llegó un momento donde el enfoque cambió, al llegar al reconocimiento la Junta Directiva de FOPRIDEH, en cuanto a que el rol principal en las distintas actividades de la Federación debían tenerlo sus organizaciones afiliadas.

Aquellas cosas, aparentemente banales, tuvieron una significativa importancia en el retorno a los principios institucionales, en la perspectiva de contribuir a retomar la misión de institucional de la organización.

Después de muchas negociaciones y reflexiones, se logró la incorporación de un componente para las afiliadas, denominado “Facilitación y consolidación de Redes” orientado a dotar de capacidad de incidencia a las OPD's y a fortalecer a las comisiones regionales y temáticas, en el marco del eje de Fortalecimiento Asociativo, que no es más que la facilitación de apoyo a las organizaciones en la línea marcada por la misión institucional.

A partir de ese momento se adoptó un programa, que aparte de apoyar a las afiliadas garantizaba las acciones de incidencia a nivel nacional.

⁸⁰ Testimonio de Daniel Moreno Paredes, decano de los funcionarios de FOPRIDEH, coordinador de Fortalecimiento Asociativo.

5.2. Situación de las Afiliadas

De acuerdo con la *Categorización y Política de Fortalecimiento Institucional*⁸¹ realizada con las afiliadas, en FOPRIDEH se identifican dos tipos de organizaciones de acuerdo a su procedencia: las nacionales y las que ostentan representación o son una extensión de organizaciones internacionales.

Las asociadas surgidas de iniciativas nacionales son las que están constituidas por residentes o nacionales de Honduras y que su estructura, órganos de dirección y cargos ejecutivos, se encuentran dentro del país. Además, operativamente sus orientaciones y métodos de trabajo se construyen localmente y los recursos son administrados por personas o instancias nacionales.

Las organizaciones que son representación de entidades internacionales tienen una situación diferente. Su estructura y políticas institucionales son decisiones que se toman desde la sede central, la que a la vez le proporciona los medios (conocimientos o recursos) para la construcción metodológica y la prestación de servicios.

Al momento del estudio, las organizaciones nacionales, sumaban 45, y las que son representación de organizaciones internacionales, en el mismo período reunían a 21 entidades establecidas en el país.

Del total de organizaciones, 45 de ellas tenían su asiento en la zona central, fundamentalmente en Tegucigalpa; 10 en el Norte, seis en Occidente y cinco en el Oriente del país. Entre ellas se identificaron niveles de desempeño variables que fueron clasificados desde muy débiles y débiles, hasta consistentes y muy consistentes.

Atendiendo la clasificación actual en función del crecimiento y desarrollo institucional, que de ninguna manera constituye un estado permanente, se constató que 38 organizaciones se encuentran consolidadas y con capacidades institucionales instaladas; 12 con estrategias de fortalecimiento en marcha, y 16 que requieren de mucho apoyo para su fortalecimiento.

Esta clasificación representa una manera de como las organizaciones expresan de acuerdo a su crecimiento, su capacidad de incidencia. Entre más crecimiento económico, capacidad técnica y capacidad financiera tienen las organizaciones, mayor es su independencia y apoyo a las acciones de incidencia. A la inversa, entre más débiles, más grandes son las preocupaciones por la sobrevivencia, se incrementa el activismo, decrece su participación y es menor el interés por los asuntos estratégicos.

En ese sentido y para los efectos de la presente sistematización, la clasificación es un referente para identificar el comportamiento y actitudes hacia la incidencia y hacia la Federación. En la medida en que las organizaciones tienen mayores capacidades institucionales, demandan menos asistencia técnica de FOPRIDEH, pero a la vez, los requerimientos de acompañamiento en procesos de incidencia, se incrementan de manera creciente.

⁸¹ Benjamín Erazo, septiembre 2006.

La oferta institucional de las afiliadas está dirigida a las áreas prioritarias de desarrollo rural, educación no formal, medio ambiente, desarrollo local, microempresa, crédito, vivienda, niñez y juventud, discapacitados, etnias, derechos humanos, agua y saneamiento y economía social.

El tema de incidencia en políticas públicas no figuró, como tal en las áreas prioritarias, aunque se reconoce que las asociadas, conciente o inconcientemente, realizan acciones que influyen en el cambio de políticas y prácticas a nivel de los municipios, departamentos, regiones y en algunos casos a nivel nacional, de manera permanente. No obstante, quedó una duda con respecto al empoderamiento de este tema de dimensión nacional, a nivel de las organizaciones asociadas.

La autoevaluación del proyecto Asesoramiento, Capacitación, Coordinación e Investigación⁸² al referirse a la problemática individual y del movimiento de OPD's señalaba que muchas organizaciones no tenían suficientemente clara la visión de desarrollo; que un buen número de ellas no trabajaban en base a diagnósticos críticos de la problemática nacional y local en la que les tocaba actuar. Además, aludía a que un gran número de OPD's no habían desarrollado estrategias institucionales de trabajo y se acogían a lo dispuesto por los programas y proyectos diseñados desde el gobierno, y las agencias de cooperación.

Además de la realidad enunciada, se añadía la debilidad en materia de políticas institucionales propias; estructuras organizativas, programas y proyectos paternalistas, estilos unipersonalistas de gerencia, centralismo en la toma de decisiones, debilidad en técnicas administrativas, así como escasa elaboración y evaluación de planes de trabajo.

Los hallazgos, también referían que un buen número de organizaciones estaba viviendo una crisis de sobrevivencia financiera, desfase en los cambios del contexto y poca capacidad de intercambio para comunicar sus experiencias.

La situación encontrada en el año 1997 era coincidente con lo encontrado por nuevos estudios realizados seis años después en el ámbito de las organizaciones.

Según datos⁸³ los problemas más sentidos por las OPD's afiliadas, a inicios de la presente década (2003) estaban referidos al débil funcionamiento y capacidad de gestión de los organismos políticos y de dirección de las organizaciones, débil ejercicio de la democracia interna; insuficiente capacidad de propuesta y de gestión de recursos, carencia de una estrategia de capacitación; insignificante participación de las mujeres en los órganos de dirección, y falta de una estrategia de divulgación y comunicación institucional y hacia el exterior.

⁸² SNV, 1997.

⁸³ Diagnóstico Institucional y elaboración de componentes del Plan de Fortalecimiento Institucional a un sector de OPD's afiliadas a FOPRIDEH. D. Araujo Estrada, Mayo 2003, Tegucigalpa, Honduras.

De acuerdo con el diagnóstico general consensuado para la formulación del plan estratégico 2004-2010, las principales fortalezas identificadas al interior de la Federación residían en su membresía numerosa; capacidad de incidencia en políticas públicas y construcción de alianzas; la credibilidad, respaldo y relaciones interinstitucionales; recurso humano capacitado, responsable y confiable; y flexibilidad en la toma de decisiones.

No obstante, las debilidades reconocidas que no eran diferentes a las identificadas en otros exámenes, se referían a la insuficiente sostenibilidad financiera; dependencia de un solo cooperante; frágil relación asociativa; carencia de una estrategia para el fortalecimiento del gremio; falta de un enfoque de proceso en el trabajo; servicio de información con bajos rendimientos; escasa promoción y divulgación de las actividades y falta de controles administrativos en las afiliadas.

Sumadas a las debilidades, se visualizaban una serie de amenazas, como los cambios de políticas por parte de los organismos internacionales y agencias donantes; la finalización de algunos convenios de cooperación de largo plazo, la reducción de los recursos de cooperación, y la creación de asociaciones y federaciones de OPD's con fines similares y mayores capacidades.

El Diagnóstico de Necesidades y Potencialidades en Investigación y Sistematización⁸⁴ realizado con motivo de la creación de la Unidad de Generación de Conocimientos de FOPRIDEH, logró constatar que la mayoría de las afiliadas incluyen en el diseño y ejecución de sus programas y proyectos algunas actividades de investigación, sistematización y/o documentación para el estudio de los temas o experiencias que consideran de mayor prioridad, pero que han reconocido sus debilidades formativas para realizar estos procesos, así como otros que responden al mismo propósito de producir conocimiento y aprendizaje a partir de sus intervenciones prácticas.

Con ese motivo, FOPRIDEH, dio pasos importantes en la preparación de una oferta de capacitación y formación que desde la Federación se oriente al servicio de las afiliadas como contribución al fortalecimiento de sus capacidades, una tarea que ha tomado alta prioridad institucional.

Los problemas, necesidades y debilidades de las organizaciones afiliadas, han sido objeto de diversas formas de tratamiento a lo largo de la vida de la organización. No obstante, se percibe que independientemente de los esfuerzos realizados, muchos de los problemas identificados desde las etapas iniciales, aún persisten.

Los factores asociados a la persistencia de los mismos problemas, en algunos casos pudieron haber obedecido a la falta de consistencia de las estrategias planteadas, a la carencia de recursos económicos, a las débiles capacidades técnicas instaladas, así como a la frágil capacidad de gestión y a problemas administrativos de las organizaciones.

⁸⁴ Marco Antonio Martínez, Rigoberto Moncada, octubre 2006

5.3. La Estrategia de Fortalecimiento Asociativo

La estrategia planteada para modificar la situación de las afiliadas ha tenido varios enfoques, pero todos han coincidido en la necesidad de fortalecer el movimiento de las OPD's y su estructura federativa.

En la autoevaluación del proyecto ACCI⁸⁵ de 1997 se establecía que “el análisis que había dado origen a esa iniciativa estuvo centrado en la necesidad de fortalecer a las OPD's individualmente, así como a su estructura federativa con vistas a fortalecer el movimiento de las OPD's.”

Pero al mismo tiempo evidenciaba que “los servicios de capacitación y asistencia técnica de FOPRIDEH se agotaban en la transferencia de conocimientos” en el campo operativo, administrativo y técnico.

En materia de planeamiento, refería el informe, que la tendencia observada en la Federación y las OPD's, era hacia la “elaboración de planes institucionales en términos de consideraciones operativas y no en términos de una visión que apuntara al posicionamiento estratégico de la institución.”

Para superar esas dificultades se estableció en forma participativa con las OPD's, un plan de mediano plazo con tres componentes fundamentales: fortalecimiento organizativo; incidencia, gestión y negociación; y fortalecimiento financiero.

En la esfera organizativa, el plan se orientó a fortalecer las estructuras orgánicas de las OPD's hasta lograr su pleno funcionamiento y la aplicación de los instrumentos de gestión y control institucional, especialmente los planes estratégicos y operativos, reglamentos y libros de actas.

En el ámbito de la incidencia, gestión y negociación, se enfatizó en la capacitación de dirigentes y personal técnico en el diseño, gestión y negociación de propuestas de proyectos ante diferentes agencias e instituciones de cooperación locales e internacionales.

Un componente de fortalecimiento financiero, fue incorporado para contribuir a que las OPD's, además de lograr su punto de equilibrio financiero, alcanzaran niveles de sostenibilidad y capacidades para desarrollarse.

En el marco de la estrategia de coordinación de FOPRIDEH fueron constituidas comisiones temáticas en las áreas de justicia y derechos humanos; educación no formal; desarrollo rural y de áreas protegidas. Estas comisiones surgieron como una iniciativa para facilitar el trabajo de la federación en el marco de la estrategia de integración y coordinación.

⁸⁵Asesoramiento, Capacitación, Coordinación e Investigación, ejecutado por FOPRIDEH con apoyo de SNV desde 1991 a 1995. Una fase puente de 1995 a 1996, que después se convirtió en proyecto de fortalecimiento institucional hasta el año 2002.

También se formaron comisiones regionales, a través de la integración de afiliadas por región, con la finalidad de gestionar y ejecutar proyectos en forma conjunta. A la vez asumieron funciones de análisis de temas, formulación de proyectos, gestión de recursos y de representación de la Federación en sus respectivos campos de especialidad temática y territorial.

Con el advenimiento del Proyecto de Fortalecimiento de Procesos Democráticos en Honduras, el tema de atención de las OPD's y su movimiento, de ser un asunto central en la Federación paso a convertirse en objetivo particular dentro de esa iniciativa, con la visión de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las organizaciones para asegurar su participación eficaz en la ejecución y sostenibilidad del proyecto.

Posteriormente, se fue ampliando el objetivo. Además del fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas se agregó el *desarrollo de las capacidades políticas* de las OPD's/ONG's afiliadas, para asegurar la participación adecuada en el desarrollo del país.

El énfasis en esta etapa se proyectaba a las relaciones de coordinación entre sí, y con distintos actores vinculados al desarrollo local, regional y nacional y sus relaciones con la estrategia de reducción de la pobreza.

En el Plan Estratégico 2004 – 2010 se establece como propósito, aumentar el impacto de las afiliadas de FOPRIDEH en políticas nacionales y en la gestión de programas de desarrollo integral sostenible.

5.4. La Estrategia de Incidencia Política

La estrategia de incidencia desde la perspectiva del componente de Fortalecimiento Asociativo se expresa en tres dimensiones: hacia lo interno de la Federación, en apoyo a los ejes de incidencia de la Federación y hacia el exterior de la Federación, esto es hacia el frente institucional gubernamental.

Hacia el interior de la Federación, las acciones de incidencia se reflejan, por un lado, en el reclamo ante los órganos de dirección política de FOPRIDEH el cumplimiento de los compromisos estatutarios y la vigencia de la misión y la visión institucional, y por otro en la reivindicación del protagonismo de las OPD's/ONG's afiliadas en la toma de decisiones estratégicas acerca del rumbo político de la Federación.

La manifestación más visible en este sentido fueron las dificultades enfrentadas con la implementación del Proyecto de largo plazo para el Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras, donde las afiliadas aplicaron posiciones de resistencia hasta lograr su inserción en los beneficios del proyecto.

En el lenguaje de la incidencia política hubo un claro mensaje a los órganos políticos de la Federación, en el sentido que ninguna decisión importante puede tomarse sin la participación de las organizaciones afiliadas, o reduciéndole sus beneficios.

El apoyo a los ejes de incidencia, se expresa en respaldo político a las decisiones, iniciativas y propuestas de la Federación para influir en la emisión de nuevas leyes, reformas a leyes, observancia de prácticas de respeto a las garantías y derechos constitucionales, la participación en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las máximas autoridades del Ministerio Público.

Las organizaciones afiliadas han jugado un papel relevante en la capacitación de líderes comunitarios, de movimientos sociales y de diversos sectores de la sociedad en los procesos de participación ciudadana en administración de justicia, en la socialización de leyes como el Código Procesal Penal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Código Procesal Civil.

Especial contribución aportaron las afiliadas en acciones de educación de la ciudadanía en el ejercicio del voto personalizado en las elecciones generales realizadas en el país en noviembre de 2005, especialmente en la orientación de de los electores para el manejo de las papeletas con la inclusión de la fotografía de los candidatos a cargos de elección popular, particularmente de los diputados al Congreso Nacional.

En el ámbito de la incidencia hacia el exterior, pero en el marco de las iniciativas propias del Programa de Fortalecimiento Asociativo, se destaca la labor de cabildeo, promoción, socialización e incidencia ante el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo y la comunidad cooperante para lograr la aprobación del nuevo marco legal para organizaciones no gubernamentales, con apoyo del Centro Internacional para la Legislación No Lucrativa.⁸⁶

El nuevo ordenamiento legal ha sido ampliamente socializado con diversos sectores, incluidas las universidades, y dentro de ellas las escuelas de Derecho, ONG's y organismos internacionales.

En el ámbito de la incidencia local y regional es destacable el rol de las comisiones regionales, especialmente ante los gobiernos municipales y en la integración de comisiones de coordinación en temas específicos como educación no formal, desarrollo rural y medio ambiente.

5.5. Principales Resultados

1. Según los diagnósticos efectuados, las comisiones temáticas y regionales presentan distintos niveles de crecimiento y de consolidación. Algunas se encuentran en un franco proceso de crecimiento, lo que se evidencia en la capacidad de análisis, generación y gestión de proyectos en bloque, intensidad de trabajo, más relaciones con FOPRIDEH y entre comisiones y gobiernos locales.

⁸⁶ La legislación no lucrativa se refiere al ordenamiento legal de las ONG's.

2. Las comisiones regionales continuaron ejecutando acciones en coordinación con gobiernos locales, destacándose la elaboración, gestión y negociación de distintas propuestas y proyectos, entre las que sobresalen las siguientes:
 - a. Propuesta sobre Justicia, Paz y Derechos de la Familia, elaborado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos.
 - b. Propuesta para el Fortalecimiento de Capacidades en Pequeñas y Medianas Empresas apícolas y Ecológicas, elaborada participativamente por la Comisión Regional de Occidente.
 - c. Propuesta de Formación Integral de Líderes Juveniles elaborada participativamente por la Comisión Regional de Olancho.
 - d. Propuesta Áreas Protegidas en el contexto de la ERP, elaborada participativamente por la Comisión de Áreas protegidas.
3. Las afiliadas a la Federación han sido caracterizadas y categorizadas científicamente según su crecimiento institucional, lo que ha dado lugar a la elaboración de una política y planes de fortalecimiento institucional, especialmente para las organizaciones nacionales clasificadas en las categorías de muy débiles y débiles.
4. Realización de procesos de promoción y seguimiento a temas transversales como género, ambiente, derechos humanos y participación ciudadana, al interior de las afiliadas para efectos de aplicación en sus actividades regulares.
5. A través de la Unidad de Generación de Cocimientos/Proyecto PRIDEH se promovió y desarrolló el diplomado “Metodología de la Sistematización” con el apoyo académico de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN).
6. Realización de procesos de coordinación con los programas de Justicia Sostenida, y Democracia y Gobernabilidad para incorporar como ejecutoras, a las afiliadas que integran las Comisiones de Coordinación.
7. Publicación periódica del boletín FOPRIDEH Informa y envío del Boletín Virtual Apuntes, a diversas organizaciones e instituciones, así como a las afiliadas de la Federación.
8. Facilitación de Información Institucional de las afiliadas, registrada periódicamente en el sitio Web de la Federación.
9. Orientación y agilización del envío de información a los contactos de las distintas instituciones, a través de los soportes que ofrece la base de datos de las afiliadas.

5.6. Lecciones Aprendidas

1. El trabajo de las ONG's no puede desligarse del trabajo de incidencia en políticas públicas. Si se habla de trabajo con familias pobres hay que facilitar el acceso a la justicia. No se puede hablar de desarrollo si no se habla de democracia participativa. Si hay políticas locales que faciliten el trabajo de las ONG's estas pasan a tener impacto. Si se tienen autoridades representativas, el trabajo de las ONG's será de mayor impacto.
2. La adopción de los ejes de incidencia política es una perspectiva de oportunidades, si las ONG's se sustraen de este contexto, se exponen a desvirtuar su naturaleza y a desafiar las tendencias de la cooperación.
3. Estimulando la participación organizada, es posible facilitar el descubrimiento de las capacidades que tiene la gente para la propuesta.
4. Cuando las instituciones disponen de recursos, tienen una gran simpatía, se convierten en convocantes idóneas y todo mundo se acerca, pero hay un momento donde la organización, temporal o permanentemente enflaquece, y por muy buena que sea la idea, ya carece del apoyo.
5. No se puede hacer incidencia sostenida si no se dispone de recursos.
6. Si se tiene dignidad en las negociaciones para adquirir los recursos, no hay por qué detenerse en ellos, si esos recursos son para beneficio de una causa muy importante.
7. Si se mantiene la ecuanimidad institucional, se evitan las confrontaciones, para ello se tiene que entender que no es suficiente cuestionar, estar en desencuentros, o desacuerdos, es necesario disponer de propuestas.
8. Hay organizaciones que cuando se convierten en intermediarias de dinero pierden su finalidad de servicio social. Su preocupación fundamental pasa a ser el dinero y no los procesos y se pierde la ruta de lo social.
9. La vida de las organizaciones cada vez es más difícil, con esto de que la cooperación ha cambiado sus rutas geográficas y sus modalidades en materia de apoyo, eso ha hecho que muchas organizaciones se compriman y muchas mueran.
10. Dado el rígido proceso de selección para el ingreso, en FOPRIDEH no es frecuente el retiro organizaciones afiliadas por desacuerdos o inconformidad, las que se han separado o desaparecido ha sido porque no han podido sostener sus servicios.

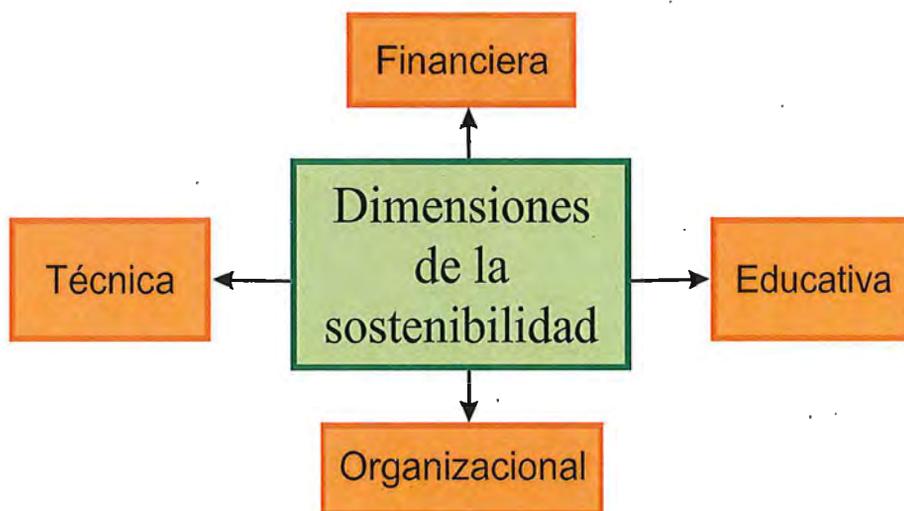
11. Si bien los directivos de las organizaciones tienen simpatías por un partido éstas no deben reflejarse al interior de las organizaciones porque desnaturalizan su misión, hacen perder credibilidad en la población y ponen en riesgo su sostenibilidad.
12. Una particularidad de la participación es la afinidad con las temáticas. Las afiliadas que trabajaron los temas de incidencia, han sido más participativas que las que sólo trabajaron con temas de salud, microempresa u otras áreas tradicionales.
13. Según la experiencia, las necesidades mayores de las organizaciones internacionales están en los temas de coordinación interinstitucional para fortalecer los impactos de las acciones, incidencia en políticas públicas y el apoyo que la red puede proporcionar sobre aspectos regulatorios de su operación. Los problemas de fortalecimiento los resuelven con la sede.

5.7. Sostenibilidad de las afiliadas y del Movimiento

Este tema es trascendental en la vida de las organizaciones afiliadas y de la Federación, al extremo que le ha venido a dar vuelta a los enfoques, y principalmente a la orientación social de las organizaciones. Las estrategias orientadas en esta dirección han reducido los servicios sociales y han transformado a muchas organizaciones en instancias con visión prioritariamente económica, en el entendido que la única alternativa de sostenibilidad es por la vía de lo financiero.

Para efectos de alcanzar la sostenibilidad, en FOPRIDEH se ha incorporado el concepto de plan de negocios, a fin de extraer los elementos y aprendizajes de la cultura empresarial, que puede servir de modelo para orientar la continuidad de los procesos en el mediano y largo plazo.

El referido plan reconoce por lo menos cuatro dimensiones de sostenibilidad: organizacional, técnica, educativa y financiera.



La sostenibilidad organizativa, se sustenta en el fortalecimiento de la naturaleza misma de los enfoques asociativos, en la apropiación y cumplimiento de los objetivos propuestos, como punto de partida para el cumplimiento de las funciones básicas de representación, coordinación y defensa de las organizaciones, y su concatenación con los roles técnicos de las organizaciones.

Para la sostenibilidad organizacional se propone la socialización interna de la visión, misión y objetivos rectores de la Federación; adaptación de los planes institucionales en función de las grandes líneas de la planificación estratégica, involucrar a las afiliadas en proyectos y propuestas institucionales, e implementar los instrumentos y procedimientos operativos en los niveles gerencial y administrativo.

La sostenibilidad técnica requiere de la socialización de las directrices institucionales de largo plazo, establecidas en la planificación estratégica de la Federación; consolidar las alianzas estratégicas, identificación de convenios requeridos para la ejecución del plan, estructuración del sistema de seguimiento y evaluación de los componentes de la propuesta institucional, y consolidar el equipo técnico de la Federación.

La sostenibilidad educativa implica presencia permanente en el desarrollo de capacidades de la membresía, y de la propia estructura de servicios. Consiste en la facilitación de procesos internos de intercambio y análisis de prácticas y conocimientos que contribuyan a construir nuevas visiones, fortalecer los contenidos de los procesos de formación, asistencia técnica, difusión, promoción, investigación y sistematización en función de las necesidades del contexto nacional y local. Requiere el mantenimiento de los enfoques pedagógicos dinámicos, reflexivos y críticos constructivos.

Sostenibilidad financiera implica, establecer la Unidad de Gestión de Fondos, la optimización de los recursos financieros, estructurar la venta de servicios en función de la capacidad instalada de la Federación y racionalizar los gastos operativos y de funcionamiento institucional.

Ello involucra la necesidad de identificar nuevas fuentes de cooperación y financiamiento, aunque la principal fuente de recursos tiene que basarse en el aporte de las propias organizaciones afiliadas.

También se requiere identificar las necesidades de las organizaciones, pero sobre todo la determinación de la oferta de servicios. FOPRIDEH tiene experticia en distintos campos: diseño de campañas, formulación de procesos de planificación, evaluación, metodologías de investigación, monitoreo y otras áreas requeridas frecuentemente por sus afiliadas.

La Federación se encuentra en el momento justo para incursionar en esa nueva etapa de su vida institucional, si se toma en cuenta su reconocimiento a nivel del ambiente de las organizaciones y actores con quienes trabaja, incluyendo a las instituciones gubernamentales y de la cooperación.

Pero fundamentalmente, debe haber plena comprensión de que a la Federación le llegó el momento de empezar a buscar nuevas alternativas de sobrevivencia al estar aproximándose a la terminación de la vida de los proyectos y al no haber diversificado sus fuentes de cooperación.

5.8. Proyecciones Hacia el Futuro

La planificación estratégica de la Federación ha considerado un conjunto de medidas técnicas, políticas y administrativas que, además de relacionar a las redes/comisiones con distintos aspectos temáticos y geográficos, han de jugar un papel activo en la ejecución de algunas de las políticas nacionales orientadas al desarrollo humano sostenible de la población.

Los procesos más cercanos a los que estarán vinculadas las organizaciones y las redes del movimiento, y que seguramente tendrán un involucramiento directo en función de su capacidad de propuesta, son la Estrategia para la Reducción de la pobreza, la estrategia de descentralización de los gobiernos locales, así como la organización y apoyo de mancomunidades en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial.

Desde la perspectiva de las oportunidades naturales de las organizaciones se identifica todo el potencial y creciente disposición de la población a organizarse y a participar en espacios locales, y regionales, para el mejoramiento de sus condiciones de vida a través del emprendimiento de iniciativas empresariales y de desarrollo comunitario. Es quizás en este espacio de acción donde residen las mayores posibilidades para que las organizaciones configuren su propia estrategia de sobrevivencia y sostenibilidad y de aplicación de los principios y valores que dieron lugar a su creación.

Es fundamental continuar con las iniciativas de incidencia en políticas públicas a nivel local, regional y nacional; definiendo con mayor precisión agendas de largo plazo en las distintas áreas de acción. La actividad central en el ámbito del fortalecimiento asociativo debe marcarse con la continuidad del trabajo encaminado a la aprobación y aplicación de la nueva normativa reguladora del funcionamiento de las ONG's en Honduras, socializada con diversos sectores de la población.

Un tema fundamental al que debe brindarse toda la atención institucional, es el posicionamiento en las organizaciones y en los equipos técnicos institucionales, de la estrategia de generación de conocimientos, con vistas a su apropiación/aplicación en el desarrollo de capacidades, el mejoramiento cualitativo de la concepción y ejecución de los proyectos y el fortalecimiento de la sostenibilidad institucional.

La trascendencia y la capacidad para lograr avances en el fortalecimiento de la unidad de propósitos gremiales y la articulación de una estrategia común con el organismo político de representación, se encuentra estrechamente vinculada al respaldo oportuno y ágil con estrategias de información y comunicación institucional, que se puedan generar de las unidades especializadas de la Federación.

De manera más precisa, los desafíos que el programa de Fortalecimiento Asociativo deberá enfrentar en el mediano y largo plazo están relacionados con la contribución al fortalecimiento de las capacidades políticas y técnicas de las redes/comisiones a fin que dinamicen sus agendas institucionales y mantengan la efectividad en su desempeño.

En este sentido se identifican como tareas claves, el fortalecimiento político y técnico de las comisiones temáticas y regionales, para convertirlas en redes con capacidad propositiva y de negociación para promover políticas públicas en los distintos espacios institucionales de representación y participación.

En el corto plazo, se aspira a que las comisiones dispongan de instrumentos de planificación y gestión, especialmente de planes estratégicos, con lineamientos congruentes con las necesidades de la estrategia de coordinación, tales como: auditoría social, desarrollo local, participación ciudadana y promoción de políticas públicas, para articularse con la visión institucional planteada por la Federación. Para estos propósitos es fundamental la vinculación directa de la Federación con las afiliadas, brindando asesoría en procesos de planificación, monitoreo, evaluación.

Tal como se ha planteado en distintos niveles, es una prioridad institucional desarrollar la capacidad y dedicación de la Federación y sus afiliadas a la generación de conocimientos, a su comprensión metodológica y aplicación dentro de los esfuerzos de desarrollo que realizan las organizaciones. El diagnóstico de Necesidades y Potencialidades en Investigación y Sistematización, es un buen referente para impulsar este componente.

Un tema fundamental, tratado en otras secciones del documento es la necesidad que tiene la Federación de diversificar sus fuentes de financiamiento y cooperación. Los próximos dos años (2008 -2009) son fundamentales para la generación de una estrategia de autosostenibilidad de FOPRIDEH, mediante la comprensión que las primeras responsables de alcanzar este compromiso son las afiliadas en conjunto con la Junta Directiva Nacional.

Sería muy desfavorable para el país, para las afiliadas y para el avance democrático de Honduras, que un interlocutor reconocido y con capacidad de propuesta y acción como FOPRIDEH, desapareciera del escenario político.

Hay asuntos esenciales en una estrategia de sostenibilidad, que pasan por la descentralización de la institución, otorgándole un rol más activo a las comisiones como órganos de representación institucional, de propuesta y de gestión en sus respectivas regiones; realización de un trabajo más integrado de los diferentes ejes de la Federación; que los planes estratégicos y operativos de la Federación surjan de las comisiones locales y regionales, y concederle más atención a los procesos de capacitación en incidencia.

Los procesos de descentralización en marcha en el país, están marcando la tendencia de la cooperación de apoyar fundamentalmente procesos de descentralización. En el corto plazo, la propensión de las agencias se orientó a conceder los recursos en forma descentralizada.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Los procesos analizados tienen como característica esencial la unidad de pensamiento alrededor del objetivo central de contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, como requisito fundamental para ampliar las libertades democráticas y transformar en un hecho real la participación social y el desarrollo político.

Es evidente que tanto en la diversidad temática, en los componentes operativos de incidencia política de FOPRIDEH, así como al interior de los movimientos sociales que participan en las diversas coaliciones o alianzas, existe convergencia metodológica para la acción y coherencia de propósitos que no siempre es fácil armonizar y sostener.

Por otra parte, la experiencia de incidencia política de FOPRIDEH revela una abundancia de aprendizajes de mucho valor y alto potencial de réplica, sobre todo porque sus desarrollos y resultados han surgido a partir desde su propia práctica institucional, y validados en diferentes procesos que han generado importantes impactos para la vida democrática y la consolidación del Estado de Derecho.

La práctica de incidencia en políticas públicas ha generado aportes significativos a la teoría política y a la jurisprudencia nacional, desde la perspectiva de sociedad civil, que a la vez, se han convertido en instrumentos de la práctica política y jurídica que están contribuyendo a cambiar paradigmas que, por mucho tiempo, favorecieron la impunidad, el oportunismo, el clientelismo y la corrupción.

Desde esta perspectiva, los aportes de FOPRIDEH se encuentran claramente focalizados a temas cruciales que constituyen la base para la construcción de un Estado democrático con instituciones fortalecidas, con una sociedad civil vigilante del desempeño de las instituciones y de los funcionarios, en función de alcanzar niveles de transparencia en la actuación pública y en la adecuada utilización de los recursos y bienes de la nación.

Un elemento importante que se rescata es que la estrategia de incidencia a través de la construcción de alianzas con organizaciones de sociedad civil resultó ser un mecanismo idóneo para el diseño de propuestas, el cabildeo político, la negociación y movilización, así como para la capitalización de experiencias, el fortalecimiento de la credibilidad y del respeto de los centros de poder público hacia las iniciativas planteadas.

Quizás, el factor de mayor determinación e influencia en el éxito de las acciones de incidencia lo constituyó este elemento aglutinante de las alianzas, al igual que la inclusión en las organizaciones, de personas con alto perfil profesional y técnico para el respaldo de las propuestas.

El análisis crítico de la incidencia en políticas públicas, recupera y comparte todo el proceso de incidencia desarrollado por FOPRIDEH desde su nacimiento y recorrido evolutivo a lo largo de sus 25 años de existencia como organismo federativo de ONG's/OPD's, en Honduras.

Esto es así porque la existencia de FOPRIDEH ha significado un continuo accionar para influenciar en políticas y prácticas, lo cual evidentemente se elevó cualitativamente en los últimos 10 años de accionar alrededor de los intereses nacionales. Los últimos 10 años corresponden al accionar maduro de una entidad que antes estuvo más dedicada a los asuntos domésticos, pero que en el camino, a través de muchas reflexiones en asambleas y congresos de la Federación, se fue dando cuenta de su compromiso estratégico de trascender en el escenario político, entendiéndolo que era desde esa plataforma cómo mejor podía ayudar a sus organizaciones afiliadas, al movimiento de ONG's de Honduras, a la reivindicación de los derechos de la población y al fortalecimiento del Estado de Derecho en Honduras.

La herencia de todo el proceso desarrollado hasta ahora, se concretiza en Leyes que están contribuyendo a ordenar el sistema de justicia; reformas electorales que están permitiendo a la población no sólo votar, sino aprender a seleccionar y elegir a sus representantes; el progresivo cambio de prácticas para la nominación de personas idóneas para ocupar los cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de fiscales del Ministerio Público.

También se consigna el desarrollo de capacidades al interior de la Federación y de los movimientos sociales de sociedad civil para la planificación, ejecución y evaluación de estrategias de incidencia política; la creación de capacidad institucional, especialmente en el Movimiento Cívico para la Democracia, para la observación de procesos electorales, tanto de los partidos políticos como de organizaciones de sociedad civil, así como la capacidad de aglutinar, convocar y trabajar coordinadamente con organizaciones e instituciones públicas y privadas, y movimientos sociales.

Altamente valiosa y que muestra la fortaleza de principios de la Federación, es la *Política Institucional Anticorrupción* desde la perspectiva de sociedad civil, que convierte a FOPRIDEH, en la primera entidad No Gubernamental con una concepción clara de su estrategia por la moralización de la administración pública, partiendo del ejemplo de la sociedad.

También dispone de una *Guía Metodológica para la Incidencia en Políticas públicas*, resultante de la práctica impulsada, que en su conjunto constituyen aportes que se le entregan al país, para seguir fortaleciendo la democracia.

BIBLIOGRAFIA

1. *Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Memorias de la Reforma Electoral de Inicios del Siglo XXI.* Tegucigalpa, Honduras, diciembre de 2004.
2. *Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Política Institucional en el Ámbito de la Lucha Contra la Corrupción de FOPRIDEH.* Tegucigalpa, Honduras, 2007.
3. *Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Plan estratégico 2004-2010,* Tegucigalpa, Honduras, 2004.
4. *Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Probidad y Ética en las Políticas Públicas: El Caso de Honduras.* Tegucigalpa, Honduras, Marzo, 2006.
5. *Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República de Honduras,* Tegucigalpa, Honduras, enero 1982.
6. *Araujo Estrada, David; Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Diagnóstico Institucional y Elaboración de Componentes del Plan de Fortalecimiento Institucional a un Sector de OPDs Seleccionadas, Afiliadas a FOPRIDEH,* Tegucigalpa, Honduras, Mayo 2003.
7. *Araujo Estrada, David, Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Plan para el Fortalecimiento Institucional de las OPDs,* Tegucigalpa, Honduras, Mayo 2003.
8. *Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Conversatorio Escenarios y Situación de Honduras, desde la Perspectiva de la Cooperación Multilateral: El Rol de las OPDs,* Agosto 2005.
9. *Escobar, Leonardo; Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Rediagnóstico Institucional,* Tegucigalpa, Honduras, agosto 2006.
10. *Movimiento Cívico para la Democracia; Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Observación Ciudadana,* Tegucigalpa, enero 2005.
11. *Posas, Mario; Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Pasado, Presente y Futuro de FOPRIDEH,* Tegucigalpa, Honduras, 2002.

12. *Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH); USAID, Proyecto Fortalecimiento de los Procesos Democráticos en Honduras, Tegucigalpa, Honduras, septiembre 2002...2005-2009.*
13. *Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH); USAID, Proyecto Fortalecimiento Institucional y Justicia, Tegucigalpa, Honduras, sin fecha. Varios.*
14. *Erazo, Benjamín; Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Categorización y Política de Fortalecimiento Institucional, Tegucigalpa, Honduras, septiembre 2006.*
15. *Martínez, Marco; y Moncada Rigoberto; Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) Diagnóstico de Necesidades y Potencialidades en Investigación y Sistematización, Tegucigalpa, Honduras, octubre 2006.*

En los principios generales del aprendizaje y del cambio institucional se concede especial primacía a las enseñanzas que se generan a partir de las propias experiencias, y que se extraen mediante la reflexión, para mejorar la cultura institucional de la organización, los sistemas gerenciales, las estructuras organizacionales, los procedimientos administrativos, así como los conocimientos y actitudes para la facilitación de los procesos de construcción institucional y transformación de la sociedad.

En esta lógica inteligente se insertan los esfuerzos de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) de ofrecer a la sociedad hondureña y a sus instituciones, los aprendizajes más relevantes de su experiencia de participación propositiva y beligerante en los intrincados pero imprescindibles procesos de Foprیده incidencia en políticas públicas, a través del presente producto bibliográfico denominado *FOPRIDEH y la Incidencia en Políticas Públicas: Una experiencia desde los aportes de Sociedad Civil en Honduras*.

FOPRIDEH ha demostrado, particularmente en la última década de su accionar (1997-2007) una genuina capacidad y efectividad para influir en importantes decisiones de Estado, especialmente en las reformas para la modernización del Sistema de Justicia; el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho; la reforma político electoral; y la lucha contra la corrupción pública, lo que le ha permitido convertirse en un interlocutor válido, creíble, exitoso y ampliamente respetado en los círculos de poder.

En el referido documento se analiza la estrategia desarrollada por la Federación en materia de incidencia política, basada en el establecimiento de alianzas con organizaciones de sociedad civil surgidas en el marco de los procesos impulsados, donde se destacan la Coalición para el Fortalecimiento de la Justicia, el Movimiento Cívico para la Democracia, el Consejo Consultivo Contra la Corrupción, Alianza 72 y FACED Justicia, entre otros movimientos de sociedad civil, nacionales y de la región centroamericana.



Colonia Lomas del Guijarro Sur, Avenida Montecarlo, Bloque W, Casa No.1362, Tegucigalpa, Francisco Morazán, Honduras. Teléfonos: (504) 239-8455/ 239-8433/ 239-8422/ 239-8339
Fax: (504) 239-9364 E-mail: foprیده@foprیده.org,
www.foprیده.org