

HONDURAS:
***Reforma del Estado, política pública y
capacidad de gobierno para la
integración en el siglo XXI***

Sergio A. Membreño Cedillo

352 Membreño Cedillo, Sergio A.
M52 Honduras: Reforma del Estado, política
pública y capacidad de gobierno para la integración
en el siglo XXI / Sergio A. Membreño Cedillo. -- 1a.
ed.-- Tegucigalpa: PNUD, 2003.
48 p.

ISBN 99926-662-9-3

1. ESTADO-REFORMA.

Colección Cuadernos de Prospectiva 4

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Marzo, 2003

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos

Ilustración de portada: "Vista de Tegucigalpa" de Mauricio Flores Gómez (*Maury*)
(Tomado del *Catálogo de Pintores*, colección Banco Atlántida)

Las ideas expuestas en los Cuadernos de Prospectiva son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Prólogo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de tres colecciones: **Visión de País, Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible y Prospectiva**.

Estas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfoquen en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

Jeffrey Avina
Representante Residente
del PNUD en Honduras

Colección Prospectiva

La incertidumbre y la complejidad son características del nuevo tiempo. Por ello la reflexión sobre las tendencias del futuro son indispensables como insumos y herramientas de análisis y para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, maximizando beneficios y reduciendo riesgos.

La **Colección de Prospectiva** de la unidad Prospectiva y Estrategias del PNUD, es un aporte a la reflexión y análisis prospectivo en torno a los problemas y planteamientos del desarrollo que contribuyan a un mejor diseño de las políticas públicas y tengan una incidencia en la transformación nacional.

La colección es un espacio abierto a los intelectuales y académicos cuyos esfuerzos se centren en la reflexión sobre el futuro, con fundamento, innovación y rigurosidad, de tal manera que estos trabajos aporten a la generación de lo que en la UPE/PNUD denominamos un **Pensamiento estratégico del Desarrollo**, del cual deriven respuestas y alternativas a los retos y desafíos del siglo recién iniciado, que requieren imaginación, innovación, y radicalidad en la forma de pensar para transformar la realidad nacional.

Finalmente, esperamos que con esta colección se contribuya a generar un pensamiento prospectivo que cierre el déficit de visión de futuro, para alcanzar una sociedad que este consciente que el futuro no solo se imagina sino que se construye en el presente, a través de las ideas y de las acciones.

Sergio A. Membreño Cedillo
Coordinador
Unidad de Prospectiva y Estrategia
(UPE)/PNUD/Foro para el Fortalecimiento de la Democracia (FFD)

Indice

Introducción	7
I. Contexto histórico de la modernización del Estado	7
II. Reforma del Estado y Gobernabilidad democrática en el siglo XXI	16
III. Transformaciones para la reforma del Estado. Visión estratégica y fundamentos conceptuales	20
IV. Propuesta para un marco conceptual de cooperación para la reforma del Estado 2002-2021	20
V. Cooperación para la reforma del Estado en la nueva administración 2002-2005	21
VI. Propuesta para la reforma del Estado, la capacidad de gobierno y la integración	31
VII. Estrategia para una reforma del Estado eficaz	34
Bibliografía	48

RECONOCIMIENTO

Agradezco los comentarios y observaciones de Rolando Sierra, Alvaro Cáliz, Mario A. Membreño Cedillo y Brenda Hernández de Membreño a una versión preliminar. Asimismo, las observaciones del Abogado Manuel Acosta Bonilla a una versión final del documento. A Yoly Gudiel por la transcripción de este documento.

Este trabajo se benefició de mi participación como contraparte al Dr. Gustavo Fernández en su misión al PNUD para elaborar una evaluación de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) durante 1997. Asimismo mi participación en el VII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) celebrado en Lisboa, (Portugal), en octubre, 2002.

INTRODUCCIÓN

El contenido de este trabajo responde fundamentalmente a las siguientes preguntas: primero ¿qué Estado hemos tenido y dónde estamos? y, segundo, a ¿qué Estado aspiramos de cara a los desafíos y retos principales del siglo XXI? Un aspecto central de la propuesta es que el Estado que se propone va más allá del enfoque de resolver únicamente el déficit social acumulado de la población. Se requiere cualitativamente un esfuerzo de reforma más allá del enfoque lineal de un Estado que resuelva problemas. En su lugar hace falta un Estado eficaz, que en adición asegure la construcción y sustentabilidad del futuro de la Sociedad. Consecuentemente, se rebasa los enfoques de la reforma administrativa, la reforma de la administración pública o la de la simple modernización del Estado - tan en boga en los 90- por el de una reforma del Estado integral, eficaz y visionaria, que apunte en el largo plazo hacia un conjunto de instituciones que consoliden el proceso de integración regional y donde la visión de largo plazo sea parte central de su dinámica y acciones.

Por ello, este nuevo Estado, que renace o se construye a pesar de un pasado ominoso de inestabilidad, alta corrupción e inoperancia¹, pasado que conspiró para no resolver los problemas básicos de la población, es un Estado que reconoce pragmáticamente como parte central de su nueva construcción, las tendencias que están ya delineando y orientando su nueva conformación: por un lado, la globalización y por el otro, el proceso de integración regional, procesos que no son excluyentes pero que requieren desde la perspectiva de reforma del Estado una aproximación diferenciada.²

No es viable reducir la pobreza, fortalecer los procesos democráticos del país y asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales sin un Estado eficaz con políticas públicas consistentes, sólidas, integrales y de largo plazo, que tomen en cuenta las tendencias identificadas del escenario internacional, regional y nacional. Bajo ese contexto, este análisis comprende seis secciones, claramente interrelacionadas. Primero, evalúa rápidamente los avances de la evolución histórica del Estado, prerrequisito para entender los problemas y obstáculos que el proceso de su reforma enfrenta, destacando sus principales hitos históricos. Segundo, analiza con mayor detalle los logros, limitantes y lecciones aprendidas del proceso de reforma impulsado por la Comisión Presidencial del Estado (CMPE) durante el periodo 1992-1997. Tercero, analiza la visión modernizante del nuevo gobierno sus bases y limitantes. Cuarto, se concentra en aportar los conceptos, elementos y principios de una reforma del Estado integral que responda a los criterios y tenden-

cias que configuran el nuevo Estado supranacional en gestación, tomando como referencia, especialmente, el concepto de la capacidad de gobierno de Matus y Dror, y su vinculación con los enfoques regionales planteados por éste último autor y Bulmer Thomas. Quinto, se presenta una propuesta integral de Reforma del Estado, y Sexta, se ofrecen las reflexiones finales sobre la operatividad de la Reforma. Con base en este modelo de cooperación para la reforma del Estado se desarrolla, finalmente, una serie de propuestas de reforma global, sectorial y acciones concretas de recomendación para fortalecer la capacidad del gobierno en el siglo XXI.

I. Contexto histórico de la modernización del Estado

A. Modernización de la administración pública

El recorrido del Estado y su dinámica se encuentra supeditado a múltiples factores económicos, sociales y políticos. El avance de los modelos económicos y los factores derivados de los procesos de globalización de la economía y de la sociedad -por la vía de las tecnologías de las comunicaciones e informática anía (Diercksems, D., 2001). Así se produce un proceso de transformaciones, mutaciones -influyen y condicionan los mismos límites del Estado y de la ciudad y limitantes del propio Estado y consecuentemente de su funcionamiento y dinámica. Por ello la perspicaz referencia del sociólogo René Zavaleta con respecto a que “la teoría del Estado si es algo es la historia de cada Estado”. Cada país tiene sus propias especificidades que dan forma a su Estado. Sin embargo, al mismo tiempo al considerar el fenómeno de la globalización y el avance hacia un Estado supranacional, vemos una etapa de transición entre el Estado-nación y el Estado Supranacional. La entrada es el proceso de integración y su relevancia desde un paradigma centrado en el Estado como actor central a otro en el que el Estado disminuye sus funciones de autonomía pero que a la vez requiere ser más eficaz y previsor para asegurar la sustentabilidad de la misma sociedad como un todo. Así, el recorrido del Estado hondureño a lo largo del siglo XIX es visto como el resultado de los procesos políticos, económicos y sociales que le dieron forma y limitaron su constitución. Históricamente el enclave bananero dificultó y obstaculizó la creación y desarrollo de una elite política y económica propia que perfi-

¹ Lo que nos acerca al concepto del Estado depredador que caracteriza a muchos países de África pero también a ciertos periodos históricos de los países de América Latina y de Honduras.

² Véase Membreño Cedillo, S. (1997). **Hacia una Visión Estratégica de la Integración Regional. Fundamentos hacia el Siglo XXI**. Contenido en el libro **Visión Estratégica y Modelos Nacionales de Desarrollo: Hacia la Honduras del Siglo XXI**. Alim Editores. Tegucigalpa

lará e impulsará un **proyecto de nación** y la conformación de un Estado moderno.³

En ese amplio contexto podemos identificar al menos cinco hitos históricos relevantes en la construcción del Estado hondureño.

- La reforma del Estado emprendida por Ramón Rosa en 1874.
- La modernización del Estado emprendida por Juan Manuel Gálvez en los 50's
- El intento reformista del Dr. Ramón Villeda Morales (1957-1962)
- La modernización del Estado de la administración de Rafael L. Callejas (1990-1993)
- La continuación de las reformas del Estado en el periodo de Carlos Roberto Reina (1993-1997)

Cinco características de ese largo recorrido del Estado emergen como aspectos críticos para el logro y consolidación del Estado hondureño:

- Una arraigada cultura colonial que dio forma y acompañó a lo largo de todo el siglo XIX y XX al Estado hondureño, dejando un lastre de vicios, de clientelismo político, corrupción, burocracia y trámites excesivos, etc.
- La siempre tardía inserción de Honduras en los procesos modernizadores de la economía, la tecnología y las propias reformas del Estado. Las más importantes de estas últimas se dieron en los países de América Latina a principios del siglo XX, mientras que en Honduras se experimentaron hasta en los 50.
- La inoperancia del Estado para responder y resolver con eficiencia las crecientes demandas sociales de un país pobre y con bajos niveles de desarrollo humano. (Ver diagrama/gráfico 1).
- Las discontinuidades de las políticas públicas y su consistencia en términos de calidad y servicio, que han limitado la propia eficacia de la gestión pública. (Ver diagrama No. 2).
- La falta de un proyecto de visión de país que le diera rumbo y dirección al país con participación de la sociedad civil y partidos políticos.

³ Esa dinámica puede ser analizada en varios autores: Posas, M. y R. del Gidp. (1982) en "**La Construcción del Sector Público**", Juan Ramón Martínez (2002) en "**Las Fuerzas del Desacuerdo**" y Membreno Cedillo, S. (2000) en "**Del Estado Megalómano al Estado del Futuro**". Colección cuadernos universitarios No. 90. UNAH, Tegucigalpa.

⁴ La denominada ola de reformas de Segunda Generación presentada bajo el título "la larga marcha", en la conferencia de Montevideo, en la cual se incluyen aspectos como el control de la corrupción, ataque de la pobreza, transparencia del sistema judicial. Asimismo, Michael Candessus, Gerente Director del Fondo Monetario Internacional (FMI), presentó el 2 de julio, 1997 ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), los 11 mandamientos del comité provisional para ampliar y consolidar el proceso de ajuste económico, y destacó cuatro elementos que constituyen la segunda generación de reformas: calidad del ajuste fiscal, reformas de la administración pública, buen gobierno y sistemas bancarios más sólidos.

⁵ Tal labor no ha implicado una responsabilidad directa en la ejecución, pero sí en su fortalecimiento, seguimiento y hasta donde es viable su coordinación.

B. Programa Global de Modernización del Estado (PGME): marco jurídico e institucional (1990-1998)

El Programa Global de Modernización del Estado (PGME) se crea como parte central de la Ley de Modernización del Estado (Decreto 190/91) del 7 de enero de 1993, la cual también establece la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME).

Dicho decreto es un hito en la historia del Estado hondureño, que creó la infraestructura legal e institucional básica para estructurar el proceso de reforma, iniciado al mismo tiempo en un momento oportuno que responde a cuatro factores:

La **obsolescencia** del Estado hondureño, con sus implicaciones en su estructura funcional-operativa, relaciones entre poderes, diseño de política pública y procesos de ejecución y seguimiento de la gestión pública. Históricamente los intentos para una reforma profunda del Estado hondureño se dieron en la década de los años 50 en la administración del Presidente Juan Manuel Gálvez, lo cual implica un periodo largo de aproximadamente 47 años durante los cuales no se ejecutaron reformas sustantivas en el Estado.

La **necesidad** de estructurar un Estado que haga frente a los retos y desafíos de la dimensión internacional que se ha gestado a finales del siglo, lo que implica hacer frente a los procesos de globalización, integración e internacionalización y a la secuela de efectos y consecuencias que dichos procesos y su sinergia impactante están provocando en la Sociedad.

Las **crecientes demandas** al Estado moderno a fin de suplir las aspiraciones de la sociedad hondureña, en términos de desarrollo humano, bienestar y participación ciudadana.

La **influencia** decisiva de los organismos internacionales⁴ orientada a una reforma que fortalezca el Estado de derecho, propicie un sistema judicial transparente, promueva controles sociales contra la corrupción, establezca bases sólidas para un crecimiento económico sostenido y modernice las estructuras político-electoral a fin de consolidar los procesos de gobernabilidad democrática.

Durante el periodo 1992-1997 el PGME se estructuró con base en ocho programas estratégicos y 44 proyectos específicos, orientados hacia una reforma del Estado que trasciende el enfoque de reforma administrativa o de reforma del Poder Ejecutivo. La labor principal de la CPME fue impulsar un proceso de **reforma del Estado integral**⁵ en su diseño y conceptualización:

Los ocho programas estratégicos que se gestaron son:

- Programa de Reforma de la Administración Pública (Prog. 1)

- Programa de Descentralización y Fortalecimiento y Municipal (Prog. 2)
- Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho y de la Sociedad Civil (Prog. 3)
- Programa Nacional de Control de la Corrupción (Prog. 4)
- Programa de Reforma de Justicia (Prog. 5)
- Programa de Modernización Política (Prog. 6)
- Programa de Reforma Legislativa (Prog. 7)
- Programa de Modernización de la Educación (Prog. 8)

La génesis y desarrollo de cada uno de los ocho programas estratégicos ha tenido su propio ámbito de aplicación y evolución, con procesos de crecimiento y/o estancamiento particular en cada programa. Esto quiere decir que no todos avanzaron a la misma velocidad, con el mismo compromiso y con los mismos resultados. Asimismo, algunos de ellos fueron impulsados sin una gestión directa de la CPME.

Una primera aproximación con relación al marco jurídico e institucional que propicia el ámbito de aplicación y desarrollo de los programas, se establece a través de la misma Ley de Modernización del Estado (Decreto 190/91) y de la creación del Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) para el ámbito del Poder Ejecutivo. En segundo lugar en los artículos 2 y 3 de la Ley en referencia se estableció que la CPME podría proponer programas y proyectos a nivel de los tres **Poderes del Estado**. De ello se deriva, que la ejecución de los programas tuvieron un carácter de obligación para el Poder Ejecutivo y orientador para el Poder Legislativo y Judicial. Si bien es cierto, la autonomía de los tres poderes es beneficio para la democracia y es un principio de equilibrio, transparencia y funcionalidad de los mismos, la necesidad de un trabajo y agenda coordinada de los tres poderes en la meta de **Transformación del Estado**, era fundamental para el éxito de las reformas propuestas.

En tercer lugar, otro elemento a considerar es la propia gestión y cobertura de la administración pública hondureña en la cual se establece:

- El nivel del gobierno central
- El nivel de los organismos descentralizados
- El nivel de los tres poderes del Estado y sus interrelaciones funcionales, operativas y legales
- El nivel de las municipalidades

Con el propósito de visualizar una primera aproximación de las interrelaciones, dinámica y funcionalidad bajo las cuales operó la CPME se presenta el Cuadro 1. La CPME se estructura con base en cuatro niveles:

La CPME participa en estos comités a través de su Secretario Ejecutivo o designado. Una primera observación permite evaluar que estas instancias mantuvie-

Cuadro 1 Organización de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME)

Nivel 1: La Comisión Presidencial, integrada por 39 miembros de acuerdo con la composición establecida en el Decreto 190/91 que da una amplia participación a la Sociedad Civil⁶, cuyos representantes constituyen el 56% de sus miembros. De ella surgen al menos cuatro subcomisiones:

- i. Subcomisión de Reforma del Poder Ejecutivo
- ii. Subcomisión de Reforma Político-Electoral
- iii. Subcomisión de Reforma Judicial
- iv. Subcomisión de Reforma Legislativa

Nivel 2: La Secretaría Ejecutiva, con responsabilidad de ejecutar los lineamientos propuestos por la CPME y con atribuciones especiales que permiten desarrollar la gestión de la Comisión.

Nivel 3: Comisiones interinstitucionales creadas y generadas por el proceso de modernización del Estado, las cuales llevan al establecimiento de comités para profundizar la reforma a través de programas y proyectos específicos. Entre estas instancias se encuentran:

- Comité Ejecutivo de Descentralización (Decreto No. 36/96)
- Comité Hondureño de Recursos Humanos (Decreto No. 5/95)
- Comité Consultivo de Privatización (Decreto No. 3/93)
- Comité Hondureño de Ciencia y Tecnología (Decreto 55/92)
- Consejo Nacional de Modernización en la Educación (Decreto No.5/93)
- Comisión de Reforma Judicial

ron diferentes niveles de integración, poder decisorio, operatividad y tipo de relaciones interinstitucionales. En cierta forma, estos comités tenían un **espacio legal** a fin de coordinar y dirigir los proyectos de reformas en sus respectivas áreas, sin embargo, ello no asegura su cumplimiento pese a sus objetivos, ya que se observa que los avances en las reformas tuvieron diferentes grados de avance y ejecución. Asimismo, existen problemas generales y específicos en su propio ámbito de acción.

Los niveles de asignación presupuestaria de dichos programas varían ampliamente desde programas y proyectos que tienen cooperación financiera y técnica de organismos internacionales, como el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) y el Programa de Reforma de la Justicia, hasta programas y proyectos que contaron con escasos recursos financieros, como el programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal del programa de Modernización Política, los cuales tampoco contaron con una voluntad política de apoyo.

⁶. Es interesante destacar este esfuerzo de integrar, desde 1990 a la sociedad civil en los procesos de reforma estatal. La operatividad y resultados de esta integración han sido, sin embargo, muy débiles.

C. Reflexiones sobre el proceso de reforma del Estado (1990–1998)

En términos metodológicos y pragmáticos es esencial que todos los sujetos y niveles ejecutivos y operativos de las instituciones involucradas en el Proceso de Reforma del Estado comprendan la definición y alcance de la Reforma del Estado, la cual no es un fin *per se*, sino un medio para transformar la sociedad hondureña, para alcanzar un estadio mejor de desarrollo, bienestar y convivencia solidaria. Consecuentemente trasciende ampliamente el enfoque de Reforma Administrativa o del Poder Ejecutivo. Derivado de lo anterior requerimos precisar conceptualmente cómo se entiende y ejecuta la Reforma del Estado hondureño, en qué escenario se está implementando, cual es su ámbito de aplicación, sus limitaciones y perspectivas.

En este contexto, la Reforma del Estado puede ser considerada desde dos ejes estratégicos: El primero, la **dimensión exógena**, en la cual se consideran aspectos como la revolución de la informática, los procesos de globalización y de integración de bloques, y en general la revolución mundial en las áreas económica, política, geopolítica, social, cultural y tecnológica. Ello presupone que a pesar de la erosión del Estado-Nación, éste recibe influencia de las megatendencias y de los lineamientos de cooperación de los organismos internacionales protagonistas en el escenario mundial⁷. El segundo eje, la **dimensión endógena**, incluye la articulación y participación activa y permanente de la sociedad hondureña, que se da de varias formas y en distintas instancias, orientadas a la construcción de un propio devenir histórico. Proceso éste que en una aproximación final, debería dar lugar a la gestación y consolidación de un **proyecto nacional de visión de país** (Véase Membreño Cedillo, 1989, 1997 y 2001). Este no es un proceso lineal ni único, es un proceso en cuya fase inicial aun persisten los vicios heredados del pasado que se convierten en obstáculos profundos para el desarrollo y la transformación de Honduras. Un ejemplo de esto es la carencia de

una elite política que genere un proyecto nacional de país, (véase D. Euraque, 1997), y que permita superar la fragmentación cultural y social (Pastor Fasquelle, 1995), el clientelismo político (véase Stokes, 1955), la corrupción generalizada (Salomón 1996 y Flores 1996, Meza, V. 2002), la cultura de la violencia y el militarismo (Salomón 1995), la carencia de una cultura del diálogo, la falta de una suficiente participación ciudadana (Salomón, 1997 y Monseñor Oscar Andrés Rodríguez, 1997) y la falta de una visión estratégica de largo plazo (Membreño Cedillo, 1989, 1996 y 2002). Este último aspecto ha sido recientemente reiterado por la Iglesia Católica y otras instancias de la sociedad civil, por medio del Cardenal Oscar Andrés Rodríguez, Presidente del CELAM en el contexto de su participación en el foro: “**Los Políticos y una Cultura Ética**” y en la posición sobre la ética del Servidor Público.⁸

En concreto la comprensión y estudio de estas dos dimensiones, endógena y exógena, son requeridas para hacer viable la estructuración de un proceso de Reforma del Estado, que sea técnicamente consistente, políticamente viable, socialmente equitativo y administrativamente eficaz. El proceso requiere no solo la comprensión conceptual de las dos dimensiones referidas en sus implicaciones, sino que también la de su desarrollo. Es decir, **¿cómo hacer realidad la transformación del Estado?**, lo cual significa realizar actividades políticas y de organización que conlleven a una participación activa de gestores y sujetos de la Reforma. Consecuentemente la comprensión de los procesos de globalización, integración e internacionalización y cultura universal, son inevitables si se aspira a construir y transformar el Estado hondureño como proyecto viable y sostenible en el tiempo. Ello conduce a que un **desarrollo sustentable**, solo es factible con un **Estado eficaz y sostenible** en el tiempo, y esto solo es posible con una **capacidad de gobierno**, sustentada en una participación democrática⁹ de todos los sectores de la sociedad civil, es decir, sobre la base de una democracia sustentable en el largo plazo.

El resultado de la interacción de estas dos dimensiones, exógena y endógena, con escenarios y facetas multisectoriales, agentes y sectores diferenciados y marcos institucionales particulares facilita la estructuración para un Estado óptimo y eficaz. **La Gobernabilidad** en términos de Carlos Matus (1990) y de Rojas Bolaños (1994).¹⁰

D. Visión global de los problemas estratégicos: principios y características

1. Visión global

La primera reflexión debería orientarse a evaluar si el programa Global de Modernización del Estado, fue

⁷ Importantes cooperaciones técnicas y financieras se ejecutaron por parte del BID, AID, Banco Mundial y el PNUD.

⁸ Véase, la entrevista de Monseñor Oscar Rodríguez, 14 de agosto de 1996, contenida en Archad, D. y M. Flores (1997) **Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina**. PNUD/FCE México.

⁹ No comparto el enfoque que presupone en que un sistema político la apatía puede ser virtual, ya que refleja un acuerdo fundamental en la sociedad. Tal como lo propone Ashford y David (1992), si comparte la visión de L. Tomassini (1994), quien mantiene una posición crítica.

¹⁰ Carlos Matus define Gobernabilidad como capacidad de Gobierno, proyecto de Gobierno y gobernabilidad del sistema. Véase UNITAR. **Diseños para el Cambio. Modelos Socioculturales**. Carlos Matus. La “Gobernabilidad de un sistema Social”. Caracas 1987. pag. 159. Mientras Bolaños la entiende como la condición social en la cual existe una adecuada relación entre el Gobierno y la Sociedad Civil. Es decir una relación que permite a los ciudadanos mantener expectativas razonables sobre el comportamiento del Gobierno en términos de eficacia, de acción institucional y respeto al Estado de Derecho. Véase FLASCO (1994), **“La Gobernabilidad: Su validez como categoría analítica”**. M. Rojas Bolaños, contenido en **Gobernabilidad y Democracia en Centroamérica**. Pág. 11-23. Guatemala, Guatemala.

completo y correctamente estructurado en cuanto a sus áreas programáticas y proyectos, a su funcionamiento en la coordinación y operatividad, y en cuanto al respaldo de recursos humanos y financieros. Hay un claro reconocimiento de organismos internacionales, (léase BID, BM, PNUD y últimamente el FMI) y de académicos, de la necesidad de un **enfoque integrador** para generar un **buen gobierno**¹¹ y alcanzar la gobernabilidad. Bajo este contexto como lo señala el Dr. Gustavo Fernández (1995) en su libro “**Transformación del Estado**”:

*“La reforma del Estado, en la dimensión que hemos señalado anteriormente, es un proceso que incluye la modificación del sistema político, la transformación del sistema económico y la conceptualización de una nueva política social, capaz de englobar los diferentes elementos de cambio. No se puede, en efecto, trabajar en un área sin activar las otras, ya que unas y otras se influyen y condicionan constantemente.”*¹²

Bajo este marco conceptual, metodológico y operativo es vital precisar la visión de futuro de la Reforma del Estado que se está construyendo, y reconocer que cada uno de los programas estratégicos del Plan Global de Modernización del Estado, incide, influye y redimensiona los resultados del Proceso de Reforma. No se trata de una relación casuística o lineal sino de influencias sinérgicas y sistémicas que pueden tener múltiples implicaciones. Por ejemplo, el debilitamiento del sistema político -que no se debe confundir con la pérdida de credibilidad de los políticos- pone en peligro las instituciones democráticas. Por otra parte, sin participación ciudadana, es utópico construir un Estado de Derecho que exprese clara y transparentemente las iniciativas a las que aspira la sociedad civil. Asimismo, la reforma económica, sea de primera o de segunda generación, es inviable bajo el contexto de crisis del sistema político o crisis social extrema. La corrupción generalizada de una sociedad afecta y retarda el crecimiento económico y debilita sus instituciones democráticas.

En esta línea de análisis, es vital asegurar que cada uno de los programas y/o proyectos impulsados se orienten a reformas exitosas y construidas bajo un consenso y participación sólida de los sectores y agentes que son los distribuidores e impulsores principales del proceso de reforma. Obstáculos o reformas a medias, acciones mal orientadas o mal conceptualizadas, o en cuya ejecución puedan surgir “**islas de ineficiencia**”, incidirán y generarán obstáculos y estancamiento en el proceso global de Reforma del Estado, que debe de responder a una visión integral, a una concepción clara, transparente y comprendida por todos los sectores. Esto presupone una **visión estratégica en el manejo, diseño e**

implementación de la Reforma del Estado. Debido a lo anterior, es un acierto la estructuración del Programa de Modernización del Estado en la educación. Un elemento en esa dirección es la difusión y la política educativa orientada a la participación ciudadana y al conocimiento del Proceso. ¿Cómo, nos preguntamos, será viable un proceso de esta magnitud, sin la participación, y por lo tanto sin el conocimiento pleno de la Sociedad Civil, gremios, obreros, colegios profesionales, ONG, medios de comunicación y sector empresarial.

La Reforma del Estado, iniciada en el periodo de 1992, es un proceso de experimentación y transición, en un país en el cual las últimas reformas se realizaron a inicios de los 50. Se gesta entonces en un escenario que se caracteriza así: Posición del país en Desarrollo Humano número 116 (Informe Mundial de Desarrollo Humano 2002, PNUD); posición del país en competitividad número 70 de 74 países analizados según el Índice de Competitividad (World Economic Forum); quinta posición en libertad económica en Centroamérica en el 2002 según el Índice de libertad económica (Fraser Institute de Canadá); y finalmente uno de los países incluido en la iniciativa *HIPC'S* de países altamente endeudados y severamente pobres (Honduras califica juntamente con Bolivia, Guyana y Nicaragua).¹³ Este es el escenario real del país en el cual se ubican los esfuerzos de transformación del Estado. Es obvio que una modernización y una adopción funcional y práctica de los nuevos retos que enfrenta el país, son necesarias. La dimensión exógena (tendencias mundiales) y endógenas (dinámica de la sociedad civil) hacen imprescindible tomar la dirección del cambio y la transformación del Estado para responder a estos retos. Pero, la experiencia de 1992 evidencia un enfoque aún incipiente que todavía no consigue arraigarse en la estructura del sector público y en la mentalidad burocrática del funcionario público, del individuo común y de la elite económica y política. Sin embargo, ese proceso de transformación avanza con dilaciones y diferentes niveles de penetración según la propia dinámica de cada programa.

El proceso de Reforma del Estado propuesto se puede definir en dos etapas: Un periodo de gestación (1992-1994) y un periodo de consolidación inicial de la Reforma del Estado (1994-1997). Una tercera etapa (1998-2002) debió rebasar en profundización y consolidación a las reformas de la primera y segunda etapa, sin embargo, como analizaremos, dicho proceso se estancó habiendo perdido la oportunidad de profun-

¹¹ Ya Guillén Zelaya acuñó este concepto en 1934. Para él debía estar integrado por honestidad, capacidad e inteligencia. Véase Membreño, M. (2000). Alfonso Guillén, sujeto político. Colección Visión de País, No. 4

¹² Véase Fernández, G. (1995). **La transformación del Estado**. Serie Democracia y Sociedad. ILDIS, La Paz. Pág. 83.

¹³ Véase World Bank y FMI. **Debt relief for low-income countries and debt initiative**. Washington.

dizar y concluir lo iniciado en 1992. La conceptualización y el nivel de profundidad de la reforma del Estado han sido planteados en distintas propuestas y en debates que se han realizado, sin embargo, una consolidación de estas iniciativas y mayor participación eran necesarias. En ese sentido, la reforma que se pretende alcanzar debe ser claramente discutida, analizada y consensuada por los sectores de la sociedad civil y los partidos políticos, instituciones sin las cuales no podemos visualizar una reforma integral y consistente en el mediano plazo. No solo en lo que concierne a la modernización política, reforma electoral, sino en su dimensión integral: la participación ciudadana, el Estado de Derecho y los mecanismos de concertación.

A continuación se presenta una visión global de cada uno de los programas, destacándose su alcance y limitantes.

2. Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP)

Impactos sustantivos se han gestado en la reorganización de la Administración Pública hondureña (Reforma a la Ley de la Administración Pública y su Reglamento, Ley de Modernización del Estado y el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP). Asimismo, el despegue del proceso de privatización con la creación del Comité Consultivo de Privatización y el establecimiento del Programa de Desburocratización. Sin embargo, aún es necesaria una profundización del proceso iniciado. La limitación principal fue el funcionamiento y la falta de interiorización en forma real por parte de la burocracia estatal de las reformas realizadas. En este sentido, algunas reflexiones y lineamientos deben ser considerados para próximas reformas.

Primero, el alcance y la viabilidad (asunción) de las medidas propuestas. Tres características deben comprender estas reformas: Consistencia funcional, operativa y práctica. Por ejemplo, una reforma superficial, sin tocar los puntos medulares de los problemas se encuentra en plantear la mejora de la gestión pública en materia de recaudaciones fiscales, sólo elevando la capacidad de recaudación con controles sofisticados de registro y computación,¹⁴ pero manteniendo una estructura impositiva con carácter regresivo y mesocrático. En adición, tal medida es inconsistente, en el sentido que carece de una política definida de Estado en materia tributaria que esté vinculada al desarrollo nacional y a una visión de país. Lo esencial es responder y definir el alcance y profundidad de cada reforma, no darle la perspectiva de retórica o enunciado, sino estructurar con ella la transformación real del

¹⁴ Como el reciente proyecto de conexión entre la Dirección Ejecutiva de Ingresos y los bancos en la Aduana de Toncontín para el manejo de las pólizas vía computadoras.

aparato estatal, sus mecanismos e instrumentos, su fundamentación legal y el cambio de la mentalidad del funcionario público, lo cual implica un acompañamiento del proceso a fin de asegurar que las reformas se consoliden. ¿Puede haber reforma del Estado, si las estructuras reales no son modificadas en forma y esencia, y si el funcionario mantiene o perpetúa la típica mentalidad de asalariado público, sin ser parte del cambio?

Segundo, se hace necesario complementar la reforma de la administración pública, con un proceso de seguimiento y acompañamiento del proceso de cambio que se está gestando, lo cual implica capacitación y evaluación, lo cual es una necesidad impostergable.

Tercero, se hace necesario que en una etapa complementaria la reforma de gestión pública se extienda a las municipalidades. Una reforma de descentralización sin asegurar el respaldo en el mejoramiento de la gestión administrativa y de proyectos, puede fracasar aunque se cuente con la legislación adecuada. Si bien los niveles de estructura y recursos humanos difieren, también es cierto que el proceso de cambio debe ser paralelo, de tal manera que los esfuerzos dirigidos hacia la descentralización de servicios básicos se concilien dentro del contexto de cambio de la gestión pública de la administración central.

3. Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal

El programa de Descentralización ha sido planteado desde 1992 y ha contado con apoyo de Organismos Internacionales. Por ejemplo, AID apoyó a la Asociación Hondureña de Municipalidades (AHMON) y PNUD a la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) a fin de apoyar los lineamientos estratégicos de descentralización.

Este programa presentó tres problemas básicos que deben ser abordados en forma integral y ser asumidos como lecciones aprendidas, a fin de hacer efectivo el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal.

Primero, la descentralización viene generada fundamentalmente de los lineamientos concebidos desde la administración central, con una visión predominantemente centralista. Esta situación es típica de los procesos de descentralización en América Latina. En algunos casos el centralismo está en la esencia de la reforma, aunque en ella se plantee constantemente las reformas necesarias para la descentralización. R. Rivera (1995) lo plantea así:

“Pareciera que el centripetismo de los sistemas políticos latinoamericanos no da muestras de ser fácilmente removido o reinvertido, puesto que aun en los casos en los cuales se han dado algunos nive-

les de descentralización, el centralismo tiende a reintroducirse y a reimponerse casi de inmediato. Además, la descentralización por sí sola no ha impedido que en algunos casos el centralismo haya tendido a afirmarse con mayor fuerza en los espacios regionales y locales. Posiblemente eso se deba al hecho de que el centralismo se encuentra, de algún modo, alojado en la mente de los políticos y funcionarios tradicionales y hasta en algunos de aquellos que proponen la descentralización."¹⁵

La posición de la AHMON¹⁶, fue un intento de impulsar un proceso de reforma desde las municipalidades. AHMON y CPME forman parte del Comité Ejecutivo de Descentralización (CED) sin embargo, se carece de un diálogo fluido que permita trabajar en forma más continua y efectiva en este proceso de reforma. Si bien, la ley de municipalidades introduce teóricamente la autonomía financiera y la apertura democrática estableciendo los cabildos abiertos y los consejos de desarrollo, en la práctica la autonomía y la capacidad de gestión de las municipalidades es aún muy baja.

Segundo, se orienta al proceso de capacitación y educación para implementar efectivamente el proceso de fortalecimiento municipal. Una reforma de este tipo sin un proceso permanente y continuo de capacitación hará difícil la eficacia de la gestión local. Los esfuerzos que se están realizando fueron incipientes y bajo un marco claramente fragmentado, en términos de dirección y de recepción de la cooperación técnica y financiera internacional.

Tercero, el proceso democrático en las municipalidades vía apertura de cabildos, establecido en la nueva ley de municipalidades, abre el espacio para el ejercicio democrático, pero la realidad política de los cacicazgos y liderazgos locales es más un obstáculo al cambio, que un factor que facilite el proceso. Este factor más que los bajos niveles educativos y de escolaridad de la población rural, es el que afecta particularmente el proceso. Consecuentemente, el proceso de descentralización debe considerar también el fortalecimiento democrático en la comunidad y en tal sentido, el voto separado (Decreto 270/93) es un paso decisivo en esa dirección, lo mismo que el establecimiento de los comités departamentales de educación (Decreto 07/93).

Cuarto, la debilidad relativa de las ONG para apoyar en forma más decisiva el proceso de descentralización. Si bien es cierto se han aglutinado redes de ONG con un enfoque de coordinación, pasos importantes deben ser realizados para fortalecer su apoyo y participación en forma sistemática y regional. El reciente esfuerzo de mapeo de la sociedad civil de Honduras es un buen paso en esa dirección.

Finalmente, se requiere tanto un fortalecimiento financiero real como contar con recursos humanos calificados y sostenibles en el tiempo para hacer via-

ble la autonomía municipal. Tal como lo señalan diversos teóricos de la descentralización, si no se aprueba la infraestructura para generar ingresos, poca utilidad habrá de aprobar toda una legislación moderna de Descentralización Municipal, aun habiendo participación democrática.

4. Programa de fortalecimiento del Estado de derecho y de la sociedad civil

Avances sustantivos muy importantes para el país, se han generado en el Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho y de la Sociedad Civil. Por iniciativas en la CPME, se incluyó una nueva dimensión en el respeto a los derechos humanos y la participación ciudadana. Tres acciones fueron importantes:

- La creación del Despacho del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (26/92)
- La creación del Ministerio Público (Decreto 778/93).
- El traspaso de la policía al poder civil

Gradualmente un respeto hacia los derechos humanos ha nacido en Honduras. De una época de irrespeto a los derechos humanos, se vive una época de crecimiento en la conciencia del poder de la sociedad civil. Este proceso debe ser evaluado en la justa dimensión histórica y tradición cultural de Honduras, en el que ha existido un fuerte rol autoritario en las instancias de poder y un predominio de cacicazgo político en el área rural. Esto se evidencia en el ámbito nacional en la propia figura del Presidente, quien ejerce una visión vertical de la toma de mando, a cuyo entorno, se mueven estructuras de claro clientelismo político. El proceso democrático, recién se inicia en 1981, consecuentemente, resabios de esta tendencia autoritaria aún perviven en la sociedad hondureña, y se manifiestan a nivel macro en instituciones como las FF. AA. y el estilo de presidencialismo vertical. A nivel micro, es la familia hondureña, terriblemente desintegrada y con patrones socioculturales de autoritarismo que en su extremo se convierte en el denominado "machismo".¹⁷ En este sentido, la institución de las FF. AA. histórica y tradicionalmente ha presentado un fuerte rol autoritario, en un escenario de irrespeto a la autoridad civil, una cultura de la impunidad y una corrupción generalizada. La relación entre poder civil y militar fue invertida, habiéndose generado una militarización de la sociedad hondureña durante la década de los 80.

¹⁵ Véase, Rivera R. (1994) **Descentralización y gestión local en América Latina**. FLACSO, pp. 27.

¹⁶ Véase, AHMON/1997 "La Institución: sus funciones y agenda". Tegucigalpa.

¹⁷ Véase Tábora, R. (2001) **Masculinidad y violencia en la cultura hondureña**. CEDOH, Tegucigalpa

Este proceso tiene dos aspectos claramente relacionados y en el cual las tres iniciativas generadas, están conduciendo a un nuevo estadio de convivencia nacional: por una parte, la transformación y el cambio de poder civil y militar, y por otra, el fortalecimiento de la sociedad civil. Este proceso nos lleva a la reducción del autoritarismo dentro de la sociedad, lo cual no implica la eliminación de la violencia, que está en función de diversos factores socioeconómicos y socioculturales. Aún en esa área, esfuerzos importantes se han realizado con la creación de la Comisión Nacional contra la Criminalidad, la Junta Interventora de la Policía y la reciente Ley contra la Violencia Doméstica.

Como afirma el Dr. Leo Valladares, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (1994), esto nos lleva a una nueva manera de entender la democracia y la participación ciudadana, desde una óptica menos mecanicista y rígida. En concreto, “la nueva conceptualización de la democracia se debe expresar en una cultura, en un método, en un estilo y en un proyecto político.”¹⁸

5. Programa Nacional de Control de la Corrupción

La corrupción ha sido un mal generalizado en la estructura del sector público, en el poder judicial y en el legislativo. Por iniciativa y a través de la CPME se plantearon acciones a nivel institucional las cuales se han realizado durante los últimos 5 años.

- Creación del Ministerio Público
- Creación de la Comisión de Lucha y Prevención contra la Corrupción (COPRELCO)
- Fortalecimiento de la Contraloría General de la República
- Desmilitarización de la sociedad, aspecto que se ha visto en un cambio del poder militar al civil. Dos aspectos se destacan en este proceso
- Ley de la Marina Mercante, que separó a las FF. AA. del manejo de los ingresos por abanderamiento.
- Traspaso de la policía militar (FSP) al poder civil. Ello ha implicado:
- Ratificación de la reforma constitucional que da vida al nuevo cuerpo policial, mediante decreto legislativo aprobado en diciembre (2001).
- El establecimiento por Decreto Ejecutivo, de la Junta Nacional para el traspaso de los bienes, presupuesto y recursos humanos de la Fuerza de Seguridad Pública al organismo policial.
- La elaboración de la Ley Orgánica de Policía.

¹⁸ Leo Valladares (1994). **Informe sobre los Derechos Humanos. 1996 El difícil tránsito hacia la Democracia.** Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

El proceso de transparencia y participación de la sociedad civil ha favorecido que este fenómeno de corrupción sea más denunciado, por medio de las instancias creadas. Sin embargo, los esfuerzos han sido mínimos y no han respondido a una práctica y solvencia de la gestión pública. Algunas lecciones deben ser aprendidas de este ejercicio contra la corrupción: se requiere mayor participación de la sociedad civil, denunciando y creando una “cultura de la honestidad”, contra la “cultura de la impunidad”, que está tan arraigada en la sociedad hondureña.

Asimismo, se hace necesario una mayor coordinación entre los niveles de instancias de supervisión de la corrupción: Ministerio Público, Contraloría General de la República, Probidad Administrativa, Comisión de Prevención y Lucha Contra la Corrupción, y entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República. Las bases de un gran pacto de la sociedad civil contra la corrupción aún no se han establecido a pesar de la creación del Consejo Nacional de Anticorrupción.

La carencia de un poder judicial transparente y ágil, ha afectado la lucha contra la corrupción. Esto ha generado otra brecha que distancia los esfuerzos con los que se pretende combatir la corrupción de la realidad. El sistema de nombramiento en los cargos de Magistrados, Fiscal del Estado, Contralor y Director de Probidad, se presta al clientelismo político, lo que afecta la transparencia del Sistema de Justicia.

Un paso fundamental en la lucha contra la corrupción es fortalecer el recurso humano de las instancias que tienen la función de proceder contra la corrupción. Asimismo una coordinación entre ellas es esencial. La fragmentación y proliferación de comités no deben dar lugar a una fragmentación de la lucha contra este flagelo. El Programa Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción (COPRELCO), se fundamenta en el accionar de al menos las siguientes leyes:

- a) Constitución de la República, Contraloría General de la República (Art. 222), Procuraduría General de la República (Art. 228 y 229), Dirección de Probidad Administrativa (Art. 232)
- b) Ministerio Público (Decreto 128/93)
- c) Comisión de Prevención y Lucha contra la Corrupción (COPRELCO) (Decreto CM/02/94)
- d) Ley contra el enriquecimiento ilícito.

6. Programa de Reforma del Poder Judicial

El programa de Reforma Judicial ha sido apoyado por organismos internacionales como AID, BID, Unión Europea y el PNUD. Hay un consenso generalizado sobre la necesidad de una reforma profunda del sistema judicial del país. Como lo expresamos en el apartado del programa nacional de control de la corrupción, no es posible lograr éxito en dicho objetivo sin un sistema judicial ágil, transparente y eficiente. Las refor-

mas de la segunda generación propuestas por el FMI y el BM recientemente apuntan a un sistema judicial que asegure el respeto por la ley para nacionales y extranjeros, y en general que afirmen y consoliden un **buen Gobierno**.

Tres reflexiones emergen del estudio del actual *status* de reforma del poder Judicial:

- a. Es vital que el liderazgo de la dirección e interés de la reforma judicial provenga de los institutos políticos y de la sociedad civil. El apoyo de los organismos internacionales debe ser complementario, pero la dirección debe afirmarse en los diversos sectores del país. El compromiso de liderazgo en la ejecución y seguimiento debe provenir de las instituciones democráticas hondureñas. De lo contrario, tendremos modernización forzada y no un compromiso auténtico hacia la reforma.
- b. Hace falta superar la visión fragmentada de las diversas instancias que participan en las reformas judiciales. Se requiere de una coordinación y seguimiento integral de estas instancias lo mismo que de la cooperación técnica y financiera que se recibe, de la consistencia legal de las acciones, de su marco operativo y de la aplicación de la ley. Al menos cuatro instancias han sido identificadas:
 - Comisión para la Reforma Judicial (CSJ)
 - Comisión del Proyecto de Reforma Judicial del Programa de Modernización Judicial (BID)
 - Grupo Ejecutor de Reformas (CSJ/AID)
 - Subcomisión de Reforma Judicial de la CPME
- c. Hace falta apoyar a nivel político las grandes reformas del poder judicial, las cuales se vienen concertando desde 1992 y no han sido aprobadas en el Congreso Nacional.

7. Programa de Modernización Política

Este programa generó consensos y apoyos de diferentes instancias de la Sociedad Civil.¹⁹ La democratización se produce en dos planos, primero el público y segundo, el cultural. En Honduras no ha existido una crisis política como tal, pero sí una crisis de la política. La exasperación de la sociedad civil y los procesos de reformas del Estado hacen vital e imprescindible un cambio con respecto a la forma como entendemos la política y en la forma de hacer política. Esta concepción está se reorienta a la participación ciudadana, la autonomía municipal, el voto separado, los conceptos de referéndum y plebiscito y las reformas político electorales, aspectos que se vienen planteando desde 1992, pero que lograron su espacio de concertación hasta el 2001, a través de los acuerdos de la reforma política.²⁰

Los mayores problemas provienen de los siguientes factores:

- Primero, la excesiva politización de las instituciones electorales, aspecto que hace imposterizable una democratización política. Las estructuras conservadoras, favorecidas históricamente por el clientelismo político, propician el *statu quo* y la oposición a aquellas instancias que están bajo su control.
- Segundo, la falta de persistencia y de organización de la sociedad civil para presionar hacia los grandes cambios propuestos, incluyendo la falta de participación y transparencia de los mismos partidos políticos.²¹ Deficiencia que refleja el débil vínculo existente entre el Estado y la sociedad.

8. Reforma del Poder Legislativo

La tradición política del país ha sido la de un Poder Legislativo dependiente y con escaso poder de deliberación e iniciativa. En los últimos seis meses (2002), dicho escenario ha cambiado hacia una mejor conducción al interior del Congreso y mayor beligerancia del mismo. Sin embargo, se hace más necesario un mejor nivel de coordinación entre los tres poderes del Estado, con una voluntad al servicio de Honduras. Las reformas al Poder Legislativo incluyen reformas de tipo constitucional en el área judicial y político-electoral. En este sentido, un mejor liderazgo y voluntad política de cambio es necesario, para una transformación real del poder. Hace falta erradicar los vicios del pasado, con las secuelas del clientelismo, el sectarismo y la carencia de una visión de largo plazo apoyada en un trabajo serio de investigación multidisciplinaria, por medio de las instancias creadas para tal fin.

Los retos de acceso de información en forma oportuna y consistente hacen necesaria la articulación de instancias que laboren en el área de análisis y diseño de política pública y legislación. En este sentido, no se trata de una coordinación más, se trata de establecer o institucionalizar el trabajo conjunto de aquellas instancias que tienen la responsabilidad de fortalecer el análisis y diseño de las políticas públicas. Es considerando este contexto, que se ha identificado vacíos y falta de una voluntad hacia un trabajo en equipo sobre una base conjunta. Este trabajo debe tener al menos tres características:

¹⁹ Labor muy valiosa ha venido realizando la Fundación Desarrollo y Democracia (FDD), el Movimiento Ciudadano y el Frente Cívico para la Transformación de Honduras, planteando grandes reformas en el sistema judicial y en el sistema electoral: Declaración a la Ciudadanía hondureña del frente cívico para la transformación de Honduras y la FDD Mesa Redonda: Acuerdo ciudadano para la reforma del sistema electoral de Honduras, informe final". 20-21 marzo, 1996.

²⁰ Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño, (2001, 04 de septiembre)

²¹ Esfuerzos importantes se vienen desarrollando por instancias como Foro Ciudadano, Fundación Desarrollo y Democracia (FDD), Foro para el Fortalecimiento de la Democracia (FFD).

- Visión de desarrollo integral
- Visión de largo plazo (prospectiva)
- Visión multidisciplinaria

El Centro de Informática de Estudios Legislativos (CIEL) es, junto con la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, una instancia natural para el trabajo en equipo con una visión nacional. En el caso de la CPME, la decisión se anticipa en una forma más permanente, la investigación aplicada en materia del Estado, se hace un imperativo de una nueva forma de trabajo.

La “crisis de eficacia del Estado”, ilustra de forma transparente la necesidad de hacer frente a los retos que las políticas de ajuste económico han generado, en términos de mayor pobreza, incremento del desempleo y marginación de amplios segmentos de la población, aspectos que se dan paralelos a una mayor demanda en términos de resultados para responder a los retos de una sociedad civil más organizada y activa. El poder Legislativo es parte sustantiva de la búsqueda de mecanismos de coordinación y del diseño de políticas públicas consecuentes con los intereses nacionales. De ahí la enorme necesidad de articular y ejecutar en forma conjunta una **visión estratégica de desarrollo** del país. Las reformas al Poder Judicial y la organización eficiente del trabajo parlamentario son vitales para alcanzar el Estado óptimo.

9. Programa de Modernización de la Educación

La modernización de la Educación enfrenta dos grandes retos: el primero, transformar el sistema educativo nacional, a fin de adaptarlo en su dimensión de contenido (curricular), a los retos que Honduras enfrenta por el aceleramiento del proceso de globalización e integración; y un segundo reto a nivel micro, el de manejar un proceso educativo orientado a la modernización del Estado, que coadyuve a su efectiva transformación. En este segundo reto se hace necesario la continuidad y el apoyo decisivo de todas las entidades que son sujeto y objeto del proceso de reforma del Estado, en el proceso de reforma educativa.

El aceleramiento y mejoramiento de los indicadores de educación deben ser una meta concreta y claramente entendida por todos los agentes involucrados. El Informe Mundial de Desarrollo Humano de 1993 (PNUD), planteaba que al no existir estructuras democráticas, las administraciones locales (municipios) ca-

²² Fue en el 2000, que a través del FONAC se replanteó y formuló un proceso de concertación educativa.

²³ Véase. CEDOH. (1999) **El pueblo pide la palabra**. 176 pp. Libro en el cual se recogen los diferentes planteamientos críticos del proceso democrático en los últimos años, especialmente a raíz del huracán Mitch.

²⁴ Véase. PNUD. (1999) Posición sobre la gobernabilidad democrática presentada en la reunión de Estocolmo.

²⁵ Morín, E.(2000) **Una mente bien ordenada**. Editorial Planeta, Madrid.

recen de una **base política real**. Hoy día, es obvio que aún las estructuras reales para una participación política son insuficientes. Si la política educativa y cultural no favorecen a toda la sociedad, orientándola hacia aquellos valores que, por consenso y aspiración, son requeridos para el mayor desarrollo. Sin este logro, es inviable pensar en grandes transformaciones.

El alcance del Programa Nacional de Educación propuesto en la CPME debió ser evaluado en términos de cobertura y alcance. Se hace vital apoyar con recursos humanos y financieros, todas aquellas instancias, trabajando en la formulación e implementación de una política educativa en materia de Modernización del Estado. Aquí cabe la definición y fortalecimiento de una “**cultura democrática**”. Sin embargo, al igual que el programa de descentralización, se careció de la voluntad política y la gestión eficaz para iniciar este proceso de transformación educativa.²²

II. Reforma del Estado y gobernabilidad democrática en el siglo XXI

A. Antecedentes de los 90

La gobernabilidad en Honduras se ha gestado en una década caracterizada por una serie de hitos de diferente índole, que se perfiló por la transición de un régimen de dictaduras militares a una democracia más participativa, período que podemos denominar de **transición democrática**.²³ Consecuentemente estamos aún en una democracia en construcción, una **democracia inconclusa**.²⁴ En este mismo contexto, se generó un proceso de desmilitarización de la sociedad civil con profundos cambios en los actores y relaciones de poder con las estructuras económicas y políticas del país.

1. Dimensión internacional

Diversos procesos están en marcha en el escenario internacional, caracterizado por una alta complejidad e incertidumbre, (véase Morín, E. 2000)²⁵

Tendencias

- Fin de la guerra fría y del conflicto regional y su polarización.
- Creciente influencia de los organismos internacionales en las reformas estructurales de primera y segunda generación tanto del estado como sectoriales.
- Pérdida del concepto de soberanía nacional por conceptos más globales y supranacionales.
- Pérdida de la capacidad de gobernabilidad en regiones y países que afecta las relaciones entre las naciones del mundo desarrollado y las naciones más pobres.
- Creciente desmilitarización de las sociedades a en

Cuadro 2
Visión estratégica para la gobernabilidad democrática y la reforma del Estado

Características principales del país y la sociedad	Estructura del Estado (1992-1999)	Reformas 2001	Reformas y/o metas en proceso (2001-2002)
PIB (1980-2002) 2.5% UNAT	Gabinete Económico Gabinete de Reconstrucción	Ley de Equilibrio Financiero y fiscal Protección Social	Plan de Sustentabilidad
IDH Desarrollo Medio Posición 116	Gabinete Social	Política social del Gobierno	IDH Medio al 2021
Indice de competitividad (70/104)	Consejo competitividad FIDE	Ley de Simplificación Administrativa	Consejo Nacional de Competitividad
Indice de transparencia (2.7)	Contraloría Probidad Administrativa	Creación Consejo Nacional Anticorrupción	Tribunal Superior de Cuentas Consejo Nacional Anti-corrupción
Indice de Educación	Secretaría de Educación	Proyecto de Reforma Educativa	Reformas parciales
Indice de Tecnología	Consejo Nacional de Tecnología		Creación del Consejo Nacional de Tecnología
Indice de Pobreza 66% abajo de la línea de pobreza	Secretaría de Educación Ministerio de Salud FHIS, PRAF	Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP)	Fondo de Pobreza Consejo Consultivo de Pobreza

Fuente: elaborado por el autor.

- el ámbito internacional.
- Avances en la globalización como paradigma dominante.
- Incipientes pero significativos avances en los procesos de integración económica y política en los bloques regionales.
- Fortalecimiento del papel de la sociedad civil desde la perspectiva de participación ciudadana y combate a la pobreza.

Limitantes

- Énfasis en los procesos de privatización como fin de la modernización del Estado.
- Aceleramiento de los procesos de globalización que afectan estructuras económicas, sociales y políticas sin comprensión del fenómeno.

2. Dimensión nacional

Avances y tendencias

- Avance en el proceso de aprendizaje democrático a través del proceso electoral y apertura en el proceso de elección (Presidente y Alcaldes).

- Incipiente organización de la sociedad civil, la cual responde en un primer momento a la articulación contra las políticas de ajuste estructural iniciadas en los 90.
- Consolidación de un proceso de democratización con mayor preponderancia de los civiles y creciente desmilitarización de la sociedad.
- Incipientes procesos de modernización del estado, estancados radicalmente al final de los 90.
- Emergencia de instancias de la sociedad civil que responden a una visión más integral del desarrollo y que cuestionan la forma de hacer política y gobierno.
- Nuevo rol de las instancias de la sociedad civil a raíz del huracán Mitch.
- Incipientes pero significativos procesos de participación ciudadana y descentralización que están influyendo en la construcción de una nueva ciudadanía.

Limitantes

- Creciente nivel de pobreza y presión más organizada de los sectores populares.

- Creciente nivel de violencia en las ciudades, pobreza, inmigración y corrupción que afectan severamente el sistema judicial, político y de seguridad ciudadana.
- Hegemonía de un bipartidismo aún carente de propuestas y de innovaciones en la forma de hacer política y de cara a los retos del país.
- Carencia de una agenda de reforma del estado en acción y con claridad de proyecto de país. Asimismo la falta de consensos políticos y resistencia de los grupos de interés.
- Excesiva centralización del poder ejecutivo y forma de gobierno que ha llevado a un cierto autoritarismo vertical que impregna la administración pública y el mismo proceso de reconstrucción.

B. Posicionamiento estratégico y visión estratégica de la gobernabilidad

La gobernabilidad democrática debe responder a un análisis objetivo de la realidad del país, de sus potencialidades y fortalezas, y **de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil**. Con respecto a ese proceso, explicamos brevemente esa relación y el posicionamiento de cada uno de los actores analizando dos niveles: Primero el nivel macro global y segundo, el nivel micro sectorial.

1. Relación gobierno y sociedad civil

La relación Estado- Sociedad civil ha sido incipiente, prácticamente inexistente y no claramente integrada. El lento avance de los procesos democráticos iniciados en los 80 no permitió antes de esas fechas un proceso continuo y articulado del resto de la sociedad civil. Algunos repuntes de acciones por parte de organizaciones sindicales y campesinas en los años 50 y 70 en los primeros procesos políticos, económicos y sociales no fueron suficientes para afianzar una mayor intervención y posicionamiento de la sociedad. No hubo un modelo o proceso que asegurara una mayor participación de la sociedad civil. Además, como lo plantea el sociólogo Mario Posas,²⁶ no hubo tampoco la capacidad real de influenciar en el estamento político del país y en la formulación y ejecución de las políticas públicas.

El huracán Mitch propicia en 1998 una oportunidad de parte de la sociedad civil de responder a la emergencia provocada por el desastre con propuestas que van más allá de la coyuntura y de las tareas inmediatas de la reconstrucción para plantear una pro-

puesta de transformación nacional.²⁷

Es en ese contexto que se debe evaluar el apoyo a la sociedad civil, es decir, el establecimiento de una relación incipiente y en construcción, pero esencial, para responder a los retos que dejó el huracán Mitch y al déficit social del país.

2. Análisis contextual

En cuanto al análisis de las principales fortalezas, debilidades, retos y amenazas para la gobernabilidad del país, intentamos presentar una primera aproximación que nos permitirá visualizar áreas de intervención y sus interrelaciones, aspecto que abordaremos más adelante.

Fortalezas

Las fortalezas derivan de un cambio en el entorno del país, generado por diversos factores convergentes. Entre ellos:

- Tendencias emergentes en el escenario internacional, en el cual los organismos de cooperación para el desarrollo y la sociedad civil internacional han presentado temas claves como los de la descentralización, el fortalecimiento de la sociedad civil, la democratización y la vulnerabilidad social y ecológica. Temas que también el gobierno y la sociedad hondureña han planteado y han mostrado apertura hacia ellos.
- Espacios de reflexión y acción por el impacto del huracán Mitch, lo que propició una mayor dinámica de la sociedad civil.

Debilidades

Las debilidades se concentran en primer lugar en la carencia de una **visión estratégica** de país o proyecto de país, el cual se ve limitado por un entorno altamente politizado y por una confluencia de los grupos de poder. Históricamente el país careció de un proyecto y de una elite que asumiera un proyecto de país (Euraque, D., 1998). El enclave bananero distorsionó las posibilidades de un proyecto autónomo (Edelberto Torres, 1985). Como parte de esa matriz política se desarrolló un **sistema político disfuncional** con los retos del desarrollo. Tanto partidos como instituciones fueron débiles y no propiciaron un fortalecimiento democrático ni una cultura del diálogo. Diversas tendencias emergen de esto:

- Sector público politizado e ineficiente
- Sistema judicial escasamente profesionalizado
- Dependencia y alta politización de los tres poderes del estado
- Gobiernos locales débiles y dependientes, con procesos de descentralización aún incipientes y con

²⁶ Véase, Posas, Mario (2000). "La gobernabilidad y seguridad desde la sociedad civil". Ponencia presentada en Seminario de gobernabilidad CRIES/ CEDOH.

²⁷ Ver propuesta de INTERFOROS y FORO CIUDADANO así como de FONAC. También intelectuales han presentado propuestas interesantes desde la perspectiva de transformación. Ver Becerra I (1999). **Reconstrucción y Transformación Educativa**; Mario Posas (2000) *Gobernabilidad y Sociedad Civil*.

Cuadro 3
Honduras: Reforma del Estado: avances y limitantes 1992-2002

1990-1997 Programa Global de Modernización del Estado (PGME)	Avances	Limitantes	Reforma y Modernización 2002
1. Reforma Administración Pública	Sistemas de Información Integral Modernización Administrativa	Obsoleto Resistencia al cambio	Sistema integrado informático Presupuesto Plan anual
2. Descentralización		Falta de voluntad política	Inicio proceso de descentralización
3. Estado de Derecho y Sociedad Civil	Creación Ministerio Público Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	Debilidad Partidos Políticos Fragmentación Sociedad Civil	Proceso reforma político-electoral Avance consolidación Sociedad Civil
4. Control corrupción		Voluntad política	Tribunal Superior de Cuentas
5. Poder Judicial	Planteamiento reforma judicial	Resistencia Alta corrupción	Reforma y nuevo proceso de selección de magistrados
6. Modernización política		Falta de voluntad política	Modernización institucional
7. Poder Ejecutivo	Sistema financiero integrado	Resistencia burocrática	Avances SIAFI
8. Modernización educativa	Estrategia de Reforma Educativa (FONAC)	Conflictos crecientes Falta de voluntad política	Reformas parciales
9. Reforma política y modernización	Manifiesto de Reforma Política	Compromiso de los partidos políticos	Concertación Reforma Política

Fuente: elaborado por el autor.

grandes obstáculos y carencia de recursos humanos y financieros.

Desafíos

Los efectos de la pobreza acumulados y acentuados por los efectos del huracán Mitch hacen imprescindible enfrentar al menos cuatro retos esenciales para la supervivencia del país en su mediano y largo plazo:

- Construir e implementar una visión estratégica de país que permita el consenso y participación de la sociedad hondureña.
- Fortalecer el rol y acción de la sociedad civil para enfrentar los retos y el déficit de pobreza.
- Realizar una Reforma política y educativa que articule espacios propicios para el desarrollo democrático
- Apoyar los procesos de descentralización municipal y de servicios públicos.

Amenazas

Un escenario de amenazas para el país surge de su incompreensión y de su incapacidad para adaptarse al entorno internacional con esquemas viables que permitan solucionar los problemas de la globalización, la pobreza y creciente deterioro ecológico. Al menos cinco son amenazas serias que están latentes:

- Creciente globalización de la pobreza, ante la cual no se generan respuestas reales y efectivas que consigan reducirla.
- La no-renovación del sistema político del país (instituciones y partidos).
- La no-reducción de los niveles de corrupción.
- El deterioro acelerado del medio ambiente.
- La violencia creciente.

Cuadro 4
Estado en el siglo XXI: principales características y desafíos del Estado

Yahzel Dror (2001) Características	Joan, Prats (2000) Retos	Profesor Raseman (2002)
<p>Potencialidad de incidir en fenómenos globales críticos.</p> <p>Procesos globales modernos más penetrantes y consustanciales en su influencia.</p> <p>Las redes que interactúan abarcan el globo en forma inmediata. El número de países y poblaciones "mundialmente activos" está creciendo de occidente a oriente.</p> <p>Civilización global con valores compartidos. Emergen nuevos actores mundiales que van más allá del control del Gobierno. La economía-mundo está globalizada. Tendencias a conflictos mundiales. Procesos globales se acercan a crisis manifiesta. Naturaleza rápida, nerviosa y revolucionaria de crisis de procesos.</p>	<p>Incapacidad para garantizar pleno empleo.</p> <p>Mayor intervencionismo económico y social estatal no ha servido para garantizar mayor eficiencia y competitividad.</p> <p>Desprestigio de la clase política y el replanteamiento de las instituciones democráticas. Reconocimiento de la necesidad de mejorar la gestión pública y la radical insuficiencia de las reformas gerenciales.</p>	<p>Mayores incertidumbres de los políticos sobre las motivaciones de otros grupos.</p> <p>Fluctuaciones más rápidas y frecuentes de las interconexiones o la necesidad de adaptación y aprendizaje de los actores bajo presión, siendo necesario el desarrollo de capacidades de liderazgo, negociación, autoridad y compromiso.</p>

Fuente: elaborado por el autor.

III. Transformaciones para la reforma del Estado. Visión estratégica y fundamentos conceptuales

Presentamos una visión de las características de la sociedad actual y de las transformaciones que afectan al Estado. Hemos ya analizado la dicotomía entre el Estado-supranacional y el Estado nacional, pero reales son las fuerzas que están afectando no sólo al Estado, sino a la manera cómo miramos al propio Estado. Presentamos los aportes de tres académicos, quienes nos dan una visión que se resume en el cuadro siguiente.

Del cuadro se infiere que las condiciones que afectan y moldean el Estado son diversas en su naturaleza y grado de incidencia. El Estado está frente a un mundo altamente complejo y de incertidumbre que afecta su dinámica y funcionamiento, lo mismo que la de las elites gobernantes. Pese a ello, las demandas se dan y las expectativas no cumplidas llevan a niveles de desafección política y social con respeto a la democracia,

lo que afecta consecuentemente la gobernabilidad democrática.²⁸

Es en ese escenario complejo en el que la reforma del Estado es propicia. El reto para la elite política y sus cuadros gobernantes es comprender las características del mundo en que vivimos, la dinámica socio-política del país, la interrelación de los diversos actores, a fin de tener una visión más clara del futuro de la reforma del Estado, que coadyuve al buen gobierno y a la gobernabilidad progresiva.

IV. Propuesta para un marco conceptual de cooperación para la reforma del Estado 2002 – 2021 **A. Características de la transición estatal**

El primer aspecto que debemos tomar en cuenta es que el Estado moderno del siglo XXI, responde a una lógica que ya no es lineal ni de resolución de problemas de corto plazo, sino también de capacidad para prever los problemas de mediano y largo plazo para resolverlos en el corto plazo. Es un Estado con capacidad de previsión y eficacia institucional, es una ruptura

²⁸ Véase Paramio, Ludolfo (2002) **Reforma del Estado y Desconfianza Política**. Revista CLAD, No. 24, Octubre 2002, Pp 6-28. Caracas.

ra conceptual y temporal con las reformas inconclusas y gerencialistas del siglo XX. En palabras de Dror, es “*el mejoramiento de las capacidades de los estados para ejercer una influencia activa sobre el futuro, conduciendo las sociedades, de forma que sea posible reducir lo malo y aumentar lo bueno, a medida que cambian en el tiempo y a la luz que se enfrentan con la incertidumbre y lo inconcebible*”.²⁹ En esa línea de acción Dror considera las siguientes características del Estado del siglo XXI, en función de las tendencias del escenario mundial. Resumimos esas características:

- Potencialidad de incidir en fenómenos globales críticos.
- Procesos globales modernos más penetrantes y consustanciales en su influencia (globalización financiera).
- Las redes que interactúan abarcan el globo de forma inmediata.
- El número de países y poblaciones mundialmente activos está creciendo rápidamente con desplazamiento de occidente a oriente.
- Existe una tendencia hacia una civilización global con valores y perspectivas compartidos.
- Emergen nuevos actores mundiales que van más allá del control del gobierno.
- La economía mundo está globalizada con mayores actores globales que no pertenecen a un país.
- Tendencias a conflictos globales: mundiales y regionales con relativas zonas de paz y de turbulencia.
- Algunos procesos globales se acercan a una crisis manifiesta.
- Naturaleza rápida, no lineal, nerviosa, revolucionaria y tendente a la crisis de los procesos.

En concreto el Estado no es estático pese a las fuerzas sociales y políticas que defienden el *statu quo*. Las tendencias y fuerzas poderosas que han moldeado el siglo XXI se intensifican y conducen a escenarios imprevisibles y altamente complejos, los actores son también más complejos y los procesos de transformación son más refinados y multidimensionales. En el diagrama 1 presentamos nuestra visión del Estado y las fuerzas que confluyen a su accionar.

V. Cooperación para la reforma del Estado en la nueva administración 2002-2005

PREGUNTA ALICIA EN EL PAÍS DE LAS MARAVILLAS: “DE AQUÍ COMO SE SALE” Y EL GATO DA LA RESPUESTA: “DEPENDE A DONDE QUIERES IR” (LEWIS CARROLL).

“NO BASTA IMAGINAR EL FUTURO, TENEMOS TAMBIÉN QUE CONSTRUIRLO”. (PRAHALAD, 2000).

A. Visión global del gobierno del Partido Nacional 2002-2006

El plan de gobierno del Partido Nacional y su visión de país expresados en los documentos **Plan: mi compromiso contigo**, una **Visión de País Compartida 2021**³⁰ y **Plan de Gobierno 2002-2006 un compromiso con Honduras** dan el marco general en el que se orientará el Gobierno que asumió el 27 de enero del 2002. Algunos elementos centrales en el plan de gobierno son los siguientes:

- El paradigma de **Desarrollo Humano Sostenible**, es decir, se propone un gobierno centrado en la gente como objetivo y actor principal.
- Una visión de **largo plazo**, centrada en la conexión de políticas y de proyectos.
- Una **Gestión gerencial** en el manejo de la administración pública, con énfasis en la eficiencia administrativa.
- Una **Gestión reformista** centrada en las reformas políticas y sociales, incluidas las reformas al Poder Legislativo, la Corte Suprema de Justicia y las instancias del Tribunal Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de las Personas.
- Una apertura hacia la **sociedad civil**, especialmente en lo que se refiere a su participación en la proyección y ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP)³¹ y en el proceso de descentralización del Estado mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana.

Sobre estas áreas estratégicas básicas es necesario considerar algunas reflexiones mínimas que nos permitan ubicar el contexto y viabilidad para iniciar este proceso de reformas.

- Con relación al **paradigma del Desarrollo Humano Sostenible**, por su naturaleza de proceso en construcción, requiere de un conocimiento

²⁹ Dror, Y.(2002) “**Como preparar al Estado para las transformaciones globales: Una perspectiva de integración regional**” pagina 1

³⁰ Véase Maduro, R (2000) **Mi compromiso contigo. Ricardo Maduro. M (2000) Una visión de país compartida**, presentado el 21 de marzo 2001 y **Plan de Gobierno 2002-2006**.

³¹ PRSP = **Poverty Reduction Strategy Paper**, conocido como **Estrategia de Reducción de Pobreza**.

para hacerlo operativo y evaluar sus avances. Este es uno de los retos principales de la administración Maduro, ¿cómo asegurar la integralidad y operatividad de las acciones a fin de mejorar el desarrollo humano sentando las bases para cambios radicales hacia el 2021?

- En referencia al **largo plazo** como meta, es necesario dar un paso más allá y asegurar la institucionalidad de la prospectiva en un marco amplio de las instituciones y de la formulación de la política pública, para ello es necesario una definición estratégica respecto de la forma de hacerlo sin que decaiga el compromiso de realizarlo.
- La gerencia moderna debe considerar que es necesaria la eficiencia como norma de administración, pero que ésta no asegura el impacto real en las metas del desarrollo humano si se actúa sobre bases y premisas erróneas. Se corre el riesgo de plantear reformas gerencialistas que son instrumentales pero que no reconocen la dimensión **estructural del problema**, y en consecuencia pueden influir negativamente en la manera de encontrar soluciones sobre cómo enfrentar desde el desarrollo humano los problemas y retos principales del país.
- Con referencia a las reformas estatales, nuevamente es necesario mantener una visión integral y a largo plazo de las mismas. Un proceso de reformas inconclusas o sin el correspondiente apoyo de la sociedad civil, es difícil de plantear, y lo más importante considerando las experiencias pasadas en América Latina, conlleva la responsabilidad de implementarlas eficientemente. Existe un déficit con las reformas, pero también en su implementación y en su apoyo ciudadano. Un apoyo al gobierno debe considerar estas facetas del problema técnico - político de la reforma del Estado.
- El apoyo al sector civil es imprescindible y requiere una definición y conceptualización que establezca cómo hacerlo y que permita encontrar los mecanismos a usar para asegurar ese desarrollo de la sociedad civil. El Plan de Gobierno plantea la participación ciudadana pero no se define en términos de su operatividad, y ello es necesario ya que la complejidad del panorama nacional permite prever que se gobernará bajo turbulencias y crisis recurrentes en las cuales el apoyo del sector civil es esencial para mantener la gobernabilidad.³²

³² La reciente crisis de Argentina evidencia la fragilidad del sistema político y la carencia de mecanismos desde la sociedad civil para asegurar la gobernabilidad del país. Los procesos de reforma del estado nacen impulsados con apoyo de la sociedad civil pero en adición se requiere asegurar ese apoyo para la administración del estado y para los compromisos con la comunidad internacional y los mismos grupos conservadores que se oponen a las reformas del Estado.

B. Ejes estratégicos

Desde la perspectiva del nuevo gobierno se plantean siete ejes estratégicos de intervención:

- La **seguridad** ciudadana y la defensa
- La profundización de la **democracia** y la Gobernabilidad
- La reactivación económica y la generación de empleo
- El combate a la pobreza y el **Desarrollo humano**
- La descentralización
- La sustentabilidad **ambiental**
- Las relaciones internacionales y cooperación

C. Áreas identificadas por tipo de cooperación

De ese marco de Ejes se han identificado 50 acciones estratégicas referentes a reformas legales, operativas y de ejecución. Dichas acciones se pueden ordenar para efectos concretos de identificar posibles cooperaciones en al menos cuatro grandes áreas:

- Elaboración de planes y estrategias globales y sectoriales
- Análisis y propuestas de reformas estatales: (Reingeniería, reforma y desarrollo institucional)
- Implementación de reformas y reestructuraciones
- Apoyo al proceso de concertación, socialización e incorporación de la sociedad civil a las reformas y gestión del desarrollo.

D. Pactos sociales e implementación

Desde una perspectiva de compromisos y pactos ciudadanos el Partido Nacional, que asumió la administración del país en enero 2002, está comprometido con diversos procesos de concertación. Al respecto es importante definir cómo se cumplirán esos pactos y el grado de temporalidad para hacerlo. Desde la perspectiva de la sociedad civil se han abierto expectativas creíbles de logros en las concertaciones, los cuales abarcan diversos sectores y actores. Nuevamente es deseable una visión conjunta de estos pactos y una calendarización y responsabilidad definida, los pactos sociales contraídos son:

- Estrategia de Reducción de la Pobreza (**octubre, 2001**)
- Declaración Construcción de Visión de País (**18 de septiembre del 2001**)
- Acuerdo Nacional de Transformación Nacional para el Desarrollo Humano Sostenible (**18 de septiembre del 2001**)
- Manifiesto Político (**4 de septiembre del 2001**)

- Pacto por la Reforma Judicial (**18 septiembre del 2001**)
- Pacto Ciudadano por la Juventud (**31 octubre del 2001**)
- Pacto Municipal por la Juventud (**octubre, 2001**)
- Pacto de Equidad de Género y Mujer (**noviembre, 2001**)
- Pacto con las Comunidades afro-hondureñas/ODECO (**14 noviembre del 2001**)

De los pactos referidos merece especial consideración el Acuerdo Nacional para la Transformación del Desarrollo Humano Sostenible, el cual contempla 16 compromisos específicos entre ellos:

- Construcción de una Visión de País
- Alianza Nacional de Combate a la Pobreza
- Crecimiento Económico para el Desarrollo Humano Sostenible
- Acuerdo para la Transformación Educativa
- Alianza por la Familia
- Acuerdo de Apoyo al Proceso de Equidad de Género
- Acuerdo para el Desarrollo Integral de las Zonas Fronterizas
- Compromiso para la Modernización del Estado
- Alianza para la Transparencia y Eficiencia de la Gestión Pública
- Estrategia para la Unión de Centroamérica

En el Acuerdo Nacional de Transformación Nacional para el Desarrollo Humano Sostenible se establece que la creación de la Comisión Especial que hará el seguimiento y el monitoreo de estos compromisos, se organice en el primer trimestre del 2002. Por ello se requiere, de una programación definida y una contraparte precisa a fin de iniciar estos acuerdos. Un apoyo en los procesos de concertación e implementación es otra área fundamental para el Desarrollo Humano y la gobernabilidad del país.

Desde la perspectiva del Plan de Gobierno 2002-2006, presentado en julio 2002. Se destacan en referencia a la modernización del Estado como objetivo general “consolidar el proceso de modernización de la administración pública, con miras a lograr un aprovechamiento de los recursos públicos disponibles y hacer más dinámica la gestión gubernamental, en un marco de eficiencia y transparencia.”³³

Las medidas de política se centran en:

- I. Consolidar el marco normativo y operativo para efficientar la administración financiera.
- II. Apoyar la creación y el fortalecimiento del Tribunal Superior de Cuentas para incrementar la capacidad de control, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos.

- III. Fortalecer la capacidad gubernamental para diseñar e implementar una política moderna de gestión de recursos humanos.
- IV. Implementar un sistema de administración de recursos humanos, bajo mecanismos de transparencia en la selección de los servidores públicos.
- V. Establecer un sistema de evaluación y seguimiento del desempeño de los servidores públicos.
- VI. Consolidar los actuales mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos en ejecución y por ejecutarse, principalmente por medio del SINEG, SINACOIN y SISPU.
- VII. Fortalecer las UPEG de las secretarías de Estado por medio de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED).
- VIII. Consolidar las reformas a los marcos regulatorios que permitan ampliar esfuerzos orientados al concesionamiento de los servicios públicos.
- IX. Apoyar los diversos componentes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), en la captación, procesamiento y sistematización de la información generada de los diferentes encuestas, censos y registros estadístico.
- X. Mejorar la calidad y oportunidad de las estadísticas nacionales, estableciendo normas y estándares de regulación, compatibilización y comparabilidad de los sistemas de captación, tratamiento de la información; considerando normativa internacional.
- XI. Fomentar el desarrollo de la cultura estadística, proporcionando un manejo adecuado de la información estadística nacional, mediante diversos medios.

Medidas legales y administrativas

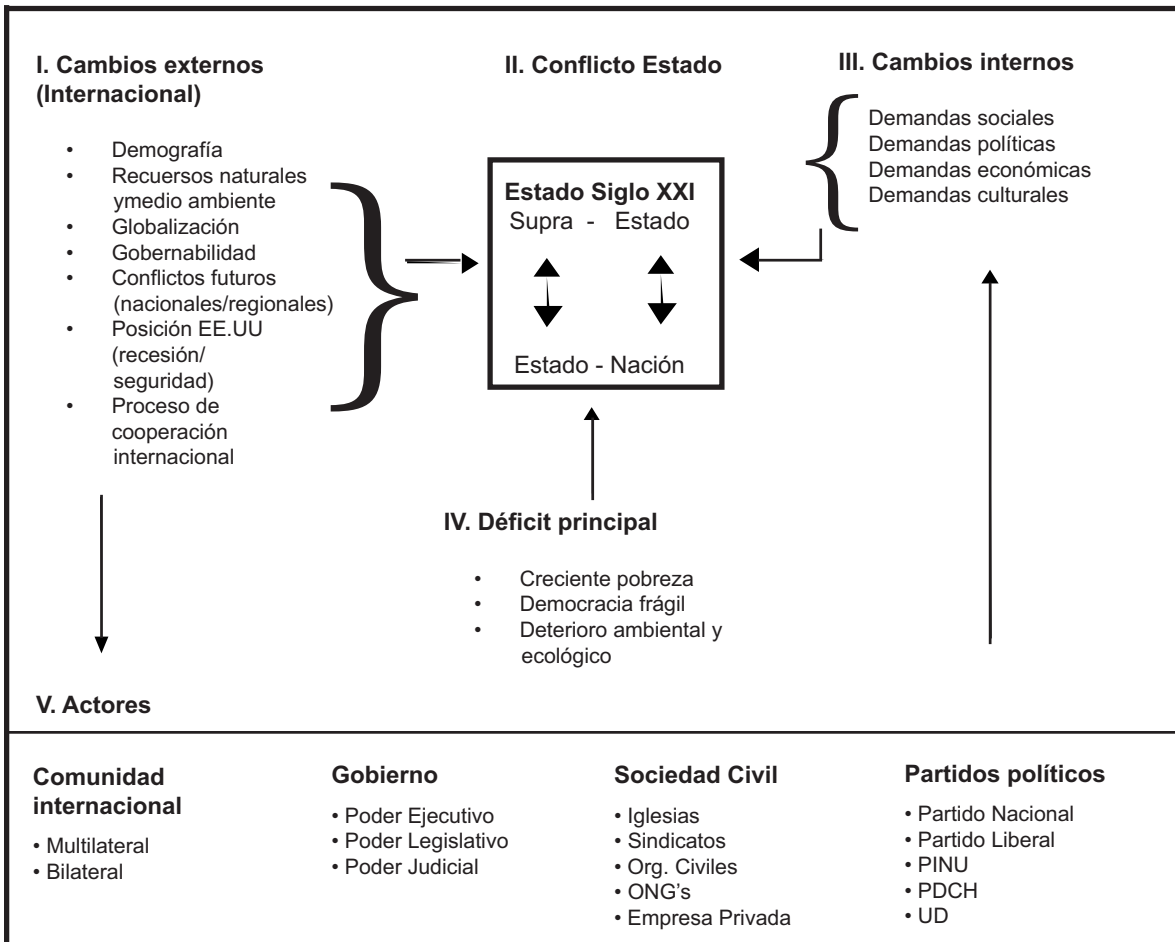
- i. Impulsar la aprobación de la Ley de Administración Financiera integrada.
- ii. Reglamentar la Ley de Administración Financiera Integrada
- iii. Impulsar las reformas a la Ley de Servicio Civil
- iv. Promover un marco conceptual jurídico general que asegure la igualdad de derechos a todos los servidores públicos.

Un análisis de esta concepción de reforma del Estado, se reduce a un enfoque operativo y de gestión, más que en una reforma integral y de futuro. Sin lugar a dudas, que estos avances y modernización es esencial pero se debe manejar una visión perspectiva que rebase el enfoque gerencialista de corto plazo, y apunte hacia un Estado que responda a los desafíos de la globalización e integración.

Es esencial destacar que en la era de la sociedad de

³³ Presidencia de la república (2002). **Plan de Gobierno 2002-2006. Un Compromiso con Honduras**, Tegucigalpa, Pág. 73.

Diagrama 1
Honduras: Reforma del Estado y capacidad de gobierno



Fuente: elaborado por el autor.

la información, los enfoques de sistemas de información financiera integrada, para asegurar la eficiencia y transparencia de la gestión pública, son necesarios pero son insuficientes. Es necesario manejar una conceptualización en la cual la información se administra como insumo estratégico para el desarrollo. Véanse los trabajos de Rápalo, R. (2001), Membreño Cedillo, S.- (2002) y M. Lanza (2001)

B. Visión estratégica para el pensamiento y la praxis de la gestión pública

Los procesos de modernización tienden a deteriorar o reducir la cohesión social haciendo más difícil la capacidad de gobernar. Esta es una de las paradojas de la modernización. En adición, es muy claro en el

actual panorama mundial que lo que está en juego sobre la crisis de pobreza y creciente desigualdad, no es únicamente un problema moral sino de cohesión social y de gobernabilidad democrática. El caso argentino con sus propias especificidades, evidencia cómo el ordenamiento jurídico institucional se rompe desde la base local insatisfecha. Consecuentemente la capacidad de gobernar está en el centro de la agenda del desarrollo y no como una panacea sino como parte central de la armonía y convivencia social. Ese es el legado que los últimos 20 años nos dejan para los nuevos gobernantes. El reto para cada país y sociedad es cómo lograr ese equilibrio y mantenerlo. No es un problema técnico, en esencia es un problema político, de ahí que sea imprescindible manejar visiones político-técnicas. En otras palabras hace falta una **visión holística del poder** y del hacer política, para lo cual

Cuadro 5
Capacidad y gestión de gobierno: características según Dror, Matus y Schimmid

Dror, Y. (2002)	Matus, C. (2000)	Schimmid
Elites sociales y ciudadanas deben conocer y comprender los procesos del siglo XXI y su trascendencia.	Baja capacidad de gobierno de los Partidos Políticos.	Paradignas
Aportar a las élites políticas su comprensión.	Capacidad de ganar elecciones es independiente de capacidad de gobierno.	Pobre entendimiento de los problemas sociales.
Preparar una especie nueva de "parte de la reforma", para aplicar políticas que se ajusten al Siglo XXI.	Partidos políticos transfieren vicios y limitaciones cuando asumen el gobierno.	Prioridades económicas y sociales distorsionadas.
Propiciar teorías e ideas nuevas sobre cómo enfrentar los espacios políticos originales.	Deficiencias técnicas con crisis ideológica y ética social.	Habilidades caducas.
Diseñar las instituciones estatales de forma que presten mayor atención al largo plazo.	Partidos políticos no tienen centros de pensamiento, ni grupos de gobierno.	
Unidades de crisis y negociación.	Planeación estratégica podría ser la principal herramienta del político.	
Un nuevo tipo de servicio social altamente profesional.	Creación de sistemas organizativos de alta responsabilidad.	
Unidad de integración en las Oficinas Presidenciales.	Renovación de estructuras mentales de los dirigentes y élites políticas, mediante reflexión ideológica y entrenamiento de alta gerencia.	
	Mientras mayores son los desafíos de pobreza, atraso tecnológico y deficiencias organizativas, mayores deben ser las capacidades de gobierno.	

Fuente: elaborado por el autor en base a Dror, Y. (2000), Matus, C. (2000) y Schimmid (2000).

las elites y los gobiernos no están preparados. Existe una disfuncionalidad entre la actual capacidad y las demandas requeridas por la sociedad.

El apoyo al gobierno debe ser centrado en su capacidad de pensar, organizar, ejecutar y monitorear las tareas del desarrollo. Pero ello no se hace sin considerar el ambiente internacional y la realidad nacional. Consecuentemente su desarrollo institucional debe estar centrado tanto en identificar los problemas principales como los conceptos que nos ayudan a generar un marco de acción para enfrentar los retos y desafíos que limitan las funciones del Estado. En el diagrama 2 presentamos esos problemas centrales, cuya confluencia hace más difícil el proceso de precisar el rumbo del Estado y de sus políticas. Lo presentamos en forma holística, para precisar sus efectos sinérgicos. Nos

basamos en las categorías de análisis de Dror y Prats. Asimismo, consideramos al menos ciertas constantes básicas que inciden en la gestión pública. Fundamentado en las ideas de Dror (1988), Morin (1999), Prats (2000) e INESCO (1990) resumimos al menos cinco conceptos básicos.

Complejidad

Se parte de la realidad mundial y de desentrañar ese misterio del logro del desarrollo. La complejidad obliga a pensar en términos de múltiples factores y múltiples dimensiones. Ningún problema puede ser simplificado. La gestión pública corre el riesgo de una sobre simplificación del desarrollo. Los conceptos de temporalidad agregan otros factores de riesgo en términos de la complejidad.

Incertidumbre

Morín plantea que nos debemos acostumbrar a la incertidumbre como patrón constante de la dinámica social. Eventos como el del 11 de septiembre del 2001 y la crisis de Argentina son ejemplos de lo impredecible de muchos acontecimientos y de la necesidad

de manejar conceptos contingenciales en la gestión pública, esperados en las políticas de desarrollo y en la política exterior.

Sistémico

La complejidad conduce a la necesidad de enfoques sistémicos para solucionar los problemas y, por lo tanto, al diseño de las políticas sociales. Al menos dos ideas deben de quedar claras: La visión sectorial en la gestión pública creará problemas en la gestión del desarrollo, de modo que la coordinación es esencial entre áreas y sectores con una clara precisión del entorno y de la temporalidad en función de los retos.

Prospectivo

Si bien la incertidumbre es una constante del panorama, hoy más que nunca se hace necesario intro-

ducir enfoques prospectivos en la gestión pública. Ante un estado nacional **debilitado** y una integración política económica en proceso, el esfuerzo por anticipar y reducir riesgos de tendencias es necesario. En el caso hondureño, caracterizado por una carencia de visión estratégica en el desarrollo, es esencial la institucionalización del enfoque prospectivo.³⁴

Liderazgo trascendente

Hace falta un liderazgo trascendente, no como resultado de un liderazgo individual, mucho menos de un liderazgo carismático al estilo Weber, sino generado desde de la sociedad y en función de ella para asegurar las reformas y los resultados esenciales de la gestión de gobierno. Ello implica apoyo a procesos de capacitación y empoderamiento de un liderazgo que surja desde la base.

C. Tiempos turbulentos y gobernabilidad³⁵

El análisis para identificar áreas de cooperación con un gobierno con las características presentadas antes: Centrado en el desarrollo humano, con enfoques prospectivos (largo plazo), apertura hacia la sociedad civil, gerencia efectiva y políticamente orientado hacia las reformas, permite identificar áreas concretas de cooperación que se orientan en el sentido de (Dror, Y. 1998) hacia la necesidad de generar una capacidad de gobierno sustentable. Ello cobra más sentido al ser un gobierno que intenta llevar un enfoque reformista radical, en un contexto creciente de insatisfacción ciudadana, expectativas de mejoría ante el rezago de los problemas sociales acumulados, con una sociedad civil más dinámica y propositiva, y con un Congreso que no es controlado por el partido ganador.

La cooperación centrada en mejorar y asegurar la **governabilidad democrática** del país debe ser visionaria y efectiva, además de superar los enfoques convencionales del hacer cooperación para el desarrollo. Los **tiempos turbulentos** que nos plantea Joan Prats (2000) nos dan un adecuado marco de referen-

cia de la necesidad de definir al menos tres conceptos con el fin de precisar y asegurar una cooperación sustantiva más allá de la implementación de proyectos. La cooperación debe sustentarse en una interrelación de los siguientes aspectos:

- El sistema institucional
- La cultura de valores
- La capacidad de gobernar

Estos tres elementos son necesarios para asegurar la gobernabilidad democrática y son consustanciales a la visión del paradigma del desarrollo humano asumida por el gobierno a partir del 2002. Kofi Annan lo define correctamente al expresar *“El desafío está claro; si se quiere capturar las promesas de la globalización y a la vez controlar sus consecuencias adversas hay que aprender a gobernar mejor y a gobernar juntos mejor”*³⁶ y Prats lo define así *“... gobernar la interacción significa, en primer lugar, procurar el equilibrio entre los diversos grupos y fuerzas sociales; pero significa también, y principalmente, influir en dichos grupos y fuerzas y orientar su dinámica con la finalidad de alcanzar nuevos y más deseables equilibrios. El gobierno debe de mantener la cohesión social y procurar a la vez el cambio estructural, y hacerlo respetando y fortaleciendo la autonomía de los diversos grupos y organizaciones”*.³⁷

D. La capacidad de gobierno y el ciclo de la política pública

En el Cuadro 4 se presentan las características de capacidad de gobierno, planteadas por J. Dror, Matus C. y Schmmid.

Schmmid define la incapacidad de gobernar como resultado de paradigmas obsoletos, pobre entendimiento de los problemas sociales y de las prioridades económicas, lo mismo que como consecuencia de distorsiones y habilidades caducas.³⁸

A esta incapacidad para gobernar se relaciona la capacidad de gestión pública que según Schmmid supone tener presente que *“...alcanzar el futuro va más allá del desarrollo de capacidades técnicas, aunque éstas sean muy necesarias. Contar con una masa de expertos en técnicas de planeación y modelos matemáticos es indispensable, aunque no reemplazan a las organizaciones sociales y a los políticos entrenados y sensibles a las exigencias sociales y políticas. Finalmente los técnicos solo pueden presentar opciones para que los políticos decidan. Por eso las capacidades de la elite gobernante deben de mejorarse.”*³⁹

En ese contexto, el tiempo para la cooperación, considerando el **ciclo de la política pública**, es esencial para no perder de vista la **unicidad del proceso**, el cual en su escenario óptimo sigue el siguiente com-

³⁴ Para la relación del enfoque prospectivo en la formulación de políticas públicas desde el Estado. Véase Membreño, S. (2001). Fundamentos de una inteligencia Estratégica para el Desarrollo. Caso concertación y prospectiva de Honduras. Colección prospectiva No. 1. PNUD Tegucigalpa, Honduras

³⁵ Entendemos el concepto de gobernabilidad en su nueva acepción dada por el PNUD: “El marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas” contenido en Prats, J(2002) **Governabilidad democrática para el desarrollo humano sostenible. Marco conceptual y analítico**. Revista Instituciones y Desarrollo. N. 10.

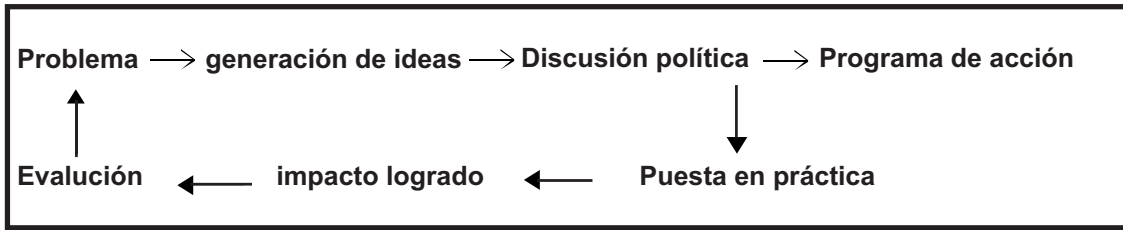
³⁶ Véase Annan, K (2000) **Nosotros los pueblos**. Cumbre del milenio. New York, septiembre 2000.

³⁷ Prats, J (2000) **Gobernar en tiempos de crisis**. IIG Barcelona pp 5

³⁸ Véase Schmmid, S.(1997) “**La capacidad de gobernar en México**” citado por Pedro Martínez Martínez (1999) en **Política Social y Gobernabilidad**. Contenido en penso, C (2000) **Políticas sociales y nuevos actores**. Universidad Autónoma Metropolitana.

³⁹ Idem pp. 82

Diagrama 2
Ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Martínez (2000).

portamiento: (ver diagrama 2 arriba).

Por otra parte, es importante destacar los bajos niveles de ejecución del gobierno en términos de la inversión pública. El ciclo de la formulación de la política pública es severamente afectado por la capacidad del gobierno para ejecutar proyectos. Históricamente ha sido una constante. El costo económico social es elevado. Dicho comportamiento se observa en procesos que cruzan ambos períodos del ciclo electoral y del propio cambio de gobierno.

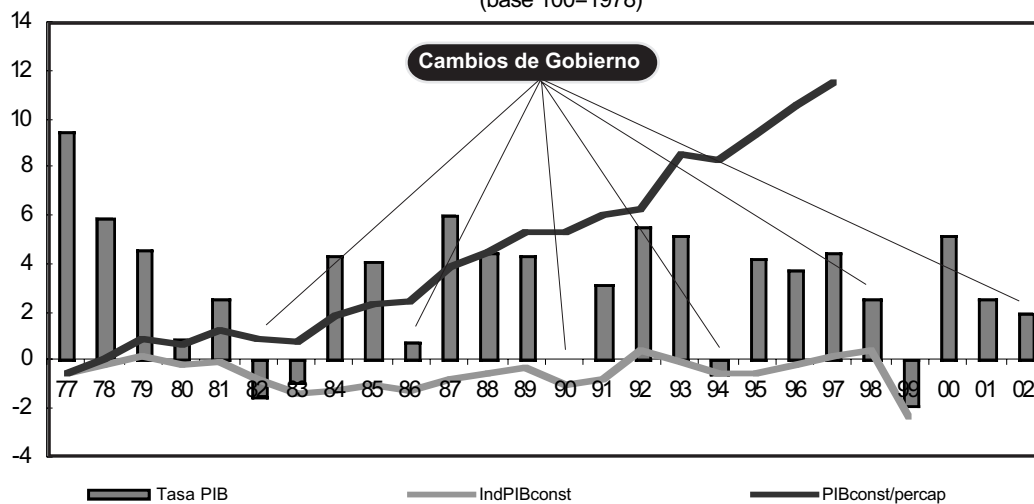
La caída de la inversión pública afecta el propio crecimiento económico y la tasa del PIB. En el gráfico siguiente se observa la tasa de crecimiento PIB y de la inversión pública en el último año e gobierno y primero del nuevo gobierno durante el período 1980-2000.

E. Escenarios estatales y la capacidad de gobierno

Es interesante el aporte de F. Calderón y M. Santos (2000), en el planteamiento de un nuevo orden estatal y un nuevo tipo de funcionamiento del mismo en América Latina. Especialmente las relaciones que establece entre el Estado y la Democracia. El Estado está inmerso y es afectado y transformado por las tendencias y desafíos que afectan a la sociedad. En ese contexto, es fundamental situar al Estado hondureño en este triple escenario y discernir y prever las situaciones que pueden afectar su desempeño, su dinámica y su "matriz de funcionamiento". En el cuadro siguiente se presentan los tres escenarios desarrollados por el equipo de CLACSO/PNUD/UNESCO para el análisis del

Gráfica 1

Tasa de crecimiento real, nivel del producto constante, por habitante y ciclo electoral (1977-2002).
(base 100=1978)



Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, Honduras, 1998.

Cuadro 6 Transformaciones y Estado en Centroamérica

R. Zamora (2002)	V. Bulmer Thomas (2001)
<ol style="list-style-type: none"> 1. Centroamérica es predominantemente urbana. 2. El motor económico pasa del sector agrario a otros servicios de inversión. 3. Integración del crecimiento sobre la base de un desarrollo con carácter regional y nacional. 4. Una base social heterogénea: clase media. 5. Transición hacia la democratización. 6. Integración en un espacio físico y social ampliado. 7. Heterogeneidad en el entramado del proceso integrado. 8. Integración fuera de los marcos forma G7. 9. Conexión con un proceso de dimensiones mundiales. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La integración regional es la más apropiada respuesta a la globalización y a las limitaciones de estrategias de desarrollo. 2. Nuevos enfoques de la administración de los recursos naturales y ambientales que son diseñados para incrementar la protección del ambiente. 3. Incremento del capital humano y social, mediante el impulso a la educación, la salud, el mercado laboral y vínculos con comunidades transnacionales. 4. Alianza Estado y actores no estatales con todos los grupos sociales.

Fuente: elaborado por el autor en base a V. Bulmer-Thomas (2000) y R. Zamora (2002).

Estado, los cuales constituyen un marco apropiado para analizar el Estado de Honduras.

1. Cooperación para la integración en el siglo XXI

El proceso de Reforma del Estado con una visión hacia la integración se plantea porque el escenario futuro de la región centroamericana, como bloque, se perfila en la conformación de una sola nación integrada económica, política y socialmente. Con ello se pretende que las transformaciones estatales sean conducidas con un claro punto de integración. Es evidente que las estructuras y características difieren radicalmente del enfoque lineal de Modernización del Estado sin considerar los procesos de integración.

R. Zamora, (2002) y U. Bulnes, Thomas (2001), plantean algunos elementos centrales en la transformación de Centroamérica que son pertinentes a la Reforma del Estado (ver cuadro 6).

Y. Dror nos plantea la importancia del rediseño del Estado para los procesos de integración en el siglo XX. Dror establece fundamentalmente los siguientes criterios:

- Los movimientos hacia la integración traen cambios significativos en la posición, funciones y las estructuras del Estado.
- El impulsar cambios en el Estado trae e impulsa procesos de integración global, lo que crea ventajas competitivas que mejoran la posición del país.
- La integración propicia la modernización del Estado.

40 Reseñas e ideas en esta línea de pensamiento se perfilan ya en Membreño, S. (2000). **Del Estado Megalómano al Estado del futuro**. Colección universitaria No. 9, Tegucigalpa.

Pero existe otra esfera vinculante desde la perspectiva de la Reforma del Estado y es la relación entre la capacidad de gobierno y la integración. Esta es un área escasamente estudiada, sin embargo, es fundamental reconocer los posibles escenarios de la integración en el mediano plazo. Así estamos planteando una capacidad de gobierno que se centra en un **Estado integrador**. Su plataforma de construcción y viabilidad es más completa. En ello reside el poder de las ideas y la capacidad visionaria de pensar o mejorar dicho replanteamiento del Estado integrador, es decir el **Estado del Futuro**.⁴⁰

Dror también sugiere que la condición del Estado hacia la integración se construya con base en la reflexión y la acción. Dror plantea desde una perspectiva macro-global al menos tres áreas de trabajo:

- Capacidad de formación de la voluntad de modo que lleve adelante la integración.
- Facultades para reflexionar sobre la política de integración, a modo de pensar profundamente sobre las formas preferibles de la integración.
- Capacidad para que la integración sea efectiva, mediante el aprendizaje constante.

Asimismo, agrega Dror como prerequisites para la reforma hacia la integración:

- Los altos funcionarios políticos deben de contar con oportunidades para meditar sobre la integración y conocer su problemática fundamental.
- La reflexión política profunda sobre las opciones de la integración y su aplicación práctica requiere de un intenso trabajo en las modalidades de gabinete.
- El Presidente y sus principales miembros deben de contar con personal profesional de alto nivel dedicado a la integración.
- Debe de llevarse un programa acelerado de pro-

Cuadro 7
Escenarios de políticas estatales: hacia un nuevo orden estatal en América Latina.
Tipo de Estado y condiciones

Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
<p>Caos societal. El rasgo principal es la desagregación extrema anómica de conflictos y la reestructuración estatal.</p> <p style="text-align: center;">Características</p> <ul style="list-style-type: none"> * Posibilidad de caos. * Fragmentación de la acción colectiva. * Dualismo societal acelerado. * Incapacidad de decisiones estatales para enfrentar y resolver problemas. * Incapacidad del sistema político para procesar representaciones. * Deterioro de la representación simbólica. * Surgimiento de acciones de enfrentamiento. * Comportamiento anómico generalizado. 	<p>Modernización científica con predominio de un proceso de tradicionalización societal. El Estado busca asociarse con los actores empresariales más concentrados y combina la captación social y la coacción política, retirando ajustes de corto plazo.</p> <p style="text-align: center;">Corto Plazo</p> <ul style="list-style-type: none"> * Poliarquización estatal. * Reforma administrativa en pro de una racionalización económica. * Orientación hacia el sector externo sin efectos internos que protejan la trama social. * Democracia de "equilibrio". * Concentración de regiones políticas en el proceso ejecutivo. * Políticas de descentralización pero con efectos centralizados. * Participación democrática. Se advierte el predominio de un tipo de acción. Instrumentos en deterioro de un accionar representativo y canalizado. 	<p>Modernización menos fragmentada y más expansiva acompañada por un proceso de dualización societal. El Estado recupera capacidad de regulación y de negociación frente a los sectores empresariales más concentrados. Viabiliza procesos de reconversión económica, optimiza la cooptación social y la estabilidad política es mayor.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Papel dinámico del Estado en la reestructuración de la economía. * Colaboración entre empresa privada y Estado hacia políticas de crecimiento exitosas. * Tecno burocracia concientización de una visión de desarrollo. * Elevado liderazgo de la función presidencial.

Fuente: elaborado con base en Calderón, F. y M. Dos Santos (2000). **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina, veinte tesis socio-políticas.**

fesionales altamente idóneos en materia de integración.

Asimismo, les Metcalfe,⁴¹ desde una perspectiva micro-gerencial plantea cuatro formas en las cuales la inversión en capital social pueden fortalecer la infraestructura institucional para gerenciar la integración:

- Dueño de regímenes
- Desarrollo de asociaciones
- Fortalecimiento de la coordinación
- Gestión del cambio

Considero muy oportuno para la experiencia y reforma del Estado que se está promoviendo en Honduras y para las transformaciones que se pretenden impulsar, las tesis planteadas por el equipo de Calderón, que vinculan claramente la sinergia positiva entre reforma del Estado y el perfeccionamiento democrático. Entre estas especialmente las presentaciones y conclusiones muy pertinentes para el futuro del Estado desde la perspectiva de la viabilidad de los procesos de Reforma y Modernización:

- Se acaba el ciclo de un patrón estatal organizador del desarrollo. Esto implica un desplazamiento del núcleo de decisiones hacia el conjunto del sistema político. Dicho desplazamiento no es unívoco, pues puede expresarse en un particularismo com-

parativo de grupos de interés en la toma de decisiones.

- El nuevo ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de **modernización del Estado** que tiende a ser socialmente dependiente. Sin embargo, la **democratización y la modernización del Estado** son factibles de reforzarse entre sí y de ello depende la salida de la crisis.
- Si los gobiernos y otros actores socio-políticos buscan **democratización sin modernización del Estado**, se generará ingobernabilidad. Si los gobiernos privilegian una **modernización del Estado** orientada por el objetivo mecánico de reducir el gasto público, pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático.
- La descentralización territorial, municipal y regional, es un campo de conflicto en gestación que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de **modernización del Estado y de la democratización.**
- Los Estados pueden ser recreados o meramente despojados de funciones y aparatos. La recupera-

⁴¹ Véase Metcalfe, L. (1997) **Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración.** Revista CLAD. Reforma y Democracia No. 9, octubre 1997. Pp 220-240. Carácas

ción de la acción estatal está ligada a su capacidad de regulación societal en las nuevas condiciones, y esa regulación societal, para ser efectiva incluye necesariamente orientar la reestructuración económica hacia la reconversión.

F. Más allá de visión gerencialista⁴²

Es preocupante el ligero toque del enfoque gerencialista que tiene como objetivo los valores de eficiencia y eficacia, sin conciliar el contexto histórico y las estructuras, y sin considerar cuáles son después de todo los objetivos del Estado. Ello lleva a plantear el tema de la calidad y la capacidad para profundizar la democracia.

Esto ya ha sido planteado tempranamente por Dror, pero también recientemente por Prats, J. (2000)⁴³. Es muy oportuno el reconocimiento que “el *management*” empresarial privado no puede trasladarse mimética y mecánicamente a las administraciones públicas.⁴⁴

La incidencia profunda de esa visión fue acentuada por la clásica obra de Osborne y Gaebler (1992) en “*Reinventing government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*”; pero esa tendencia ha evolucionado y hoy día se habla del **Estado Virtual⁴⁵ y del Gobierno Electrónico**. Estamos en un período de transición del Estado-Nación hacia el Estado-supranacional en el que los cambios y mutaciones del Estado adoptan y toman nuevas formas y rumbos.

Andrew Nickson, advierte con precisión de uno de los riesgos de la implementación de la NPM en Améri-

ca Latina: “En resumen los países que han sido pioneros de NPM partieron de la existencia de un sistema clásico de administración pública definido dentro de los modelos weberianos desde hace muchos años. La gran flexibilidad y autonomía de gestión implícitas en el NPM fueron introducidas dentro de un marco de códigos de ética de conducta y redes de lealtad mutua muy arraigados, basados en un sentido de profesionalismo compartido que ya existía entre los servidores públicos de niveles medios y superior. En marcado contraste, el NPM se está introduciendo en la Latinoamérica en un contexto donde un sistema “clásico” de administración pública nunca ha existido y donde los gobiernos todavía están luchando con la tarea de reconstruirlo”.⁴⁶

El mismo Nickson, asegura que los países que han construido un servicio civil profesional están en la posición de avanzar hacia la New Public Management. Pero donde esos fundamentos no existen, como en Latinoamérica, hay un peligro de que la NPM se derrumbe.⁴⁷

Por ello, es importante que tomemos la experiencia corta de reforma del Estado de Honduras y reconozcamos sus ligeros y superficiales pasos, especialmente en la década de los 90. La voluntad política no existió para avanzar más profundamente, tal como lo señala Joseph Mir. “*Hasta un pasado muy reciente, y en algunos casos aún en la actualidad, los procesos de reforma institucional más o menos impuestos por los organismos internacionales limitan su alcance a procesos de privatización de actividades económicas en manos del sector público y a procesos de reestructuración nuevamente técnica de los aparatos administrativos, con el fin de conseguir un sector público más ligero y unos aparatos administrativos menos costosos y más eficientes*”.⁴⁸

El punto central es que estos planteamientos son superficiales y no pueden ser el centro de una reforma del Estado concebida para transformar la sociedad y producir desarrollo humano.

Así, reconociendo los errores del pasado para implementar una reforma de Estado, G. Fernández, y S. Membreno (1997) planteaban en su estudio de la CPME como limitantes: “*La instancia de los grupos de interés, la falta de consenso político, la falta de coordinaciones y cooperación de los Poderes del Estado, la insuficiente participación social y la limitación de los recursos financieros y técnicos*”.⁴⁹

Luis Cosenza⁵⁰ agrega que un proceso de modernización debe ser sustentado por un proyecto de nación ampliamente compartido. Si esto falta, se carecerá de la voluntad política necesaria para implementar las reformas. En segundo lugar, el mismo proceso de modernización o transformación debe basarse en la amplia discusión y difusión de las bases y la Estrategia de Modernización, reconoce Cosenza. “*También resulta claro que cuando se carece de voluntad políti-*

⁴² Denominada New Public Management (NPM). Véanse los siguientes artículos/Matas, C. (2001) **Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional**. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 21, octubre 2001, pp. 75-116, Caracas./ Arellano, D. (2002) Nueva gestión pública: **¿El meteorito que mató el dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México**. Revista del CLAD. Reforma y Democracia, No. 23, Junio 2002, pp. 7-40, Caracas/ Nickson, A. (2002). **Transparencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: El caso del “New Public Management”**. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 24, octubre 2002, pp. 112-140, Caracas./L. Santana y M. Negrón (1996) “Reinventing Government”, **Nueva retórica, viejos problemas**. Revista del CLAD. Reforma y Democracia, No. 6, julio, 1996, pp. 147.164, Caracas/Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 19, pp 7-66, Caracas.

⁴³ Véase Prats, J. (2000) **Derecho y Administración Pública** (notas sobre las crisis y renovación de los respectivos paradigmas)

⁴⁴ Idem 2 pp

⁴⁵ Véase Rosecrance, R. (1996). **The Virtual State. Foreign Affairs**. July – August. Volume 75, Number 4. Council on Foreign Relations. New York

⁴⁶ Véase Nickson, A. (2002). **Transparencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: El caso del New Public Management**. Revista del CLAD. Reforma y Democracia, No. 24, pp. 137, Caracas.

⁴⁷ Véase Mendez, J. (1997). **Administración y Modernización and Political Transition in Developing Countries: The case of México**. Documento presentado en la mesa redonda del International Institute of Administrative Sciences, julio, pp. 14-17, Quebec

⁴⁸ Ver Mir, J. (2001)

⁴⁹ Ver G. Fernández (1997) y S. Membreno. “**El Programa Global de la CPME/PNUD**”, Tegucigalpa

⁵⁰ Ver Cosenza, L. (2001). “**La Modernización del Estado en Honduras**”, 9 pp

ca, los procesos de transformación tienden a convertirse en empeños de privatización y de modernización de la burocracia, se concentran en lo accesorio y no en lo fundamental...”.

VI. Propuesta para la reforma del Estado, la capacidad de gobierno y la integración

A. Cooperación para el fortalecimiento del pensamiento estratégico y la capacidad de gobierno

La reforma del Estado es esencial para facilitar la capacidad de gobierno, pero esta última es necesaria para asegurar la sustentabilidad del Estado. Es esencial preguntarse ¿por qué existe una baja capacidad de gobierno? El problema no se origina *per se* en el gobierno. Es un problema estructural de la sociedad. Los partidos políticos transfieren los vicios y limitantes de sus propia organización y forma de pensar. Los partidos políticos no están preparados para gobernar, ni para entender muchos de los problemas que prometen eliminar. Así vemos como la capacidad de ganar elecciones es totalmente independiente de la capacidad de gobierno, como muy bien apunta el estratega Carlos Matus. Así vemos combinada según Matus la deficiencia en la capacidad y gestión, con una crisis ideológica y una falta de ética social. Esto lleva prontamente a un debacle y una caída de la solidez y confianza en el gobierno. Las crisis de gobernabilidad en América Latina en los últimos 12 años está asociada a esa matriz de incapacidad, corrupción y falta de visión de país.

Incluimos al menos cuatro áreas de capacidad requeridas para asegurar la gobernabilidad.

- Capacidad prospectiva y anticipatoria
- Capacidad de gestión estratégica
- Capacidad de integración
- Capacidad de concertación social y política
- Capacidad de liderazgo trascendente

La capacidad de gobierno⁵¹ se define en la capacidad de pensar, la capacidad de prever, la capacidad de concertar y la capacidad de gestión y ejecución. Cada área debe tener un programa integral de cooperación con recursos humanos e insumos de apoyo para así contribuir al reordenamiento de la gestión de gobierno. Perfiles de cooperación técnica integrados en un proyecto-paraguas o mediante proyectos individuales deberían ser parte de este primer componente. Una tesis central para los países en vías de desarrollo, que es clara pero necesario resaltarla, se encuentra en que mientras mayores son los desafíos de la pobreza, el atraso científico y las deficiencias organizativas, mayores deben ser las capacidades de gobierno para superar las desventajas relativas.

1. Capacidad prospectiva y anticipatoria

Se propone organizar y generar una capacidad institucional sobre el largo plazo en el gobierno por medio de la creación de una Unidad de Prospectiva al más alto nivel, que genere insumos prospectivos vinculados con la formulación de las políticas públicas pero que en adición aporte elementos sustantivos articulados con opciones de desarrollo e implementación con un panorama actualizado de las tendencias del desarrollo. Organismos internacionales como el PNUD por su experiencia en el desarrollo y por su nuevo enfoque orientado al asesoramiento de políticas puede estructurar esta unidad que pretendería incorporar el concepto de prospectiva en la gestión y modernización del estado. La preparación de un perfil de proyecto será necesaria al acordar con el gobierno esta unidad. Pero más allá de la creación de una unidad de prospectiva es esencial incorporar este concepto en la mentalidad y accionar de toda la gestión pública. Por ello se propone una serie de seminarios de prospectiva desde la perspectiva de cada ministerio clave y de acuerdo con las cinco áreas definidas de gobierno: la económica, la social, la de seguridad, la de relaciones exteriores y la que tiene que ver con los sectores productivos. En estos seminarios se esbozarían las tendencias y las respuestas mundiales para cada área como elementos de insumo para la toma de decisiones y una correcta visión de largo plazo.

2. Capacidad de gestión estratégica

Este componente podría ser desarrollado bajo un marco integral que facilite una cooperación técnica de corto plazo orientada a diseñar y revisar la estructura organizacional del estado, sus deficiencias y la forma como se hace política pública. Esto con el propósito de iniciar una dinámica orientada a que las funciones y procesos del estado y los mecanismos de gestión, ejecución, evaluación y monitoreo sean los adecuados. Nuevamente esta área requiere más que de un sólo proyecto de un conjunto de expertos de primer nivel que pueda asesorar al Presidente de la República en esta materia. Vinculado con ello se puede explorar la posibilidad de un proyecto que en el corto y mediano plazo mejore la capacidad gerencial desde la perspectiva de la gerencia pública, con un énfasis en las políticas sociales.⁵² Se parte de un panorama caracterizado por la complejidad y la incertidumbre. Líneas de acción generales para un programa de capacitación⁵³ de este tipo podrían ser:

⁵¹ INESCO desarrolla estos cinco componentes bajo el concepto de Visión Estratégica. Véase Membreño Cedillo, S. (1991). **Hacia un Modelo Gerencial en el Siglo XXI**. Contenido en el libro **“Visión Estratégica. Modelos Nacionales de Desarrollo en el Siglo XXI”**. Alin Editores

⁵² Concepto que va más allá del combate a la pobreza y se articula con los temas de espacios políticos y del desarrollo humano en general.

⁵³ Sobre experiencias interesantes se puede consultar Klinsberg, B. (2000) **¿Cómo capacitar en gerencia social?**

- Preparar funcionarios con marcos referenciales estratégicos
- Proponer capacitación para técnicas gerenciales aplicables a la gerencia social y la problemática del país
- Facilitar el intercambio de experiencias internacionales exitosas (*best practices*)

3. Capacidad de articularse a los procesos de integración

Los procesos de integración regional están en marcha. Políticamente la región avanza hacia una mayor integración. Las diversas velocidades de los países orientadas hacia la integración regional, económica, política y social, afectan el proyecto integracionista. Al respecto la pregunta es: ¿Bajo qué contexto es posible facilitar y acelerar los procesos de integración? Un enfoque integral es esencial, de forma que se reconozca que aun dentro de los países existen limitantes, obstáculos y sectores opuestos a la integración, generalmente altamente desinformados. Un Estado moderno en el siglo XXI, requiere considerar dentro de su estrategia reformista los procesos de integración y la orientación hacia donde apuntan en el mediano plazo. Pero a la vez el rediseño del Estado es fundamental para el proceso de integración. Ello es así porque los movimientos hacia la integración traen cambios significativos en la posición, funciones y las estructuras del Estado. Según Dror, la acción del Estado hacia la integración debe considerar:

- La capacidad de integración de la elite política de modo que lleve adelante la integración.
- Facultades para reflexionar sobre la política de la integración y para establecer las formas preferibles para realizarla.
- Capacidad para que la integración sea efectiva, mediante el aprendizaje constante.

4. Capacidad de concertación

Este componente puede ser abordado bajo varios mecanismos e iniciativas. Primero, se pueden preparar estudios concretos referentes a los mecanismos de participación ciudadana, descentralización y fortalecimiento de la sociedad civil con miras a buscar espacios de incorporación de la sociedad civil a la gestión de gobierno en materia de pobreza y reformas políticas y judiciales. Segundo, se pueden realizar seminarios talleres con funcionarios claves de la administración en materia de concertación y negociación con miras a anticipar crisis de estado y resolución de conflictos. Un tercer elemento directo, es el apoyo a la

gestión de gobierno desde la perspectiva de contribuir a las reformas y pactos asumidos como compromisos por el Presidente Maduro tales como la **Declaración de Visión de País y el Acuerdo Nacional para el Desarrollo Humano Sostenible en el siglo XXI**. La cooperación es para asegurar que estos procesos se desarrollen y para que la articulación y apoyo de la sociedad civil se afirme en una visión de largo plazo de la sociedad, desde el gobierno de la administración Maduro. Es esencial apoyar las instancias claves de la sociedad civil. Algunas acciones a considerar:

- Definición de un plan de fortalecimiento de la sociedad civil
- Estudios para diseñar mecanismos de participación ciudadana y descentralización
- Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo de la gestión pública
- Establecer mecanismos de seguimiento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.
- Establecer mecanismos de auditoría social desde la sociedad civil.

5. Capacidad de liderazgo trascendente

Este concepto se verá en la iniciativa de empoderamiento, capacitación y formación de un nuevo liderazgo de base comunitaria y local pero con visión nacional. Un programa masivo de formación de liderazgo local, regional y nacional como elemento de profundización democrática.

B. Cooperación para la reforma del Estado

Esta forma de cooperación se orienta al diagnóstico y generación de propuestas de las principales áreas de reforma del estado. Esto se asociaría a los proyectos ya en marcha que apoyan estas áreas tal como la reforma electoral. Sin embargo, debería incluirse también el área de administración de justicia y el poder legislativo, así como las principales reestructuraciones del aparato público. Se propone que la Cooperación Internacional pueda apoyar las siguientes reestructuraciones:

En proceso

- Reestructuración de las instituciones sociales: PRAF, INFA, PANI⁵⁴
- Reestructuración de la Secretaria de Gobernación.⁵⁵

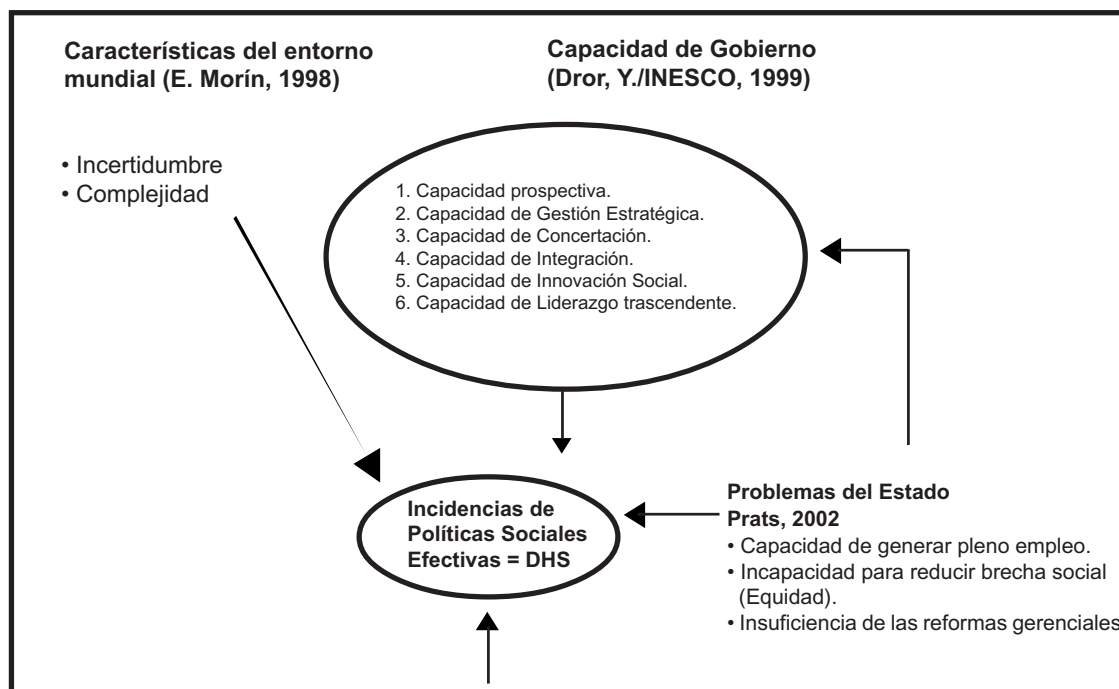
Propuestas

- Reestructuración de la Secretaria de Seguridad
- Consejo Nacional de Competitividad

⁵⁴ Solicitado por la Comisión de Transición del nuevo gobierno.

⁵⁵ Solicitado por la Comisión de Transición del nuevo gobierno.

Diagrama 3
Modelo conceptual de incidencia sobre las políticas sociales: escenario óptimo



Fuente: elaborado por el autor.

- Reestructuración de FONAPROVI y BANADESA
- Reestructuración de Educación y Salud
- Reestructuración del Seguro Social
- Reestructuración de Órganos Contralores
- Fusión de SETCO con la Cancillería y reestructuración de la Cancillería

Estos apoyos no deberían ser separados de una visión integral de las reformas y la gestión pública. Por ello se debería negociar con el gobierno un paquete de apoyo integral al proceso de reestructuración a través de un proyecto que pudiera integrar estos componentes, bajo un equipo con contraparte del gobierno a fin de evitar duplicaciones, disfuncionalidades e inconsistencias de las reestructuraciones y reformas implementadas. En ese contexto, se sugiere la reactivación de la **Comisión de Modernización del Estado (CPME)**,⁵⁶ con el propósito de facilitar este proceso y colocar en agenda la reforma del Estado. En 1992, el PNUD apoyó la creación de la Comisión de Modernización del Estado, la cual puede nuevamente jugar un rol importante en la coordinación de estos procesos. La Cooperación Internacional crearía bajo esta línea de acción, vía proyecto o cooperación técnica de corto plazo, un núcleo de expertos internacionales para dirigir y asesorar el proceso desde la perspectiva de la modernización, el desarrollo institucional, la consistencia y su funcionalidad.

C. Cooperación para el desarrollo humano sostenible

Este esfuerzo se centraría en encontrar formas en que el desarrollo humano pueda ser expandido tanto desde la perspectiva gerencial de reforma del estado como a partir de la identificación de proyectos concretos orientados a asegurar el desarrollo humano con base nacional, local y regional. Este apoyo tiene tres dimensiones claramente interrelacionadas a) el desarrollo humano sostenible, b) el apoyo al Informe Nacional sobre DHS, y c) el apoyo a la formulación de estrategias y planes sectoriales.

En cuanto al fomento de un **desarrollo humano integral** desde la gestión pública, se propone una cooperación técnica orientada a plantear una propuesta que asegure y maximice la visión del DHS en dicha gestión en términos de estructura de gobierno y mecanismos de implementación, asignación de recursos y formulación de políticas. Esto se podría desarrollar mediante una asesoría de corto plazo con un estudio que plantearía propuestas concretas, como por ejemplo la asignación de transferencias hacia los gobiernos locales considerando el Índice de Desarrollo Humano por municipio, o la implementación de determinadas reformas institucionales orientadas al DHS.

⁵⁶ Véase Prats J. and Dove, S. (1999) **UNDP/MDGD Technical Assistance State Modernization in Honduras**. IIG Barcelona.

El **apoyo al Informe Nacional del DHS** se encuentra interrelacionado con en el *lobby* hacia el desarrollo humano sostenible con el gobierno y la sociedad civil. Debe tratarse de un Informe elaborado con independencia pero vinculado al mismo tiempo al interés que el mismo sea un insumo real de incidencia en la formulación de la política pública y, por lo tanto, que requiere ser presentado a nivel de los funcionarios responsables de la gestión pública al más alto nivel y a niveles intermedios del poder ejecutivo, con la intención de compartir con la nueva administración el enfoque y contenido propuestos.

El **apoyo a la formulación de estrategias y planes sectoriales** respalda el fomento de un DHS integral, considerando la centralidad del mismo en la visión de gobierno del Plan de la nueva administración. En este sentido deben apoyarse aquellas iniciativas sectoriales que impliquen o den oportunidad de profundizar el desarrollo humano y al mismo tiempo facilitar los procesos de concertación global y sectorial. En ese sentido, el nuevo gobierno debe considerar las siguientes acciones de su plan:

En proceso

- Plan de Descentralización (Pacto Local)
- Plan de 100 días de desarrollo rural (Estrategia Municipio Rural)

Propuesto

- Plan de Competitividad
- Plan de Desarrollo e Innovación Tecnológica
- Plan estratégico de transformación agraria, y de acción medio ambiental y forestal
- Estrategia de Turismo
- Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial
- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana
- Plan Nacional de Vivienda

4. Cooperación para la integración en el siglo XXI

La cooperación para facilitar los procesos de integración definido como un componente de la capacidad de gobierno aumenta un análisis propio. La concepción que presentamos parte de un Estado que se orienta y modela para asegurar la integración regional. Por consiguiente, su naturaleza comienza a ser transformado para hacer posible a un Estado estructurado para hacer viable la integración, no como un fin, sino como un medio para afianzar el desarrollo humano.

⁵⁷ Véase Prats, J. (2000) **Gobernar en tiempos de turbulencia**. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Biblioteca de ideas. Documento No. 19, pp3. Barcelona.

VII. Estrategia para una reforma del Estado eficaz

La revisión del Programa Global de Modernización del Estado, desarrollado desde 1992 hasta 1997, el análisis de los escenarios mundiales que se están gestando, con procesos aún inacabados y que han modificado el rol del Estado en la economía y la sociedad, hacen necesario considerar los avances realizados, las lecciones aprendidas y las bases para la profundización de un Estado eficaz que apunte hacia la integración regional, es decir hacia un Estado para el siglo XXI. En consecuencia, hace falta una reforma del Estado que dote de coherencia a las acciones, que inicie y permita la reevaluación y la retroalimentación para tener un futuro de desarrollo y proponer expectativas para la sociedad toda. El elemento aglutinante es la visión estratégica para la reforma del Estado.

A. Lineamientos estratégicos para una reforma del Estado eficaz

Existe un alto riesgo de generar fricciones y descoordinaciones en un equipo de gobierno si conceptual y operativamente no se define el marco de desarrollo y de gestión que se propone. Por ejemplo no debe confundirse el apoyo a procesos, que por su naturaleza son transversales, como la descentralización o el combate a la pobreza, con proyectos de corte sectorial, que pueden afectar aspectos de procesos en otras áreas. En ese sentido, presentamos algunas recomendaciones concretas:

- Una primera necesidad metodológica es definir con precisión conceptual y operativa cómo se entenderá el apoyo al gobierno en su capacidad de gobernar. Creo útil clarificar con el gobierno la experiencia de América Latina en torno al fracaso de las reformas puramente gerenciales y la clarificación del concepto de gobernar en tiempos de turbulencia y de incertidumbre como un marco realista de la gestión pública. Tal como lo plantea Prats "... modernizar o reinventar el estado sin necesidad de reformas constitucionales de base ni la cultura política que la sustenta, es un supuesto totalmente falso", y el profesor Yáñez Dror de la Universidad hebrea de Jerusalén lo ha planteado en términos precisos "... las reformas meramente gerencialistas del estado pueden llevarnos a hacer más eficiente lo que es incorrecto".⁵⁷
- Una mayor previsión y estabilidad son fundamentales para asegurar la capacidad de gobierno, lo que lleva a la necesidad de un liderazgo trascendente (INESCO, 1991) desde la base del Estado, pero también desde la base local. Por lo tanto, la capacidad de liderazgo de negociación y de capacidad de gestión del estado es central en cualquier

cooperación que asegure las reformas, más allá de su simple -aunque importante- aprobación en el Congreso Nacional. Este ejercicio es consustancial a la construcción de ciudadanía y promoción de valores.

- Un tercer elemento a considerar en esta óptica del apoyo a la capacidad de gobierno, más allá del enfoque gerencialista, el cual como lo hemos señalado es importante pero insuficiente para asegurar gobernabilidad y eficacia en las políticas, trasciende el enfoque de planes, programas y proyectos para asegurar la interrelación con los movimientos populares, organizaciones de base y sociedad civil más allá de la eficiencia de los entes gubernamentales, y por lo tanto, se orienta a establecer una arquitectura y proceso social que incentive, coordine, oriente, influencie y equilibre las diversas fuerzas de la sociedad con una visión compartida del desarrollo humano. Es decir, que este no es un problema de *management* sino de gobernabilidad. Pero el reto es no solo comprenderlo sino hacerlo operativo y construir inteligentemente ese entramado y esa capacidad de gobierno, considerando la institucionalidad, la cultura de valores y las relaciones estratégicas con la sociedad civil. En ese sentido, se requiere la construcción de un modelo de gestión que sea consustancial y brinde cauces al despliegue de las capacidades sociales y a la afirmación de la ciudadanía, es decir que contribuya a la consolidación democrática.⁵⁸
- Un cuarto elemento es el orden de prioridad y la definición de tiempo desde la perspectiva que el espacio de poder se reduce paulatinamente, en especial en lo que compete a las reformas, consensos e implementación de las mismas. Igualmente, desde la perspectiva de la cooperación internacional se requiere establecer un conjunto de prioridades que deberá considerar como elementos los siguientes aspectos:

- Centralidad en el Desarrollo Humano Sostenible (DHS)
- Impacto sustantivo en los procesos
- Oportunidad del impacto
- Posicionamiento estratégico
- Complementariedad
- Recursos disponibles

- Un quinto elemento tiene que ver con la Cooperación Internacional, la cual desde la perspectiva del Gobierno, debe centrarse en lo sustantivo de hacer política pública y de reforma del Estado. Por lo tanto es necesario que dicha cooperación no sea fragmentada, sino que se negocie una *cooperación global* que incluya una serie de iniciativas como parte de un todo, es decir un paquete de

cooperación al desarrollo definida en cuatro áreas centrales:

1. Capacidad de gobierno
 - a. Capacidad de prospectiva
 - b. Capacidad de gestión gerencial
 - c. Capacidad de concertación
 - d. Capacidad de integración
 - e. Capacidad de innovación social
2. Reforma del Estado
3. Capacidad para fomentar un desarrollo humano integral
 - Visión del Desarrollo Humano Sostenible (DHS)
 - Informe DHS 2002
 - Planes y estrategias sectoriales de apoyo
4. Movilidad de recursos y negociación internacional

B. Áreas de intervención propuestas de reforma del Estado 2002-2021

1. Áreas de intervención estratégica

Promover el diálogo y la cooperación nacional y local con una visión del Desarrollo Humano

A partir del huracán Mitch en 1998, se abrió un espacio de mayor participación de la sociedad civil, lo cual ha permitido una articulación de sus organizaciones (OSC) y el gobierno. Un elemento importante es la apropiación del paradigma del Desarrollo Humano Sostenible (DHS) en el gobierno, la sociedad civil y los cinco partidos políticos. En ese sentido, en los dos últimos años el Informe de Desarrollo Humano ha logrado introducir el paradigma del DHS en la sociedad civil y gobierno. Este proceso se ha desarrollado a través de consultas generadas en el primer informe y el segundo, realizadas con instituciones de toda la sociedad para diseminar sus hallazgos.

Como parte de ese proceso, el PNUD ha influido en la visión de desarrollo del Gobierno, el cual en sus dos documentos principales ha adoptado el criterio del desarrollo humano sostenible. Primero en el **Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación (PMRT)** y segundo en la **Estrategia de Combate a la Pobreza** que se está elaborando. Actualmente, en ambos documentos y procesos el PNUD brindó cooperación técnica. Asimismo, la sociedad civil a través del Foro Nacional de Convergencia ha centralizado su enfoque en el **paradigma del desarrollo humano**

⁵⁸ Véase Martínez, R. (2001) **Estado, Sociedad civil y gestión pública**. Revista, DHIALn.Barcelona 25.

sostenible, la Comisión de Seguimiento de la Comunidad Internacional ha incorporado el Índice de desarrollo humano como uno de los indicadores a monitorear desde la perspectiva de los compromisos de la **Declaración de Estocolmo**.

Desde una perspectiva más de base local se ha apoyado e inducido el paradigma del DHS en los procesos de participación ciudadana y desarrollo comunitario a través de proyectos de apoyo directo a los gobiernos locales y fuerzas comunitarias, específicamente de desarrollo rural integrado.

Finalmente, el proceso de difusión del DHS se está ampliando a la comunidad de investigación con una red de investigadores a fin de potenciar capacidad de análisis y propuestas desde la sociedad civil hondureña.

Promover una descentralización que apoye procesos de participación y fortalezca organizaciones locales

La descentralización solo puede ser efectiva donde hay una organización de la gente que sea efectiva. Consecuentemente, es fundamental considerar el capital social del país. Ello implica un apoyo decidido y permanente a la sociedad civil y a las fuerzas comunitarias de cada región y municipio.

Promover capacidades de gobernabilidad claves para un desarrollo centrado en la gente

Si bien han transcurrido casi dos décadas después del retorno a la constitucionalidad y aunque durante la última década el Estado hondureño ha dado pasos importantes para avanzar en el proceso de desarrollo democrático, éste todavía dista mucho de ser un verdadero estado democrático social de derecho y presenta fragilidad e imperfección en sus instituciones fundamentales. Esto ha provocado exclusión social de una gran mayoría de la población, e insatisfacción de sus necesidades básicas -calidad de vida digna, acceso a justicia, seguridad humana, etc.

Desde 1992 hasta ahora, los distintos gobiernos se han aproximado al proceso de democratización por la vía de un amplio **Programa de Modernización del Estado** que enfatiza una serie de reformas institucionales de orden político, constitucional y económico.

Por lo anterior, el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones es clave para el desarrollo y la

cohesión social. Entre las áreas estratégicas que deben ser apoyadas se cuentan las siguientes:

- Desarrollo de la capacidad institucional de las estructuras, sistemas y procesos parlamentarios.
- Reforma de las estructuras judiciales y legales.
- Desarrollo de las capacidades del *Ombudsman* y de otras entidades encargadas de velar por el respeto de los derechos humanos.

Promover un eficiente sector público que sirva a todos los ciudadanos

En el marco del Programa de Modernización y Reforma del Estado hondureño iniciado en 1992, se ha planteado como principal objetivo apoyar y promover la construcción de una institucionalidad más efectiva para promover el desarrollo humano.

Un área de especial interés ha sido el apoyo para la planificación nacional y el diseño de políticas públicas, por la vía del fortalecimiento de los sistemas de información para la toma de decisiones. La necesidad de contar con información sistemática, suficiente y actualizada es una prioridad en Honduras, como también promover su difusión y uso especialmente entre los tomadores de decisión y participantes en el diseño y evaluación de políticas nacionales. Ésta ha sido la razón de apoyar el fortalecimiento de un Sistema Estadístico Nacional moderno bajo la rectoría del Instituto Nacional de Estadística (INE) y aglutinar los otros sub sistemas de información como el SIAFII, SINEG y otros.

A. Procesos de reformas sectoriales Gobernabilidad en una democracia inconclusa: los actores y la dinámica socio-política para un Estado eficaz hacia la integración en el Siglo XXI

Aún reconociendo la heterogeneidad que caracteriza a Centroamérica⁵⁹ y las diferencias de sus procesos políticos, puede ser interesante el diseño y aplicación de enfoques regionales por medio de experiencias compartidas, políticas focalizadas y la interacción de actores claves. Al menos tres actores pueden ser identificados:

Sociedad civil⁶⁰

El trabajo con la sociedad civil debe continuar siendo un pilar fundamental de la labor a nivel subregional. De hecho ya existen dos iniciativas en esta área: Primero, una asistencia preparatoria para el fortalecimiento de las entidades de la sociedad civil para elevar su capacidad de propuesta. Es evidente que existen diversos factores que afectan a la sociedad civil desde la propia evolución histórica en cada país de la región, entre ellos su fragmentación, los procesos políticos y

⁵⁹ En la línea de la tesis planteada en el documento del PNUD presentado en la reunión de Estocolmo, en la cual se elaboró una caracterización de un **democracia inconclusa** en Centroamérica, pero con actores dinámicos que podían repuntar y consolidar los procesos democráticos.

⁶⁰ Véase PNUD. Asistencia preparatoria: **Formulación de una estrategia regional para el fortalecimiento de la sociedad civil** 6 pp y PNUD (1999). **Fortalecimiento institucional del SICA en su interlocución con la sociedad civil**.

culturales en la región, los cuales varían de país en país, y los apoyos para elevar la capacidad de generar una visión de desarrollo de largo plazo que pase por la articulación de la sociedad civil con la empresa privada y el estado.

Una segunda iniciativa plantea el apoyo a la sociedad civil desde la perspectiva del proceso de integración a través del Sistema de Integración Económica (SICA), específicamente al fortalecerlo en su capacidad de articular procesos de consulta con la sociedad civil y la empresa privada de la región, bajo un enfoque integral.

Rol de las Fuerzas Armadas

El rol histórico de los militares en la sociedad centroamericana se orientó hacia los regímenes autoritarios. Actualmente como parte del proceso de transición democrática, los gobiernos han impulsado un proceso de desmilitarización. Sin embargo los retos de la pobreza y la dimensión de vulnerabilidad ecológica y social llevan a que se replantee el rol de las Fuerzas Armadas en el nuevo milenio. Desde el punto de vista del desarrollo, es interesante analizar si se puede desde el ámbito regional incidir en la creación de unas fuerzas armadas al servicio del pueblo en el combate a la pobreza y la protección ecológica. La reunión de las Fuerzas Armadas de la región celebrada en Guatemala en el 2001 apunta a la creación de una “Unidad humanitaria de rescate” en el contexto de los desastres naturales. Este es un buen principio en una orientación hacia el cambio de armas por arados. Ya la UNESCO ha establecido con las Fuerzas Armadas centroamericanas un convenio de “**cultura de paz**». La idea planteada en Guatemala de avanzar hacia una integración militar regional, debe de abrir el espacio para una integración regional como fuerza de desarrollo. La utopía está ahí y el espacio para generar e incidir orientados hacia el desarrollo es una opción que debe ser seriamente evaluada.

Rol de los partidos políticos

El sistema político ha sido un obstáculo para el desarrollo, tal como lo plantea el Informe Nacional sobre desarrollo humano de 1998 y el Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG). En esto ha influido tanto el tipo de políticos como del sistema de partidos existentes. En concreto, se requiere una nueva forma de hacer política e influir en los valores. La dimensión regional puede ser rica en procesos, experiencias y articulaciones. El espacio para generar procesos de incidencia local a través de la base del liderazgo comunitario es propicio para generar no solamente intercambio de experiencias y procesos sino para incidir en la legislación electoral hacia cambios más abiertos de pluralismo político. La idea de establecer un “**Grupo de Cooperación Política Regio-**

nal” puede tomar y orientar los esfuerzos hacia una mayor incidencia en la gobernabilidad democrática.

Rol de los gobiernos locales y descentralización⁶¹

Desde un punto de vista regional, el ejercicio y las experiencias en los procesos de descentralización⁶² puede ser el punto de partida para analizar las experiencias nacionales desde una óptica regional e incidir en las políticas públicas. Ello puede generar una visión regional para enriquecer lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos que sirvan como marco de referencia para la formulación de la estrategia y apoyo al proceso de descentralización. No hay duda que los temas de **la descentralización y la localización**⁶³ son tendencias emergentes a nivel mundial, consecuentemente requieren un serio análisis en la definición de gobernabilidad y de prioridades de la región con miras a la reforma del Estado con visión integracionista. Al menos cuatro áreas son abordadas desde los gobiernos locales: Participación ciudadana, gestión pública local, combate a la pobreza y protección de recursos naturales.

Proyectos nacionales

Enfoque:

- Los proyectos nacionales en gobernabilidad deben ser integrales e incorporar como componentes los ejes estratégicos de género, participación ciudadana y comunitaria, y el eje de juventud. Esta dimensión integral permitirá estratégicamente ampliar el espacio de participación de la sociedad civil, mujeres y jóvenes a fin de asegurar un efecto sólido de incidencia futura en la construcción de valores hacia el desarrollo. El proyecto joven responde a esa visión. Así cada acción e intervención de gobernabilidad estará asegurando un enfoque flexible de incidencia en aspectos estructurales. El efecto sinérgico de estos ejes tendrá potencialidades importantes para el país. (Véase diagrama).
- Dadas las áreas de intervenciones propuestas, considerando los ejes transversales que deben ser incorporados en cada área y tomando en cuenta que en algunas de ellas se propone como un primer paso realizar estudios exploratorios y prospectivos, a fin de definir a partir de ellos con más precisión las áreas de acción y/o proyectos, es oportuno introducir el desarrollo de un programa de foros y seminarios talleres que podemos denominar Programa Honduras hacia una Visión Estratégica en

⁶¹ Véase. PNUD. Propuesta de proyecto regional en descentralización de gobiernos locales.

⁶² Reunión celebrada en Tegucigalpa en julio de 1999

⁶³ Véase World Bank (1999). **World Bank Report. Entering to the century XXI**. En el cual se plantean la globalización y localización como las dos fuerzas emergentes del siglo XXI.

el Siglo XXI, para presentar las posiciones y hallazgos de los estudios y simultáneamente buscar consensos en la sociedad civil, gobierno y comunidad internacional introduciendo el paradigma del DHS en los diversos temas de la agenda de la transformación nacional. Así los estudios se convierten en insumos de incidencia en el debate nacional sobre la democracia y el desarrollo y contribuyen a propiciar la articulación y difusión del programa de Desarrollo Humano Sostenible.

2. Seguridad jurídica

En el área de Gobernabilidad, la cooperación internacional “se orientará a apoyar los esfuerzos de consolidación del proceso democrático, facilitando el marco adecuado para el DHS”. Esta cooperación se realizará a través de tres grandes componentes: reforma y modernización del Estado, transparencia de la gestión pública y promoción de una cultura democrática.

Continuará el apoyo al proceso de reforma y modernización estatal “... promoviendo un amplio debate sobre los roles y funciones del Estado, con especial énfasis en la promoción de un ambiente favorable y en el fortalecimiento institucional que asegure políticas y programas de superación de la pobreza... La cooperación continuará el apoyo al proceso de reforma y fortalecimiento del Poder Judicial a través de capacitación a jueces, el fortalecimiento de la confianza ciudadana en la justicia... Se cooperará para mejorar la transparencia en la gestión pública a través de la abogacía y de la promoción del principio de rendición de cuentas del funcionario público...”⁶⁴

No puede haber un estado democrático de derecho sin un marco legal e institucional que reconozca y garantice a los individuos niveles adecuados de seguridad en un sentido amplio, y específicamente, niveles adecuados de seguridad jurídica. Instituciones judiciales que funcionen con independencia aplicando la legislación de forma equitativa; instituciones fiscalizadoras y recursos legales que pueden ser invocados en caso de denegación o mala aplicación de la justicia o abuso de autoridad.

Elementos indispensables para el logro del desarrollo humano sostenible y por ende para la erradicación de la pobreza, lo son las estructuras institucionales y jurisdiccionales que garantizan los derechos de las personas y que permiten el ejercicio de los derechos de todos sin más que el respeto de los derechos de cada uno; lo mismo que las estructuras que facilitan la inserción económica segura sin mas riesgos que los de la libre empresa.

En Honduras el poder judicial es dependiente e

ineficiente; no se cuenta con el marco legal adecuado para la protección de personas naturales y jurídicas; hay falta de claridad respecto de los roles de los entes fiscalizadores; irrespeto entre instituciones que deberían de trabajar coordinadamente; ausencia de instituciones claves para garantizar los derechos fundamentales, etc. Por todo ello deben dirigirse esfuerzos grandes de tipo técnico, político y económico para lograr un avance cualitativo e integral en este ámbito.

3. Seguridad ciudadana

Además de lo referido en el caso anterior, la referencia específica al tema: “En el campo de la seguridad ciudadana, se continuará apoyando los esfuerzos para el establecimiento de la policía civil y la reforma al sistema penitenciario...” En adición la seguridad humana como pilar del desarrollo humano considera la dimensión de la seguridad ciudadana.

En Honduras como en el resto de Centroamérica, los índices de criminalidad han ascendido y el problema de la inseguridad no escapa casi a ningún ciudadano. Los entes especializados del estado no están siendo capaces de garantizar niveles ni siquiera medios de seguridad. Si a esto sumamos aquellas formas de criminalidad aun más sofisticadas y “globalizadas” de crimen organizado como el narcotráfico, secuestros, bandas internacionales de robo y comercio de vehículos, entre otros, vinculados también con la inseguridad, nos enfrentamos a un problema de dimensiones enormes que requiere de soluciones de similar magnitud, las que han sido intentadas en diversos países del mundo, con perspectiva integral y con el concurso de los diversos sectores sociales.

Honduras ha buscado soluciones aisladas, algunas de tipo legislativo y otras institucionales, como la recientemente creada Policía Nacional, pero aún no cuenta con una política estratégica integral que afronte el problema en su magnitud.

4. Fuerzas Armadas

A partir de 1990, en el marco del proceso de modernización y reforma del Estado, se inicia en Honduras un proceso de paulatina disminución del poder e influencia de las FFAA, tanto en el ámbito legal e institucional como histórico, hasta llegar a la situación actual de desaparecer el cargo de Comandante en Jefe de las FFAA, habiéndose dejado como máxima autoridad al Jefe del Estado Mayor Conjunto, y habiéndose nombrado a un civil como Ministro de Defensa.

El PNUD inició un acercamiento técnico y político con el Ministerio de Defensa y las FFAA, a efectos de colaborar en la redefinición de su nuevo rol. Esta iniciativa recién se inicia en el 2001, y se considera fundamental darle continuidad e incluso fortalecerla, ya que es vital para la consolidación democrática el establecimiento de nuevas formas de relación entre civi-

⁶⁴ PNUD *Estrategia de Cooperación a Honduras 2000-2003*, Tegucigalpa, pp. 12

les y militares, y reflexionar de manera participativa sobre las nuevas funciones y atribuciones que las FFAA podrían asumir en el contexto actual. Son acciones factibles en esta dirección:

- A corto plazo, vincular efectivos en aquellos proyectos en los que puedan aportar su pericia o experiencia de trabajo.
- A mediano y largo plazo, contribuir a la reflexión y redefinición del nuevo rol de las FFAA, específicamente mediante el apoyo al Ministerio de la Defensa para la creación de un grupo de Análisis y Prospectiva, de acuerdo con las recomendaciones de una consultoría que al efecto se pueda acordar con el Ministro.

5. Apoyo a la descentralización

“El centro de la visión del PNUD para el logro de una vida mejor en la tierra es la idea del desarrollo humano sostenible que implica una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico, mayores oportunidades de empleo, salud y educación para la mayoría de la población y un uso responsable de los recursos naturales renovables. Ahora bien, este desarrollo exige la construcción de nuevos sistemas administrativos y un empoderamiento de la población, que complementen los conocimientos, los valores y la cultura autóctona”.⁶⁵ En ese contexto “...la descentralización es un medio importante para que la gente pueda influir sobre su propio destino”.⁶⁶

En los últimos años la región centroamericana ha dado pasos significativos en el proceso de descentralización del Estado, como una de las estrategias fundamentales para el avance de la gobernabilidad y el desarrollo sostenible. Con diferentes niveles de desarrollo y avances, todos los países han incursionado, en el marco de la modernización del estado. En este ámbito. El PNUD es una de las principales organizaciones de cooperación, que a solicitud de los distintos gobiernos apoya este proceso en función de las características particulares de cada país.

La descentralización y el apoyo a los gobiernos locales se ha incrementado a raíz del huracán Mitch con el señalamiento de la cooperación internacional de este aspecto como uno de los ejes de la declaración de Estocolmo. Apoyan fuertemente este sector AID, AECL, BID y asimismo el PNUD, el Banco Mundial y FIDA.

La superación de los obstáculos en el proceso de descentralización implica un trabajo simultáneo en dos frentes, que coinciden con la línea estratégica para la promoción del desarrollo humano:

- La creación de oportunidades para que los municipios y municipalidades asuman el proceso de reconstrucción en el marco del desarrollo humano sostenible.

- El fortalecimiento de las capacidades de la municipalidad y de los restantes actores sociales, incluidas las comunidades, para que puedan aprovechar las oportunidades que les sean ofrecidas.

La ampliación de oportunidades y el fortalecimiento de las capacidades debe de cubrir todos los municipios hondureños, en función de la realidad de cada uno de ellos. Con tal propósito el logro de una intervención eficaz en los municipios sobre el proceso de reconstrucción, transformación y desarrollo humano sostenible implica tanto un marco general de ampliación de oportunidades y fortalecimiento de capacidades, como programas específicos referidos a tres categorías de municipios (mayores, intermedios y pequeños).⁶⁷

La ampliación de oportunidades y el fortalecimiento de las capacidades concierne no solamente a las instituciones municipales, sino al conjunto de la población.

6. Desarrollo de las instituciones políticas

Desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, es una pieza clave en el proceso de perfeccionamiento democrático y de desarrollo humano sostenible el desarrollo de las instituciones políticas. En concreto, el sistema político – por su *modus operandi* y características de clientelismo político (Stokes, 1967 y PNUD, 1998) – se convierte en un obstáculo al desarrollo nacional. Sin embargo, cualquier intervención debe ser muy bien estructurada.

7. Diálogo y consensos para la reforma educativa y de salud

El desarrollo humano sostenible se centra tanto en educación como en salud. Consecuentemente existe una relación directa con este mandato de promover el DHS.

Uno de los mayores obstáculos a la reforma educativa del país –entre otros– es el rol de los colegios magisteriales y su enfoque de conquistas laborales más que de participación y aporte al desarrollo nacional. En ese sentido, es esencial sensibilizar a los diferentes actores en los procesos de reforma educativa y en ese sentido es impensable una reforma educativa que tenga éxito sin el apoyo de los colegios magisteriales. Un acercamiento a esta instancia es fundamental. Una reforma del Estado requiere un regenciamiento efectivo de las relaciones interpersonales.

⁶⁵ UNDP (1995) “Public sector management, governance and sustainable human development”, New York, January).

⁶⁶ PNUD (1999) “Estado de la región en desarrollo humano sostenible: Un informe para Centroamérica desde Centroamérica” primera edición, Costa Rica.

⁶⁷ PNUD. Algunos elementos para el fortalecimiento de la política de descentralización en Honduras. Presentado en el Grupo Consultivo de Tegucigalpa. 8 de febrero del 2000.

Cuadro 8

Honduras: Reforma del Estado y Modernización Política 2001-2003

Manifiesto de los Partidos Políticos (04 Sept. 2001)	Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI (18 de Sept. 2001)	Declaración del Encuentro de Alto Nivel sobre Reformas Políticas e Institucionales	Comisión de Dictamen ⁶⁸
1. El Registro Nacional de las Personas se separa del Tribunal Nacional de Elecciones.	1. Ratifica y apoya el manifiesto político.	* Número de forma Selección de los Diputados del Congreso Nacional.	Se incluye
2. Incorporación constitucional del prebiscito y el referéndum.	2. Profundizar la modernización del Estado.	* Una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.	Se incluye
3. Limitación de las campañas electorales.	3. Transformación educativa.	* Reorganización del TNE y el RNP.	Se incluye
4. Financiamiento de la Política.	4. Apoyo al proceso de reforma y modernización del Sistema Judicial.	* Diagnóstico del C. Nacional.	Se incluye
5. Elección de Diputados.	5. Apoyo a la Democratización y Desarrollo Municipal.	* Apoyar el proceso de Descentralización.	Se incluye
6. Designados Presidenciales.	6. Alianza para la transparencia y gestión pública.		No se incluye
7. Ley General de las Organizaciones Electorales.			

Fuente: elaborado por el autor en base al Manifiesto Político de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño y el Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI y Declaración de Alto Nivel sobre Reformas Políticas e Institucionales.

8. Reforma de la justicia

Los procesos de globalización han obligado al país a uniformar y actualizar paulatinamente su normativa al derecho internacional y a adoptar las tendencias jurídicas modernas. Si bien esto es un aspecto fundamental para garantizar un Estado de Derecho, igualmente fundamental resulta lo que tiene que ver con la administración de la justicia y el acceso de los ciudadanos a la misma, aspectos propios de la función judicial

Esta reforma entendida como un proceso de reconceptualización del sistema judicial que garantice la independencia en el ejercicio de impartir justicia, la calidad y el profesionalismo de sus funcionarios, y la mayor agilidad y equidad en el acceso a los tribunales en cualquier punto del país, se encuentra aún en el papel.

En el momento actual, múltiples donantes han estado y están ejecutando proyectos con la Corte Suprema de Justicia, en componentes específicos. Sin embargo, los proyectos en ejecución han permanecido como intervenciones aisladas y desarticuladas, lo que pone de manifiesto falta de voluntad e interés político en generar un verdadero proceso de cambio. Dentro

de este sector es posible considerar las siguientes acciones:

- En el ámbito de la propia cooperación internacional, hacer alianzas con aquellos más afianzados en ese campo.
- En el ámbito de la sociedad civil, usar las plataformas actuales, fortalecer y asistir propuestas.
- Con los partidos políticos, contribuir en el marco de las propuestas para el gobierno 2001.

9. Reforma legislativa

El PNUD, el BID y la AID se han propuesto apoyar los esfuerzos de consolidación del proceso democrático, a través de los procesos de reforma y modernización del estado, transparencia de la gestión pública y promoción de la cultura democrática. En la reforma del poder legislativo convergen estos tres ejes. Si bien los últimos gobiernos se han resistido a tocar siquiera el tema, en el último año y al calor del debate promovido desde la sociedad civil sobre el sentido de la reconstrucción nacional, es un tópico que difícilmente podrá seguir soslayándose en la etapa de transición hacia un nuevo siglo.

Actualmente PNUD brinda asistencia técnica al Congreso Nacional a través del Centro de Informática y Estudios Legislativos (CIEL), el cual se define como un órgano técnico dentro de dicha estructura. Entre

⁶⁸ Presentado al Congreso Nacional el 11 de marzo. Comisión de Dictamen integrada por los cinco partidos políticos.

sus propósitos se cuenta el brindar asesoría técnica a los congresistas para mejorar la calidad del debate legislativo. Sin embargo, ha resultado difícil proteger al proyecto de las debilidades y prácticas políticas tradicionales. Aún así constituye una oportunidad para el PNUD estar trabajando dentro del Congreso Nacional.

La AID y el PNUD son los únicos cooperantes presentes actualmente en el Congreso Nacional. A partir de las actuales plataformas se hace necesario evaluar la factibilidad de generar mecanismos y abrir puertas para sentar las bases de una futura reforma del sistema legislativo. Dos acciones pueden considerarse:

- Identificación el estado de la situación (sensibilidad, oportunidades, riesgos), por medio de una misión de alto nivel. La misma debería arrojar recomendaciones y líneas estratégicas para posicionar el trabajo de cooperación internacional en este campo.
- Mejoramiento de condiciones políticas en torno a este tema por medio de la petición de apoyo a distintos niveles (cooperación internacional, sociedad civil y partidos políticos). Lo cual requiere evaluar previamente las condiciones para trabajar con una agencia de reforma del Congreso Nacional.

10. Fortalecimiento de la sociedad civil para incidir en la agenda política del país

En los últimos diez años ha existido una permanente dificultad de la sociedad civil para integrar sus demandas y trascender el carácter contestatario de sus acciones. Sin embargo, el proceso de reconstrucción nacional ha constituido un hito en lo que respecta a capacidad de la sociedad civil de elevar propuestas nacionales e incidir en el debate público. Aun así, se hace necesario apoyar este proceso todavía incipiente, sobre todo en su interior, fortaleciendo la capacidad de articular propuestas y necesidades entre los distintos actores (mujeres, jóvenes, campesinos, profesionales, grupos étnicos, empresa privada, etc.) de cara a las futuras propuestas de gobierno.

C. Lineamientos estratégicos para una reforma del Estado

1. Futuro y posibilidad

El futuro de Honduras está en peligro desde la perspectiva de escenarios altamente conflictivos en el mediano plazo, si las tendencias de pobreza continúan y si el Estado no responde y cierra las brechas sociales existentes. Los indicadores sociales (PNUD 1997) de competitividad (World Economic Forum), de endeudamiento externo y pobreza (The World Bank), de libertad económica y de percepción sobre la corrupción, son suficientemente sensitivos y consistentes para

establecer que el límite de tolerancia social y política está en ciernes de agotarse. Este escenario no es apocalíptico, pero sí es real y debe ser enfrentado con inteligencia social, técnica y política. Una **mente directriz**, con un enfoque politécnico son esenciales para coadyuvar a transformar en el mediano y largo plazo el escenario descrito anteriormente. Se requiere no repetir los errores de otros países y alcanzar el desarrollo tomando atajos por las experiencias exitosas de otros países.

El desarrollo no es responsabilidad exclusiva del gobierno. La articulación de la empresa privada y la sociedad civil es fundamental para enfrentar el futuro. Pero el marco normativo no puede tampoco ser obviado. Es en ese contexto, que presentamos dos niveles de recomendación: primero el conjunto de reformas del estado que el país necesita, y segundo, un conjunto de acciones concretas que buscan crear esa capacidad de gobierno que necesita urgentemente nuestro país. Es la conjunción de esos procesos sinérgicos lo que asegura un mayor nivel de éxito en el proceso de contar con un estado moderno y eficaz en el siglo XXI. Este es un proceso que requiere al menos de tres características primero, un orden y prioridad en el proceso de reforma; segundo, un proceso de concertación y apoyo de la sociedad civil que asegure el mejor espacio y apoyo político para las reformas; y tercero, un control y seguimiento de la calidad del proceso y la sustentabilidad de las reformas.

Se presentan 12 áreas de reforma del Estado que deben ser consideradas y articuladas en el proceso, las cuales no son independientes del resto de las reformas, y 8 acciones concretas que podrían fortalecer la capacidad de gobierno.

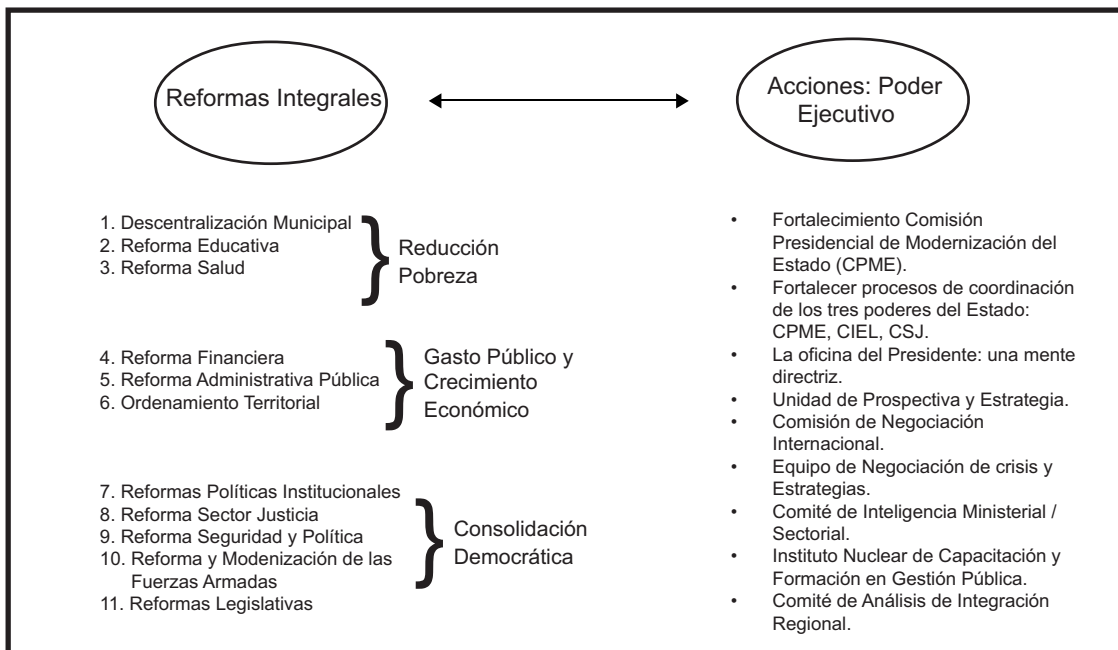
Las reformas y acciones concretas se orientan a perfeccionar, no ha profundizar la intervención estatal. No obstante, buscan asegurar y facilitar el proceso de desarrollo. La legitimidad de gobierno se está construyendo en un escenario socialmente complejo, políticamente inmaduro y económicamente incipiente. De ahí la urgencia de optimizar la labor del gobierno, transformando el Estado.

2. Reforma del Estado

Considerando el Capítulo V, se identifican 12 áreas de reforma del Estado:

- Reforma educativa
- Reforma del sector de la salud
- Reforma financiera
- Reforma de descentralización municipal
- Reforma de la administración pública
- Reforma política
- Reforma del poder judicial
- Reforma del sector de seguridad social
- Reforma del sector de seguridad y defensa

Diagrama 4
Honduras: Propuesta de Reforma del Estado Siglo XXI



Fuente: elaborado por el autor

- Reforma para la gestión económica y fiscal
- Reforma para la integración regional
- Reforma para un pensamiento estratégico de desarrollo

i. Capacidad de gobierno

Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) y Programa Global de Modernización Del Estado

Un fortalecimiento de la CPME es vital para hacer frente al proceso de modernización del Estado que se está gestando, desarrollando y consolidando. “La automatización de procesos de Reforma del Estado”, está llevando a fallas de coordinación, duplicación de esfuerzos, prioridades no abordadas, vacíos institucionales y descoordinaciones. Además de obstaculizar que los objetivos principales de optimización del Estado se alcancen.

La coordinación de programas que implican participación de los tres poderes del Estado es vital a fin de llevar el rumbo programado de transformar el Estado Hondureño. La articulación efectiva del Poder Ejecutivo (a través de la CPME), el poder legislativo (a través del Centro de Informática y Estudios Legislativos), y del grupo ejecutor de reformas (CSJ, AID y Unidad de modernización de la administración de justicia CSJ-AID), es un primer paso hacia un trabajo sistémico y permanente para lograr los cambios de reformas pro-

puestas en los programas de reforma judicial, control de la corrupción, modernización política y reformas legislativas. Un grupo más reducido con representantes de estas instancias y poder es una propuesta útil a fin de generar un diálogo institucionalizado y formal que facilite las reformas en el país.

Un tercer nivel de coordinación operativa dentro del sector público es esencial. Si bien la CPME, tiene las atribuciones de coordinar y diseñar cambios en la administración pública, (Decreto 190/91, artículo 2 y 3), un mayor seguimiento y acompañamiento de las reformas es necesario. Esta labor requiere decisión política, apoyo financiero y de recursos humanos. El riesgo de iniciar o gestionar un proceso de reforma del Estado, sin darle el acompañamiento requerido, conduce no solo a perder el control, y dirección, sino a que se pueda estancar o revertir. El programa de descentralización y fortalecimiento municipal es una muestra ilustrativa de este caso.

El programa global de modernización del Estado (PGME), ha generado impactos sustantivos a través de los programas de reforma de la administración pública, Estado de Derecho y control de corrupción. En ese contexto se han generado procesos de diálogo, concertación y reflexión, que son un hito en la historia política del país. Entre los logros puede contarse con la creación del Foro de Concertación Económica y Social, del Consejo Nacional de Convergencia (CONACON) y finalmente del Foro Nacional de Con-

vergencia (FONAC). Iniciativas que han introducido una nueva faceta a la incipiente cultura del diálogo, favorecida por el proceso democrático gestado desde 1981. Es evidente que no todos los programas estratégicos han avanzado a la misma velocidad, pero la apertura hacia el cambio y participación ciudadana, está en marcha hacia su consolidación.

El escenario brevemente presentado sobre la situación del país, amerita de pasos agresivos e inteligentes que aceleren la reforma del Estado, en la dirección de los mejores intereses del país. Hace falta una “ruptura de umbrales hacia el desarrollo” (Membreño Cedillo, S.1997).⁶⁹ El camino en la Transformación del Estado es un proceso que se desarrolla a mediano y largo plazo (5,10 o 15 años). “La ruptura de umbrales” para la transformación del Estado, parte del hecho que la transformación proviene de al menos tres espacios de poder para el cambio. Primero, la Presidencia de la República u oficina ejecutiva del cerebro central; segundo, el poder legislativo y tercero la sociedad civil organizada y beligerante de forma que se impulsen y redimensionen los grandes cambios de transformación del Estado. En ese contexto es que presentamos la articulación de 7 medidas que se estructurarán en estas dos instancias del Estado.

ii. La Oficina del Presidente

La ausencia de una “**Mente Directriz**” que pueda estructurarse en la oficina ejecutiva del Presidente ha debilitado el proceso de decisión óptima y de eficacia del gobierno en términos de las mejores decisiones, lineamientos y gestión pública. Esto es válido en la medida que como afirma G. Fernández (1995): “*El eje de funcionamiento del Estado, es al mismo tiempo la cúspide de la pirámide de las decisiones gubernamentales y el centro nervioso y de coordinación del aparato estatal...*”⁷⁰

Honduras no es una excepción. De ahí la importancia de facilitar un proceso de optimización de decisión desde Casa Presidencial con la participación oportuna y fundamentada del Presidente de la República. Este apoyo decisivo, estructurado, y permanente es posible implementarlo y desarrollarlo a través de “Unidades de inteligencia para el Desarrollo” (Dror.Y.1987), o unidades de prospectiva (Membreño Cedillo, 1989-2001). La reciente reforma de la Ley de la Administración Pública (218-96) y el reglamento de dicha ley, establecen que el Presidente asume la conducción de la política económica.

En esencia, ello implica reconocer que el manejo apropiado de estos desafíos consiste en mejorar ampliamente la actuación del “Cerebro Central del Gobierno”, incluyendo su periferia e infraestructura. Esta unidad de apoyo directo al Presidente, sería concebida como una “**Isla de excelencia profesional**”, para brindar análisis globales e innovadoras ayudas para la

formulación de opciones de decisión en el nivel más alto, es decir el del Presidente.

Un segundo, componente de fortalecimiento de la gestión presidencial, es la estructura de los “**Equipos de negociación internacional**”. Dicho grupo no debe, y no duplicará esfuerzos de otras entidades, tales como la Cancillería de la República y la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SETCO, Decreto 005/97). Pero sí optimizará el manejo de las grandes decisiones de negociación internacional coordinadamente con aquellas instancias a las que les compete esta gestión, por ejemplo: la deuda externa, la cooperación internacional y la participación en los bloques regionales de comercio. En este ámbito puede considerarse una estructura operativa y funcional integrada por altos funcionarios de gobierno y de la empresa privada.⁷¹ La labor del Presidente es dar lineamientos. El grupo negociador debe estar compuesto por negociadores y técnicos de primer nivel. La globalización e integración abre espacios para la internacionalización. La participación de Honduras en el ALCA 2005, impone y condiciona su integración al contexto internacional. Las negociaciones internacionales son parte central de la dinámica del escenario generado por la globalización, consecuentemente la unidad de negociaciones internacionales adscrita al Presidente cumple una función central en un nuevo esquema de proceso de decisión. El equipo negociador mantiene su propia identidad.

iii. La Unidad de Prospectiva y Estrategias

El rediseño del Estado y su eficacia está relacionada con la capacidad para generar no solo una visión de largo plazo sino políticas públicas e institucionalidad que sean también de largo plazo. La propuesta es que al máximo nivel de dirección se cuente con un equipo pensando y generando insumos que apoyen esta visión. Un detalle de operatividad y justificación del por qué una unidad de esta naturaleza es necesaria se encuentra en Membreño Cedillo S. “Fundamentos estratégicos para una inteligencia para el desarrollo”. En concreto, la **unidad de prospectiva**, funge como cerebro y gestor de análisis y recomendaciones, mientras el equipo de análisis y recomendaciones y el equipo negociador constituyen la praxis e implementación. Ambas instancias se mueven dentro del concepto de Dror (1987): “**Equipo de valoración de inteligencia creadora**”.

⁶⁹ Véase, Membreño, Cedillo, S. (1996). “**Honduras: Ruptura de Umbrales para el Desarrollo**”. INESCO. Tegucigalpa.

⁷⁰ Véase, Fernández, G. (1995). “**El proceso decisorio público contenido en gestión estratégica y el proceso decisorio**”. Ildis/ILRES. La Paz. Pag.109.

⁷¹ Véase Membreño Cedillo S. (1996). “**Honduras Fundamentos para la Negociación Internacional en Materia de Comercio, Cooperación y Servicios**” (INESCO), Tegucigalpa, 145 p.

iv. Los Comités o unidades de inteligencia sectoriales

Estas instancias están concebidas para optimizar la gestión, coordinación, ejecución y seguimiento de proyectos en áreas comunes. Una de las evaluaciones realizadas evidencia las descoordinaciones, vacíos y duplicaciones de esfuerzos y recursos por diversas instituciones públicas que abordan temas similares. Por ejemplo en asuntos como participación ciudadana, reformas del poder judicial, descentralización municipal y derechos humanos.

El objetivo es concentrar un equipo de profesionales altamente calificados en aquellas instancias y coordinaciones reguladas a través de las unidades de inteligencia sectoriales.

v. Institutos nucleares de capacitación y formación en gestión pública y desarrollo

La experiencia de reformas administrativas formales en América Latina es bastante conocida, en cuanto que dichas reformas de tipo legal son poco útiles. Dror enfoca la solución a este problema así: "...para hacer que el gobierno en general trabaje mejor y mejorar el cerebro central del gobierno en particular, es necesario desarrollar un grupo completo y coherente de administradores públicos profesionales de alto nivel. Sin este staff, es impensable que la administración pública, ni los cerebros centrales de gobierno tienen posibilidad de un desempeño eficiente permanente.⁷²

En pocas palabras, una elite administrativa profesional de carrera es vital para Honduras. Ello se puede generar y consolidar a través de un colegio o instituto de la gestión pública. Dicho instituto funcionará como un capacitador de primera línea que genere profesionales calificados para hacer frente a las necesidades de una administración pública eficiente y moderna. Como parte de este mismo espacio de formación se propone implementar la Escuela de Relaciones Internacionales y Diplomacia, con el fin de preparar al *staff* diplomático para los equipos de negociadores.

El diseño de estas dos instancias debe responder a las necesidades urgentes de funcionarios con capacidad de gestión multidisciplinaria y múltiples experiencias, con un sentido cívico y ciudadano y valor de respeto y solidaridad. Un funcionario ejemplar y capaz.

El postulado principal detrás de un proceso de mediano plazo, como lo es estructurar, desarrollar y consolidar estas instituciones, obedece a que no es posible realizar mejoras administrativas, o cambios radicales de reforma, sin cambiar las actitudes y orientaciones humanas y sin la introducción de conocimientos adicionales.

vi. Instituto de investigación y políticas estratégicas

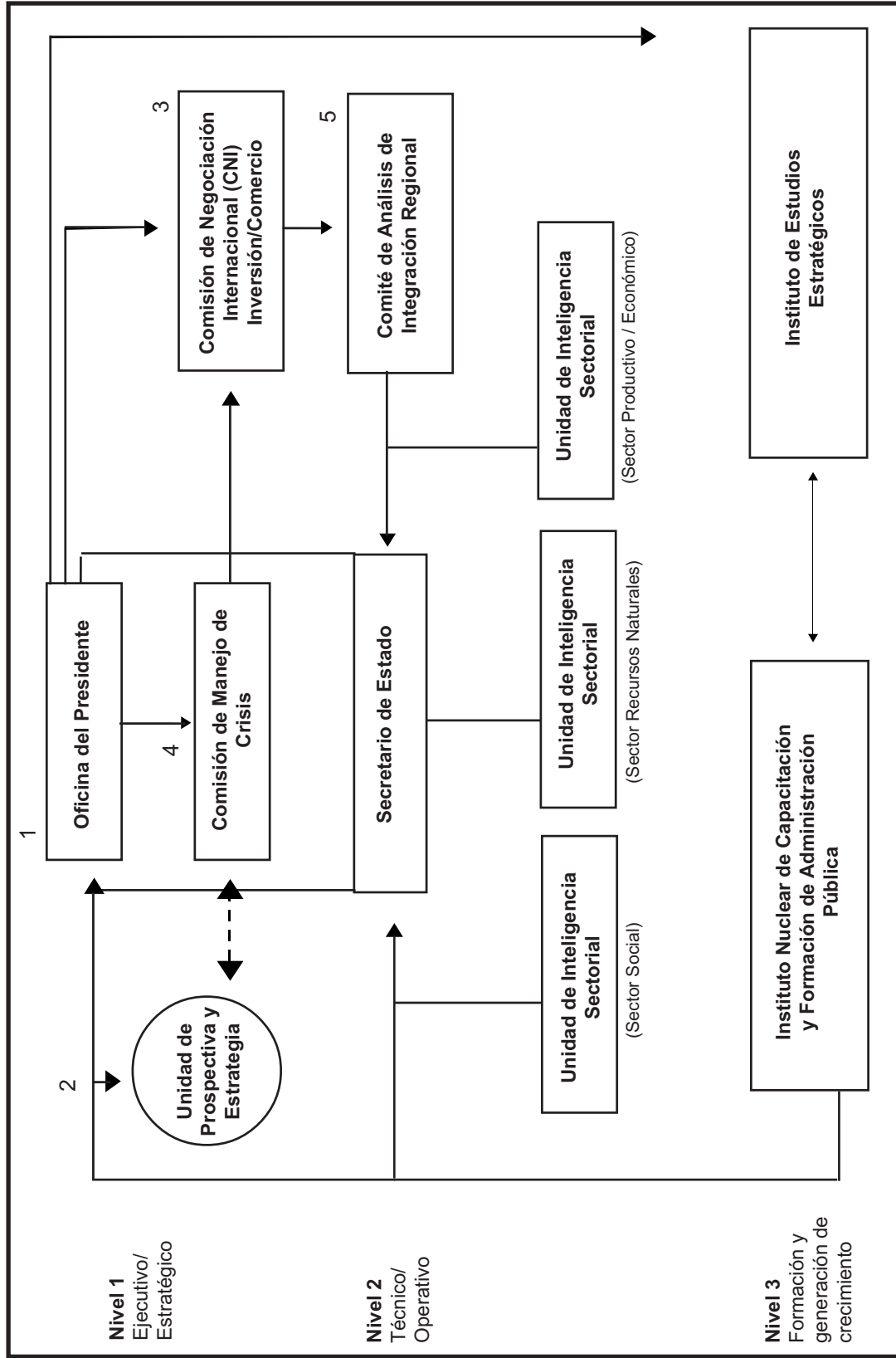
Más allá de la unidad de prospectiva como un equipo para el Presidente de la República es necesario pensar en una mayor institucionalidad en materia de largo plazo y opciones de políticas estratégicas. Propiciar, consecuentemente un centro de investigación de políticas estratégicas tipo *think tank* es esencial, con al menos tres características: 1) autonomía intelectual y económica, 2) vinculante con respecto a los procesos de desarrollo y gestión del gobierno y 3) con el financiamiento asegurado en el largo plazo. Su vinculación puede establecerse con instancias de gestión pública como la Secretaría de la Presidencia o Cancillería, pero con un espacio vinculante con la sociedad civil, el cual es imprescindible para el país.

D. Estado e integración

La visión articuladora de un proceso de Reforma de Estado a los procesos de integración regional no es una utopía. Es una tesis pragmática que tiene fundamento en la dinámica acelerada de los procesos de globalización e integración en el escenario internacional. Para la región centroamericana es una realidad que está en proceso tanto formal como informalmente. La integración avanza independientemente de los acuerdos entre los gobiernos. Los países que avanzan incorporando los procesos de integración en su configuración estatal y sus políticas y sus políticas públicas tendrán mejor inserción y liderazgo en el marco internacional, favoreciendo una Reforma del Estado no lineal, ni convencional, ni anticuada, sino una Reforma de Estado que responda al pasado, presente y futuro de la nación.

⁷² Véase Dror, Y. (1987)...Idem Pp. 105

Diagrama 5
Honduras: Hacia una estrategia para un Estado eficaz en el siglo XXI. Instancias estratégicas



Fuente: elaborado por el autor

Legislación: Decretos y Acuerdos referentes a la Reforma y Modernización del Estado: 1990-2002

Decreto / Acuerdo	Fecha	No.	Implicaciones / Base Legal
1.-Decreto Ejecutivo: Comité interinstitucional de descentralización y fortalecimiento municipal.	22-juni-92	30-92	Instancia de asistencia y coordinación. Ley general de la Admón. Pública ART. No.14
2.-Decreto Ejecutivo: Adoptar el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), como instrumento fundamental que regulará, orientará e impulsará la ejecución de políticas y medidas de reorganización de la admón. pública central y descentralizada.	2-marz-96	030-95	Con base en las atribuciones del artículo No.245, numerales 1,2 y 11 de la Constitución de la República, y en aplicación de los artículos 1,3, literales a) y c) de la ley para la modernización del Estado 11,17,22, numeral 9,116 y 117 de la Ley General de la Admón. Pública.
3.- Decreto que crea la Comisión Fiscal Interventora como un organismo de investigación y verificación de todo lo relativo a las actividades administrativas del gobierno central y entes descentralizados.	27-marz-92	4-92	Con base en el artículo No.14 de la Ley General de la Administración Pública.
4.- Decreto de creación del Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología.	16-ener-93	55-92	Ley general de Administración Pública (artículos 1,11, y 13) y la Constitución de la República 140 y 245, numerales 11 y 28.
5.- Decreto de creación del despacho del Comisión Nacional de Protección de los Derechos Humanos.	8-juni-92	26-92	En aplicación del artículo No.245, numerales 1 y 11 de la Constitución de la República y 13 de la Ley General de la Admón. Pública.
6.- Decreto ejecutivo de creación del Programa nacional de desburocratización de servicios estatales.		50-92	En aplicación de los artículos No.245 de la Constitución de la República, 1 y 3 literal e) de la Ley para la Modernización del Estado.
7.- Decreto. "Créase en cada Dpto. de la República una Dirección Deptal. de Educación como órgano desconcentrado, cuya responsabilidad es administrar, orientar, coordinar y ejecutar todos los programas y servicios de la Secretaría de Educación Pública en su respectiva jurisdicción territorial.	20-abri-96	34-96	Con base en la Constitución de la República y la Ley de Modernización del Estado que estipula que todas las instituciones y dependencias serán responsables de proponer iniciativas orientadas a mejorar y perfeccionar su organización y funcionamiento.
8.- Decreto Ejecutivo: Créase el Consejo Nacional de Modernización de la Educación en Honduras, para dirigir, coordinar y controlar la ejecución y perfeccionamiento del "Programa Nacional de Modernización de la Educación".	30/dicbre/93	5-93	Con base en el Art. 245 de la Constitución de la República 1,11 y 17 de la Ley General de la Admón. Pública 2 y 3 literal b, c y ch de la Ley de la Modernización del Estado.
9.- Reestructuración institucional: Se crea el Ministerio de Finanzas, la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo en sustitución de la Secretaría de Economía. Se elimina la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SEPLAN).	17/12/96	218-96	Reformas a la LGAP, aprobadas por el Congreso Nacional.
10.- Se crea el Gabinete Económico que asesorará al Presidente de La República. Se crea la Unidad de Apoyo Técnico al Gabinete y de Cooperación Internacional (SETCO).	17/12/96	218-96	Reformas a la Ley Gral. L. G. A. P. a la Administración pública, aprobadas por el Congreso Nacional.
11.- Aprobado el marco legal para la desconcentración administrativa y técnica de la SE, creando las Direcciones Departamentales. Desconcentrar las actividades hacia las nuevas Direcciones Departamentales.	18/3/96	34-96	Nombramiento de Directores Departamentales y traslado del personal del nivel central al departamental.
12.- Consolidar el sistema de suministros de Recursos Materiales y establecer procedimientos de compras.	23/1/95	007-95 acuerdo 2563	Se creó la proveeduría Especial, como parte de la reorganización institucional acordada. Esta unidad de servicios materiales está adscrita a la gerencia administrativa.
13.- Aprobado el Código de la niñez y la Adolescencia.	Sept./96	73-96	
14.- Transferir todos los programas sociales del Patronato Nacional de la Infancia a la Junta Nacional de Bienestar Social.		135-94	
15.- Eliminar duplicidad de funciones en el proceso presupuestario.		218-96	Con la derogación de la Ley de Planificación y la cancelación de SEPLAN se eliminó la duplicación de funciones existentes en materia presupuestaria.
16.- Reforma a la Ley General de la Administración Pública.		218-96	Se sustituye el libro primero del viejo instrumento legal "Código de Procedimientos administrativos.
17.- Crear la Comisión Fiscal interventora como un organismo de investigación de todo lo relativo a las actividades administrativas que se desarrollan en el gobierno central y en los entes descentralizados, teniendo jurisdicción en todo el territorio nacional.		218-96	Facultades que le confiere el Artículo 14 de la Ley General de la Administración pública.
18.- Establecer los lineamientos generales de una política nacional de Descentralización y fortalecimiento municipal con los objetivos, alcances, principios estratégicos y medidas adecuadas		01-93	En el ejercicio de las atribuciones que le otorgan los artículos 2 y 3 literales a) y ch) de la ley para la modernización del Estado (Decreto No.190-91).
19.- Organización y funcionamiento de la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional.	21-juli-97	005-97	Atribuciones que le concede el Art. 25, numerales 1 y 11 de la Constitución de la República y en aplicación de los artículos 11, 116 y 117 de la Ley General de la Administración Pública y 97 del Reglamento de Organización, funcionamiento y competencias del Poder Ejecutivo.

**Programa Global de Modernización del Estado: principales reformas
y Decretos por Programa 1991-1997**

Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP)

1. Redimensionamiento del Poder Ejecutivo	DECRETO/FECHA
• Creación de la "Ley para la modernización del Estado".	190/91-7/1/92
• Creación del Programa Nacional de Modernización del Estado	190/91-7/1/92
• Elaboración y aprobación de la ley para la modernización y el Desarrollo agrícola	31/92-19/3/92
• Reforma a la Ley de Servicio Civil.	198/93-13/10/93
• Ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros.	155/95-10/11/95
• Ley de instituciones del sistema financiero.	170/95-10/11/95
• Reformas a la Ley del Banco Central.	228/96-27/12/96
• Reformas a Ley General de la Administración Pública.	218/96-2/3/95
• Creación del programa de Reforma de la Admón. Pública.	PCM030/95 2/3/95
• Reglamento de Organización, funcionamiento y competencias del poder ejecutivo.	PCM-008/97
 2. Metodología de trabajo del Gabinete y Consejo de Ministros	
• Ley de modernización del Estado	190/91-7/1/92
• Creación del Programa de Admón. Pública. (PRAP)	PCM 030/95 -3/96
• Reforma a la Ley General de la Admón. Pública.	218/96- 30/12/96
• Reglamento de Organización, funcionamiento y competencias del poder ejecutivo.	PCM-008/97-2/3/96
 3. Sistema Estadístico Nacional	
• Crea programa de la Administración Pública.	PCM-030/95-2/3/96
• Reforma a la Ley de la Administración Pública.	218/96- 30/12/96
 4. Programa Nacional de Desburocratización	
• Ley de Modernización del Estado	190/91-7/1/92
• Reforma a la Ley General de la Admón. Pública.	218/96-30/12/96
• Programa de Referencia de la Admón. Pública.	PCM 030/95 2/3/96
• Creación del Programa Nacional de Desburocratización	50/92- 1992.
 5. Privatización	
• Creación de la Comisión consultiva de Privatización.	3/93- 7/9/93
• Creación Ley marco del Sub Sector Eléctrico.	158/94-26/11/94
• Ley marco del Sub Sector de Telecomunicaciones.	185/95 5/12/95
• Ley de Concesionamiento para la explotación de los servicios Aeroportuarios.	202/95- 24-2/96
 6. Modernización del Sector Salud	
• Reformas a Ley General de la Admón. Pública.	218/96- 30/12/96
• Reglamento de competencias y funciones del poder Ejecutivo.	030/95- 2/3/96
 7. Reformas a la Educación Superior	
• Creación Consejo Nacional de Educación.	5/93- 30/12/93
• Creación Dirección Departamental de Educación.	34/96 -20/4/96
 8. Centro de Estudios de Gobierno	
• Creación escuela de gobierno y relaciones internacionales.	99-14/7/96
 9. Reorganización de la Administración del Sector Trabajo	
• Aprobación Programa de Administración Pública.	PCM-035/96