

Programa global de modernización del Estado: Honduras*

CITA LOS FUNDAMENTOS, PROPOSITO Y ESTRATEGIA GENERAL SEGUIDA DURANTE EL PERIODO 1991-1993, ASI COMO LOS PLANES DE MODERNIZACION DEL ESTADO PROGRAMADOS PARA LOS AÑOS 1994-1998. EL PROGRAMA CONSIDERA ADEMAS DE LAS REFORMAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, A LOS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIAL Y A LA ESFERA POLITICA.

El proceso de reforma y modernización del Estado de este país se inició oficialmente con tres eventos concomitantes: la emisión de la Ley para la Modernización del Estado que entró en vigencia el 7 de enero de 1992, la instalación en febrero de ese año de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado creada en dicha Ley, y la aprobación y puesta en marcha por esa Comisión de un Programa Global de Modernización del Estado.

El gobierno actual le ha dado continuidad al proceso, por lo que el Programa Global mantiene en lo esencial los grandes objetivos, los lineamien-

tos estratégicos y las áreas que conforman su ámbito de acción.

El alcance del Programa no se circunscribe a reformas en la administración pública, sino que también abarca a los Poderes Legislativo y Judicial y a la esfera política.

Fundamentos de la reforma y modernización del Estado

Los fundamentos en que se basa el proceso son los siguientes:

- Cambios políticos e ideológicos.
- Promoción del desarrollo humano.
- Participación ciudadana.
- Modernización de la economía y la política fiscal.

* Documento elaborado por el ICAP en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Honduras.

- Transformación de la estructura política-administrativa del Estado.

Objetivos fundamentales

- Consolidar y profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones para lograr un sistema de vida político-económico socialmente justo, que asegure al hondureño un alto nivel en su calidad de vida.
- Perfeccionar las instituciones del Estado y de la sociedad civil para fortalecer el Estado de Derecho y asegurar al individuo el pleno goce de sus derechos individuales, sociales y económicos.
- Adecuar y modernizar el campo de acción del Estado en función del reordenamiento económico y de su intervención en el campo social.
- Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza.
- Promover el desarrollo humano del hondureño elevando sus niveles educativo, cultural, científico y tecnológico para convertirlo en un factor dinámico del progreso social.
- Modernizar la administración del Estado, aumentar la eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios, y arraigar la ética en el servicio público.

Estrategia general

La reforma y modernización del Estado es concebida como una empresa realizable en el mediano y largo plazo, por lo que requiere una visión prospectiva con políticas y acciones encaminadas a solucionar problemas inmediatos.

Lo estratégico es de más largo alcance e incluye los presupuestos y las directrices que encauzan la direccionalidad del proceso.

El presupuesto básico en que se sustenta estratégicamente la reforma es que el desarrollo del proceso debe realizarse permanentemente en un contexto democrático, pluralista y participativo (convergencia social).

Conforme a lo anterior, una de las premisas de la estrategia, es que la empresa de reformar y modernizar el Estado requiere, para asegurar su viabilidad, que ensanche su legitimidad en la colectividad, que sea admitida como una tarea nacional que debe procurar la transformación renovadora del Estado y la sociedad civil.

Los objetivos de la estrategia a nivel macro son:

- Definir con precisión el papel global del Estado en lo económico y lo social de manera que se puedan conciliar el desarrollo humano y el crecimiento sostenido.
- Generar condiciones que favorezcan la profundización de la democracia.
- Impulsar las acciones encaminadas a sustentar el progreso y el

desarrollo sostenible del país, por medio de los avances en lo educativo, cultural, científico y tecnológico de la sociedad.

- Procurar que se lleven a cabo las acciones dirigidas a modernizar la estructura y el funcionamiento de la administración estatal y a la consiguiente modernización y democratización del Estado.

Áreas estratégicas iniciales del programa

Las siguientes son las áreas iniciales que conforman el Programa Global, las cuales están referidas a las líneas maestras o áreas estratégicas del proceso.

- ***Reformas políticas***

Para construir un Estado moderno las transformaciones deben profundizar en la búsqueda de la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil, el imperio del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, el combate a la corrupción, la ampliación de los canales para la participación ciudadana en los asuntos públicos y hacer el Estado más eficiente y democrático. Su fundamento estriba en la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas y el desarrollo de la sociedad civil.

Las reformas institucionales y jurídicas para el cambio político compren-

den necesariamente a los organismos del Estado que cumplen las funciones relacionadas con los actos y procedimientos electorales, así como a la legislación correspondiente.

- ***Reformas a los Poderes Legislativo y Judicial***

Un Estado democrático y moderno exige que se perfeccionen sus funciones legislativo y judicial como medios para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, el arraigo del Estado de Derecho y el respeto pleno de las garantías y los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución de la República, así como para velar por el manejo correcto de los recursos del Estado y combatir el flagelo de la corrupción administrativa.

En lo referente al Poder Legislativo se pretende que el órgano parlamentario cumpla eficientemente su función de legislar, para lo cual se busca introducir innovaciones al reglamento interno del Congreso Nacional, de modo que los procedimientos parlamentarios contribuyan a mantener actualizada la legislación del país, así como la emisión ágil y oportuna de las leyes que se requieran.

- ***Descentralización político-administrativa***

La descentralización político-administrativa es otro de los ejes fundamentales de la reforma y modernización del Estado, cuya significación es apreciada desde tres puntos de vista:

- a. el de la democratización y participación política;
- b. el del redimensionamiento del aparato estatal;
- c. el del fortalecimiento de la autonomía municipal.

La nueva Ley de Municipalidades que entró en vigencia el 1º de enero de 1991 constituye un paso significativo hacia la descentralización, que no consiste solamente en un movimiento dirigido a fortalecer una autonomía que permita a las comunidades locales atender de manera más eficaz sus demandas y necesidades de desarrollo integral de su propio medio natural de vida, sino que se trata a la vez de un proceso efectivo de devolución o de transferencia de poderes y recursos hacia las autoridades elegidas por las comunidades.

Por consiguiente, la descentralización y el fortalecimiento municipal son procesos concomitantes y complementarios entre sí, razón por la cual abarca transformaciones en la estructura administrativa y el campo fiscal del Estado, y en la distribución del poder político en los niveles nacional, departamental y local.

Por su importancia estratégica, uno de los primeros programas concretos que aprobó la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (marzo de 1993) fue la Política y Programa Nacional de Descentralización y Fortalecimiento Municipal, que por límites de espacio no es posible resumir en este documento.

- *Redimensionamiento, modernización y democratización de la administración pública*

Otro de los grandes ejes estratégicos de la reforma integral y la modernización del Estado comprende las transformaciones que deben producirse en la estructura institucional, el funcionamiento y la gestión del aparato administrativo.

Se identifica la existencia de dos grandes necesidades a las que tiene que responder la reforma del Estado:

- a. La necesidad de democratizar la administración del aparato estatal. El afianzamiento de una sociedad democrática y moderna exige grandes transformaciones estructurales y de comportamiento del Estado y la sociedad civil misma.

Para que se materialice la conversión del aparato estatal necesita actuar en tres líneas convergentes.

- promover la organización y fortalecimiento de la sociedad civil;
- favorecer y posibilitar efectivamente la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos;
- democratizarse internamente.

- b. La segunda necesidad es referente a ajustar apropiadamente la estructura organizativa y el funcionamiento efectivo de la administración pública a los requeri-

mientos de las políticas y los programas dirigidos hacia la consecución de los objetivos de la modernización del Estado.

Esto exige incrementar significativamente los niveles de eficacia, eficiencia y productividad de la administración pública, lo que a su vez requiere necesariamente aumentar y modernizar la capacidad gerencial de los directivos públicos y la capacidad técnico administrativa del resto del personal estatal.

En concordancia con lo anterior se plantean seguidamente distintas sub-áreas que se consideran centrales para la reforma y modernización de la administración pública. Ellas comprenden diversos aspectos y cuestiones relacionadas con las funciones del gobierno, las estructuras organizativas de la administración pública, la prestación de servicios, los procesos y procedimientos administrativos, la gerencia pública, la eficiencia de los recursos y el rendimiento de los programas y servicios estatales, el personal público y los comportamientos burocráticos.

Las áreas que comprende son las siguientes:

a. Redimensionamiento del campo de acción y la estructura institucional de la Administración Pública. Sustentada en dos dimensiones:

La redefinición del papel del Estado y del sector privado en el

desarrollo y el alcance de la descentralización político-administrativa para fortalecer el régimen municipal.

- b. Fortalecimiento de la capacidad de elaboración, ejecución y evaluación de políticas nacionales de desarrollo. Se busca que el Estado, como Estado moderno, tenga la capacidad de definir prioridades y de formular y poner en práctica estas políticas.
- c. Transformaciones de los servicios sociales básicos: se orienta a la atención del Estado hacia los sectores sociales, en donde se defina la política social global que conceptúe el gasto social como una inversión para el desarrollo y garantice los beneficios especialmente respecto a los grupos más pobres y vulnerables de la población.
- d. Desburocratización y democratización de servicios estatales (educación, salud, trabajo, vivienda, servicios públicos y otros).
- e. Desarrollo de la gerencia pública. Las transformaciones administrativas que deben lograrse en el sector público exigen como condición necesaria, que se emprenda y consolide un esfuerzo sostenido dirigido al desarrollo gerencial de los niveles de dirección altos y medios, tanto en el gobierno central como de las institucio-

nes autónomas, mediante programas de formación y capacitación en gerencia pública.

- f. Transformación en la gestión del personal estatal. Su importancia estriba en el hecho de que la calidad de los resultados de la actividad administrativa y de los comportamientos que la acompañan, depende ante todo de la idoneidad, aptitud y moralidad de las personas que lo integran. Atañe a aspectos sensibles como: tamaño del Estado, magnitud de los salarios, calidad del desempeño, mecanismos de control; y la legislación utilizada; administración y manejo de recursos humanos (reclutamiento, selección y calificación del empleado) y financieros, etc.
- g. Fortalecimiento institucional para el desarrollo tecnológico. Se vincula con las megatendencias mundiales, en el tránsito de la economía nacional a la economía mundial altamente competitiva; fenómeno en el que, el acelerado avance científico y tecnológico de los países industrializados incide en los países de menor desarrollo. Se debe hacer una correcta adecuación de la tecnología importada, del mismo modo debe impulsarse el desarrollo en las tecnologías propias.
- h. Fortalecimiento de la gestión ambiental. Se concibe como parte de la preservación del

ambiente; uno de los asuntos prioritarios se refiere especialmente al recurso forestal tanto desde el punto de vista ecológico, como económico y social.

Los problemas del país relativos al ambiente son severos y literalmente se agravan día a día. Entre los principales están: la deforestación, la degradación de la vida silvestre, el desperdicio de recursos madereros, la erosión de las tierras, arrecifes de coral seriamente amenazados.

Entre los resultados de las reformas al Poder Ejecutivo en el período 1991-1993 que ameritan ser mencionados aquí, están los siguientes: Programa de reforma de la administración pública, a cargo de misiones del Banco Mundial, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y el Gabinete Económico (etapa preliminar); reformas institucionales al sector salud en las áreas de agua y saneamiento; propuestas para reorganizar el Ministerio de Trabajo y formulación de un nuevo Código de Trabajo (etapa preliminar); programa de modernización del sector salud (concertación con los distintos actores para un Programa Nacional de Modernización del Sistema de Salud, y diseño de un plan de operacionalización para el sector); programa nacional de modernización de la educación (aprobación del Programa, creación del Consejo de Modernización de la Educación, y creación de la Secretaría Técnica de ese Consejo.

Desarrollo del Programa de Modernización del Estado, período 1994-1998

En este período se seguirá impulsando el proceso de modernización del Estado, con transformaciones que abarcan a los tres Poderes del Estado, así como los organismos electorales, con medidas institucionales, jurídicas, administrativas y operativas.

El interés se ha centrado en mejorar sustancialmente el funcionamiento del Poder Ejecutivo; descentralizar y fortalecer el gobierno municipal; modernizar la gestión del Tribunal de Elecciones y del Registro Nacional de las Personas; mejorar y reformar la administración de justicia; consolidar el Ministerio Público y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; reformas a los procedimientos para la elección de diputados y otras medidas de mejoramiento de la gestión legislativa; creación de mecanismos para provenir y combatir la corrupción.

A continuación se reseñan las medidas contenidas en el área relativa al Poder Ejecutivo, al componente de descentralización y fortalecimiento municipal y a la modernización de la educación.

- *Reformas a la administración pública*
 - *Objetivo del programa*

Adecuar la estructura y el funcionamiento global de la Administración

Pública a un nuevo régimen de competencias y funciones gubernamentales, de acuerdo con la política nacional de desarrollo y el proceso de descentralización, que considere por tanto las necesidades principales actuales y futuras del país.

- *Áreas programáticas:*

- a. Tamaño del gobierno.
- b. Organización de la Oficina Ejecutiva del Presidente de la República.
- c. Apoyo al Consejo de Ministros.
- d. Organización de un sistema estadístico.
- e. Desburocratización de los servicios del Estado.
- f. Privatización.
- g. Sistema de Salud.
- h. Reforma de la Educación Superior.
- i. Gestión Social.
- j. Establecimiento del Centro de Estudios de Gobierno.
- k. Administración laboral.

En relación con esta área, el Presidente de la República, aprobó el 18 de agosto de 1995 en Consejo de Ministros, el ejecutivo en el cual se crea el Programa de Reforma de la Administración Pública –PRAP–, que será dirigido y coordinado por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado –CPME–, dentro del Programa Global de Modernización del Estado 1994-1998 y que contará con el apoyo técnico y financiero de importantes instituciones multilaterales.

El PRAP operará inicialmente en seis áreas en las que se dispondrán medidas específicas de reforma institucional y jurídica de la administración del Estado:

- Reordenamiento del marco jurídico global.
- Reorganización del Gobierno Central.
- Modernización de la administración financiera.
- Reforma del régimen de servicio civil y otros regímenes de empleo.
- Reestructuración de las instituciones descentralizadas.
- Reforma de los servicios públicos.

De lo anterior, interesa citar algunos aspectos relativos a las áreas 2, 5 y 6.

La reorganización del Gobierno Central comprenderá las medidas siguientes: 1) Ejecución de los programas de reforma institucional —PRI— acordados por la CPME con cada institución; 2) ejecución de los planes de acción por parte de cada una de las Secretarías de Estado y de sus órganos desconcentrados; 3) adopción de la nueva estructura orgánico-funcional diseñada para las Secretarías de Estado, de acuerdo con los PRI acordados y el modelo general de organización ministerial; 4) incorporación en el anteproyecto de presupuesto para 1996 de cada Secretaría de Estado, la nueva estructura orgánico-funcional, las medidas de reforma ins-

titucional y de racionalización de los recursos humanos y financieros, los planes de acción y los programas que demandan las reformas institucionales acordados con la CPME.

La reestructuración de las instituciones descentralizadas incluye medidas relativas a instituciones del área social:

- Creación del Instituto de la Niñez y de la Familia mediante la transformación de la Junta Nacional de Bienestar Social.
- Conversión del Patronato Nacional de la Infancia —PANI— en la Empresa Pública de Loterías.
- Aprobación y ejecución del plan de reestructuración del Instituto de Crédito Educativo —EDUCREDITO—.
- Centralizar en la Secretaría de Salud Pública las funciones del Instituto Hondureño de Rehabilitación y Rehabilitación de la Persona Minusválida y la liquidación y supresión de este ente.
- Liquidación y supresión de Crédito Prendario Popular.

La reforma de los servicios públicos no comprende la de los servicios sociales, pues las medidas están referidas exclusivamente a empresas públicas que operan en los campos de telecomunicaciones, aeropuertos y servicios de navegación aérea, puertos y energía eléctrica.

El PRAP no contiene disposiciones relativas a la relación de las medi-

das de reorganización del Gobierno Central con las de descentralización y fortalecimiento municipal, de modernización de la educación y de modernización del sector educación comprendidas en el Programa Global de Modernización del Estado.

- *Programa de descentralización y fortalecimiento municipal*

- *Objetivos del programa*

Contribuir con el Gobierno Central, Departamental y Municipal con la adopción y ejecución de políticas y medidas tendentes a definir el campo de acción del Estado.

- *Áreas programáticas*

- a. Programas sectoriales de Descentralización
- b. Estatuto de la Descentralización
- c. Esquema Único de Regionalización
- d. Instituto de Desarrollo Municipal
- e. Sistema Nacional de Información Municipal
- f. Financiamiento Municipal
- g. Ordenamiento Territorial
- h. Democracia Local

- *Programa de modernización de la educación*

- *Objetivo del programa*

Diseñar e implementar con la participación de los diferentes sectores

de la sociedad hondureña, un nuevo modelo educativo, que asegure la atención de la población, con una educación de calidad que forme ciudadanos creativos, críticos, con sólidos valores éticos y cívicos, de modo que se conviertan en el principal factor del desarrollo nacional.

- *Áreas programáticas*

- a. Mejoramiento de la calidad de la educación.
- b. Integración entre la educación, la producción y el empleo.
- c. Desarrollo científico y tecnológico del sistema educativo nacional.
- d. Alfabetización y educación de adultos vinculado al trabajo productivo.
- e. Ampliación y actualización del marco jurídico de la educación nacional.
- f. Apoyo integral al Desarrollo Humano de los sectores de población que requieren atención diferenciada y prioritaria.
- g. Reestructuración de la Administración del Sistema Educativo Nacional.

Fuente: Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. *Programa de Modernización del Estado para el Período 1994-1998. Tegucigalpa, M.D.C., abril de 1994.*

Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Secretaría Ejecutiva. *Programa de Educación en Modernización del Estado. Módulo Básico para el Funcionario Público*. Tegucigalpa, M.D.C., diciembre de 1994.

Programa de Reforma de la Administración Pública –PRAP–. Decreto Ejecutivo del Presidente Constitucional de la República en Consejo de Ministros, 18 de agosto de 1995.

Instituciones y órganos del sector social

- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Cultura y Turismo
- Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto –SECPLAN–
- Fondo Hondureño de Inversión Social –FHIS–
- Crédito Prendario Popular (en el PRAP está prevista su liquidación y supresión)
- Instituto de Crédito Educativo –EDUCREDITO–
- Instituto de Vivienda –INVA–
- Instituto Hondureño de Seguridad Social –IHSS–
- Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia –IHADFA–
- Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones para Funcionarios y Empleados del Poder Ejecutivo –INJUPEMP–
- Instituto Nacional de Previsión del Magisterio –INPREMA–
- Junta Nacional de Bienestar Social (en el PRAP está prevista su transformación en un Instituto de la Niñez y de la Familia)
- Patronato Nacional de la Infancia (en el PRAP está prevista su conversión en una Empresa Pública de Loterías)
- Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados –SANAA–
- Instituto Hondureño de Habilitación y Rehabilitación de la Persona Minusválida (en el PRAP está prevista su liquidación y supresión para centralizar sus funciones en la Secretaría de Salud Pública) Δ