

Áreas y puntos prioritarios para la revisión del papel del Estado

Programa de Mejoramiento
de la Gestión del Estado

SE EXPONEN LAS ÁREAS Y PUNTOS PRIORITARIOS DE LA REFORMA DEL ESTADO QUE SE HA PLANTEADO EL GOBIERNO DE HONDURAS.

Introducción

El esfuerzo de someter a revisión el concepto Estado implica una reflexión multidisciplinaria y un análisis en diversos niveles y categorías. No obstante, el propósito que se persigue con esta tarea, es el de enfatizar en un conjunto de aspectos claves, problemas relevantes y variables críticas de naturaleza institucional, de gestión, organización y conducción del Estado; no abarca en consecuencia la diversidad de enfoques posibles de tipo jurídico, político, sociológico y económico entre otros.

Dada su complejidad y trascendencia, la Reforma del Estado representa un claro desafío para la concertación nacional. Es por tanto, un tema de agenda del gobernante y un problema de reflexión con los sectores organizados de la nación.

El ambiente es propicio para lograr que un esfuerzo aparentemente restringido y de énfasis técnico, se traslade al juicio ciudadano en una efectiva y orgu-
julio-diciembre/1990

ganizada participación. El tipo de Estado necesario debe ser ante todo, una definición de su concepto y una decisión sustentable socialmente; concretar ese propósito es responsabilidad del gobernante, de los legisladores y de la comunidad en general.

Revisión del concepto de Estado

Las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales que vive la sociedad hondureña, han dado paso a la necesidad de replantear el papel de Estado, es decir, revisar su papel con el propósito de impulsar decisiones y medidas que permitan su adecuación, redimensionamiento y modernización.

La búsqueda del tipo de Estado necesario, implica una serie de reflexiones políticas y técnicas, que abarcan desde el análisis del marco constitucional, hasta los mecanismos operativos de su organización y funcionamiento. Este proceso es influen-

ciado, además, por las tendencias fuertes que a nivel internacional se observan.

Situación actual y tendencias

La experiencia comparada nos refleja una clara crisis del intervencionismo estatal, situación que ha provocado el cuestionamiento de la presencia del Estado en áreas y actividades productivas. En consecuencia, los programas emergentes para dar respuesta a estos problemas son los referidos a privatización, desestatización y desburocratización.

Existe una clara tendencia a concebir los esfuerzos de redefinición del papel del Estado en función de las ideas dominantes sobre privatización. No obstante que estas últimas ejercen una influencia significativa, es importante señalar que esa tarea es más amplia y compleja que implica la rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad, el perfeccionamiento del sistema democrático y las mejoras cualitativas al modelo político-administrativo entre otros.

Al interior de la organización estatal se identifican los modelos de gestión centralizada, desconcentrada y descentralizada, que deben considerarse como complementarios y no antagónicos. Similar enfoque debe aplicarse en relación al proceso de privatización, ya que debe armonizarse en el marco de política y programas globales de organización del Estado.

Modelos hacia afuera y hacia adentro

El redimensionamiento del Estado debe seguir un modelo hacia afuera y un modelo hacia adentro. El primero tiene relación directa con el tamaño y la importancia relativa del Sector Público frente al Sector Privado en el desarrollo de la economía y de la nación. El segundo, se refiere al examen interno sobre la dimensión y participación del Gobierno Central frente al Departamento y el Municipio en la gestión del estado, del desarrollo y el bienestar.

La necesaria visión hacia afuera y hacia adentro, deben producir un efecto complementario y un balance en las decisiones que se adopten respecto del tamaño del Estado y el papel que se le asigne; por tanto, es indispensable que los tomadores de decisiones actúen en esas 2 direcciones.

Reactivación del Poder Legislativo

El papel revitalizado del Poder Legislativo, específicamente de las asambleas o congresos en esta etapa de expansión democrática, ha provocado un ejercicio más efectivo y amplio de las atribuciones de este poder. En efecto, la reactivación del Poder Legislativo incide en un fuerte y competitivo protagonismo frente al Poder Ejecutivo. Esta situación constituye un elemento nuevo de análisis de los ámbitos de poder y de las decisiones que en él impulsan sobre temas o problemas de interés nacional.

Cada vez se torna más necesario diseñar y establecer nuevos mecanismos de articulación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Los procedimientos tradicionales de coordinación no muestran eficacia frente a la complejidad de problemas que exigen análisis y decisiones concertadas, tanto en el nivel político como técnico, lo que implica una indispensable inserción y participación de los legisladores y sus equipos de apoyo en las diversas fases del proceso de decisiones en áreas y problemas específicos.

Se trata también de identificar un problema fundamental en el Poder Legislativo, y es el referido a desarrollar y mejorar su propia estructura organizacional para dar una respuesta más adecuada a las necesidades que surgen de su creciente participación en el manejo de la nación.

El modelo de organización del Poder Ejecutivo

Las concepciones sobre el tipo de Estado necesario están influenciadas en gran medida por el papel y el modelo de organización del Poder Ejecutivo que se impulse. Sin duda, las reflexiones y decisiones que se adopten para este ámbito del Estado, contribuirán a forjar el tipo de Estado que la sociedad reclama.

El análisis del Poder Ejecutivo implica considerar las cualidades y deficiencias del modelo de organización político-administrativo que da soporte al ejercicio de las funciones de Gobierno. Los niveles de Gobierno

Central, departamental y municipal requieren consideraciones globales y específicas sobre su situación, evolución y peso relativo en las acciones y decisiones para administrar el país.

La característica institucional predominante en la organización del Gobierno Central, ha sido la de concentrar potestades a través de los órganos ministeriales y de los entes descentralizados. Esta modalidad ha incidido en el mantenimiento de un Gobierno Departamental impreciso y de escaso contenido y, un Gobierno Municipal débil y alejado de las decisiones que afectan sus propios ámbitos y comunidades.

Deterioro y reforma departamental y municipal

La centralización de poderes en el Gobierno Central ha estado alentada no sólo por actitudes y concepciones políticas, sino también, por una estructura jurídica que no ha sido oportunamente sometida a revisión y actualización. Se puede afirmar que el único nivel de gobierno activo es la administración central, situación que ha provocado alejar cada vez más las decisiones del ámbito departamental y municipal y postergar la efectiva participación de las comunidades en la solución de sus propios problemas. Con ello se ha dado paso para que estas unidades político administrativas departamental y municipio se conviertan con sus autoridades y ciudadanos en verdaderos grupos de presión frente

al Gobierno Central y a la sociedad en general.

Todo parece indicar que no pueden demorarse las reformas políticas y administrativas que fortalezcan el Departamento y el Municipio, procurando la descentralización político administrativa a través de la transferencia de competencias del Gobierno Central a los gobiernos departamentales y locales. Los mecanismos y modalidades de este proceso –financieros, institucionales, etc–, son elementos de las decisiones a tomarse pero, no su principal motivación.

Gestión social

Al mismo tiempo que se realizan esfuerzos para redefinir la intervención del Estado en la actividad económica, surge la necesidad de revitalizar el papel del Estado en los sectores sociales.

La atención a los grupos de población de mayor pobreza, exige no solo una respuesta rápida y creativa mediante los programas y medidas compensatorias, sino además, una reorganización de las estructuras e instrumentos estatales de gestión social. La reactivación del Gabinete Social como principal instancia de decisión política en ese campo, es una opción inmediata para impulsar la urgente mejora de la oferta estatal de servicios sociales masivos.

Proceso decisorio y gerencia de Estado

El proceso de formulación e implementación de políticas públicas

debe ampararse en una mejor organización de la toma de decisiones. En efecto, desde la gerencia presidencial y ministerial deben definirse acciones que permitan que la calidad, oportunidad y eficacia de las decisiones gubernamentales, dependan no sólo de las virtudes de los gerentes públicos, sino que además, del aparato organizativo que les da soporte en el análisis y manejo de información relevante.

Cada vez más las decisiones dependen de la calidad de las fórmulas o arreglos organizacionales en donde se originan.

La transparencia como signo fundamental de las decisiones, implica no solo objetividad y ética, sino que acceso a información sobre como se decide.

La gerencia de Estado ejercida por el Presidente de la República, no ha constituido en la tradición gubernamental hondureña, una prioridad que haya permitido organizar la oficina del Presidente como el más importante centro de gerencia pública. Situación similar se ha observado en la gerencia ministerial, en la que una de sus principales funciones como lo es dirigir y gobernar un sector –gerencia sectorial– no ha sido entendida adecuadamente ni aplicada con eficacia.

Viabilidad de la planificación

La crisis del intervencionismo estatal se refleja con mayor impacto en la propia crisis del sistema de planificación, la que de prolongarse amenazaría con la existencia de uno de

los más importantes sistemas de gestión pública.

La actual coyuntura de ajuste estructural de la economía encuentra a un sistema de planificación débil y sin un perfil definido; una contradicción fundamental es la de que nunca antes la planificación gubernamental había contado con un marco jurídico tan consistente en atribuciones y de tan amplia cobertura para el nivel sectorial, departamental, regional y municipal. No obstante estas condiciones favorables, la reciente legislación no alcanzó un mínimo grado de aplicación, comprometiendo su viabilidad en el corto plazo y reflejando cada vez más la necesidad de decidir sobre su institucionalidad.

Gerencia pública profesional

La complejidad de la administración pública recomienda la profesionalización de los gerentes públicos, especialistas, profesionales y cuadros de apoyo.

Hasta ahora, no se han atendido adecuadamente en el nivel de educación formal, programas orientados a la formación de administradores públicos; igual ocurre en el ámbito de la capacitación en donde proliferan microprogramas dispersos y con escasa calidad y contenido.

Gestión de la Cooperación Internacional

La gestión de la cooperación internacional es una de las áreas más sensibles

en las tareas de Gobierno. La alta dependencia de recursos externos para el impulso de proyectos y programas nacionales, tornan las decisiones en esta materia, urgentes y de la mayor prioridad.

Se trata de revisar toda la capacidad gerencial y técnica orientada al manejo de la oferta internacional de recursos y, a la generación de ayuda financiera y técnica de acuerdo a las prioridades que el equipo de gobierno defina.

Es indispensable por tanto, mejorar la capacidad instalada al más breve plazo, permitiendo entre otros propósitos articular las demandas nacionales y ordenar los mecanismos de coordinación y vinculación con las fuentes bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo.

Gestión de proyectos

En el área de administración y control de proyectos de desarrollo, especial significado han adquirido éstos en relación a los montos de inversión pública, al peso relativo en el endeudamiento externo, a la función redistributiva y sobre todo, al impacto social que generan.

El establecimiento de una capacidad institucional para el monitoreo y evaluación selectiva de resultados en proyectos prioritarios, se torna necesario no sólo para el control efectivo de cumplimiento físico de avance sino por alimentar las decisiones que den seguridad de continuidad y correcciones oportunas.

Articulación sector público-sector privado

Se amplifica el problema de la articulación y coordinación con el sector privado, ya que tradicionalmente no se han desarrollado ni utilizado mecanismos e instancias orientadas a producir esos efectos.

El ajuste del papel del Estado en los sectores de la producción, amerita el establecimiento de nuevos instrumentos y capacidad institucional de concertación en determinadas áreas de gestión económica. La concertación necesita en adición a las decisiones que la impulsan, crear, mantener y darle continuidad a estructuras y mecanismos orientados a esos fines.

Coordinación con el sistema de ONG's

Un fenómeno de significativo dinamismo ha sido el origen y proliferación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S), también conocidas como Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), con un papel activo y competitivo en la entrega de servicios a la población. Su evolución ha sido tan importante en términos cuantitativos y cualitativos, que el sector público no ha estado preparado para establecer vinculaciones ordenadas, ni mucho menos para regular u orientar sus acciones.

La situación actual se torna más compleja en cuanto que los problemas de descoordinación provocan no sólo duplicación de esfuerzos sino que conflictos en el tipo de servicios necesarios

para la comunidad, su modalidad de entrega y las prioridades de cobertura de los mismos.

Este grupo de organizaciones debe considerársele como un sistema y no como un conjunto disperso sin posibilidades de impacto; es preciso por ello considerar el desarrollo de una capacidad de vinculación, inserción y aprovechamiento global de sus recursos, eliminando las concepciones antagónicas entre sector público y ONG'S.

Gestión de políticas y Programas de Integración

La perspectiva de incorporación en un esquema renovado de integración centroamericana, plantea la urgente previsión de diseñar ajustes a la organización estatal para la gestión de políticas y programas comunitarios.

Honduras como el resto de los países de la región, ha mostrado un prolongado y drástico deterioro de la capacidad institucional —estructura e instrumentos de gestión— orientada a la participación en los procesos de integración económica.

Los acuerdos de Esquipulas han dado paso fundamentalmente a la revisión de la organización comunitaria, siendo indispensable retomar esa tarea a nivel nacional.

Conclusión

Los puntos anteriores son una invitación a la reflexión sobre el papel del

Estado en nuestra sociedad. Nadie pone en duda la necesidad de racionalizar al Estado y hacerlo más eficaz y efectivo.

No hay que olvidar que existe el marco constitucional que nos da el campo dentro del cual se pueden llevar a cabo las acciones de reforma gubernamental según sea la orientación que se juzgue más conveniente. Pero la

definición de dicha orientación será el primer paso en el camino para mejorar la gestión del Estado, lo que no será labor de un día, sino un esfuerzo paciente y prolongado que al culminar nos dejará con un sector público bien organizado, bien dotado de los recursos necesarios para enfrentar los desafíos que traerán los años de esta década y los albores del nuevo siglo ◊