

CAPITULO II

II. DESCENTRALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y REFORMAS DEL ESTADO

1. Contexto de la Descentralización y Modernización del Estado

Partiendo del análisis de la Teoría de Sistemas N. Luhmann, vemos que los sistemas sociales están sometidos a un profundo proceso de diferenciación social y funcional. Este proceso implica que cada uno de los diversos subsistemas sociales también se van transformando y adquiriendo una creciente autonomía con respecto a los otros; con ello se desmorona la tesis o la clásica noción, que solo a través del Estado y la política es posible representar la unidad de la sociedad. (Luhmann: 1997).

Los cambios operados en los sistemas sociales tienen como elemento central el cuestionamiento, la reducción de las funciones del Estado y de la política como instancias generales de representación y coordinación de la sociedad.

Las reformas del Estado, descentralización y democracia emergen como principios fundamentales a la hora de redimensionar el sentido de la existencia de una sociedad, que hoy se nos presenta como funcionalmente diferenciada, donde los proyectos políticos nacionales, y la restitución democrática debe ir acompañada de un proceso de perfeccionamiento de la misma y que esos sólo es posible a partir de una redistribución del poder del Estado que permita un control efectivo del poder por parte de la ciudadanía.

La descentralización, como redimensionamiento del Estado, es un proceso que se ha venido desarrollando en toda América Latina desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Son períodos que se entra en una fase de democratización de las sociedades, después de haber transitado por regímenes y dictaduras militares que impusieron un Estado autoritario. En toda la región del continente se han venido dando procesos de descentralización, como una forma de democratizar y modernizar el Estado.

La descentralización forma parte del cambio relaciones entre el Estado y la sociedad civil y se da en el contexto de la modificación de su rol y de la modernización de este órgano político de dominación. La descentralización se enmarca en el contexto de la modernización y reformas del Estado, que empiezan ha desarrollarse con las denominadas “segunda

generación de reformas”, iniciadas en los años 80 y 90 del siglo pasado. Estas reformas están vinculadas a la gestión de la crisis económica y a la democratización política de los regímenes autoritarios que se habían venido sucediendo.

Las reformas en esta nueva época adquieren otra connotación, en relación a las de la primera generación, son mucho más avasalladoras, están dirigidas a transformar la administración pública, a reducir o adelgazar el Estado, hacerlo más eficiente, obligándolo a renunciar a sus funciones: de seguir cumpliendo los roles de promotor, regulador del mercado, empleador, prestador de servicios, subsidiador y otras funciones que caracterizan su larga trayectoria intervencionista.

Oscar Oslak (1999) es del criterio que las reformas introducidas con la primera generación no tuvieron mucho éxito, los resultados fueron muy pobres en relación a las expectativas esperadas. Tuvieron mejor éxito las reformas introducidas con los regímenes autoritarios. “Aunque por su propia naturaleza los regímenes burocráticos-autoritarios tuvieron mejor fortuna en cuanto a dictar legislación, establecer sistemas, crear agencias e instituir ciertas prácticas administrativas, los resultados por lo general no se sostuvieron en el tiempo. En cambio, las reformas que impulsaron muchos de esos mismos países desde la segunda mitad de los años 80 y, especialmente, durante la década de los 90, pudieron concretarse con un grado de éxito mayor” (Oszlak: 1999; 84).

Con la implementación de las nuevas reformas, en una segunda etapa, se apela a la descentralización del Estado. La descentralización del Estado se plantea ahora desde una perspectiva de la redistribución de poder, de una descentralización territorial, trasladando funciones y poder a los municipios, a los gobiernos locales, todo ello vinculado con las políticas de ajuste estructural y a la problemática de desarrollo y reforzamiento de los gobiernos locales. Este nuevo planteamiento de la descentralización consiste, fundamentalmente, en crear y fortalecer las instancias para la toma de decisiones sobre asuntos referidos a la gestión pública.

De una forma amplia, la descentralización se puede definir como la transferencia de poder del nivel superior a niveles inferiores dentro de una estructura jerarquizada. Así planteado éste concepto también significa las transferencias de competencias a gobiernos locales o municipales (descentralización territorial) o las transferencias de competencias a

instituciones para-estatales o incluso no gubernamentales (descentralización funcional); la que a su vez tiende a confundirse con el concepto de privatización (Luhmann: 1988).

La descentralización, de esta manera, sería la solución al problema de la burocratización y la ineficiencia de las instituciones centralizadas, garantizaría mejores condiciones para la libre movilidad de los recursos entre las regiones de un país. La idea de descentralización aparece asociada así a la privatización y despolitización de las relaciones de los ciudadanos y el Estado.

Las reformas, la modernización y la descentralización del Estado se plantean desde el contexto de las reformas estructurales de la economía, con el objetivo de reducir las funciones del Estado, desregulación de la economía hacia la apertura del mercado, privatización de las empresas estatales y los servicios públicos o trasladando dichas funciones a otras instancias o al sector privado. Sobre este aspecto Oszlak es del criterio que:

La privatización, la descentralización, la desregulación y la tercerización de servicios redujeron el aparato estatal, pero expandieron al mismo tiempo la responsabilidad del mercado y la sociedad civil en la satisfacción de las necesidades sociales, modificando profundamente el esquema de división social del trabajo. Los gobiernos provinciales y locales pasaron a asumir un papel mucho más relevante como eje central del vínculo Estado-ciudadanía, mientras que el sector más concentrado del capital se convirtió en el principal proveedor de bienes y servicios públicos (ibidem; 91).

Modernizar el Estado se ha entendido, desde la concepción política de los organismos internacionales, como una modernización de la deficiente gestión pública, es decir, que se desarrollen propuestas y vías pertinentes para que éste alcance cada vez mayores niveles de eficiencia y calidad en la gestión de los servicios y políticas públicas. Estas propuestas tiene una orientación económica - administrativa en el sentido de buscar mejorar las capacidades gerenciales del aparato estatal.

Entre las estrategias más referidas y difundidas que se han diseñado para hacer operativa tal racionalidad modernizadora; destaca la que propugna por la modernización del sistema político sustentada en el desenvolvimiento sistemático de procesos de descentralización políticos y administrativos del Estado.

Es en este contexto de las reformas económica neoliberales que en Honduras se plantea la descentralización y modernización del Estado, a principios de los años 90 con el gobierno de

Rafael Leonardo Callejas (1990-1994) fiel y aplicado ejecutor de las políticas neoliberales. La descentralización en este país tiene la característica de ser un factor más de origen externo que nacional, ya que fue sugerido por las agencias internacionales de cooperación como: la Agencia de los Estado Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras, quienes condicionan el financiamiento para la reforma institucional como sostenibilidad de las reformas económicas.

Existen diferentes formas de descentralizar. Estas varían según los intereses y la estrategia política de los reformadores. La descentralización pasa por la desconcentración, que es una simple delegación de funciones, traspaso de ciertas decisiones y uso de recursos financieros, hasta la transferencia real de de toma de decisiones, en algunos casos, acompañada por el fortalecimiento de las capacidades a nivel local, ya sea municipal o comunal, pero la pregunta clave es ¿A que nivel o quien toma las decisiones más importantes?

La otra forma es la descentralización propiamente dicha, que es un proceso político y social que consiste en la transferencia de competencias, funciones responsabilidades, recursos materiales y humanos del gobierno central a otras instancias de gestión diferentes de lo nacional o a los gobiernos locales. En este proceso se traslada la toma de decisiones y la ejecución de lo decidido a entes distintos del gobierno y con cierto grado de autonomía.

La descentralización es una redistribución de los poderes del Estado, que consiste en crear y fortalecer unas instancias nuevas para la toma de decisiones sobre los asuntos referidos a la gestión pública, para dinamizar la eficiencia y la operatividad de la administración del Estado en la prestación de bienes y servicios.

Desde la concepción del neoliberalismo, descentralizar equivale a reformar el Estado y reorientar el gobierno, así también se concibe como un nuevo paradigma de desarrollo y un mecanismo que garantiza la gobernabilidad.

La modernización por su parte se entiende como la restauración o transformación de estructuras antiguas del Estado para hacerlas más eficientes, dinámicas y abiertas al cambio.

Modernización alude a mejoramiento, “aggiornamiento”, restauración o eliminación de prácticas consideradas “viejas”. Disolución o rescate de medios institucionales. Formación de nuevas prácticas e instituciones “acordes” con los tiempos. Modernización supone necesariamente un juicio negativo respecto del

pasado. Se moderniza lo antiguo y este acto es en sí mismo un valor positivo. Los efectos de la modernización no tienen cabida en el cálculo del cambio. La reforma es el medio de la modernización, que es el fin. De ese modo, el Estado moderno es eficiente, centrado en la regulación, pequeño en dimensión y facilitador de la gestión del mercado. El Estado premoderno es en contraste, interventor, ocupado de estimular el consumo y no la producción, hipertrofiado e ineficaz. Se trata de modernizar al mismo tiempo en que se impulsa una forma nueva de vinculación con la economía internacional. (Sojo: 2000; 10).

La descentralización y modernización del Estado no es nada nuevo en Honduras. Este tiene sus antecedentes en los años 50 y 60 del siglo pasado, cuando al igual que el resto de países de la región de Centroamericana, se da un proceso de modernización dentro del marco del modelo de desarrollo, auspiciado por la CEPAL, de industrialización por sustitución de importaciones.

En este intento de modernización del Estado se crean nuevas instituciones estatales autónomas y semiautónomas descentralizadas, con el propósito de ejecutar programas sociales. Se moderniza la banca y el comercio, se implementan una serie de reformas fiscales, tributarias, económicas y educativas. Estas se conocieron como “reformas administrativas” que posibilitaron la expansión y modernización del Estado, dinamizaron al Poder Ejecutivo y a modernizaron la administración central.

Las décadas de los años 50 y 60 fueron los años de auge del capitalismo en la región, que se concretizaron en el crecimiento económico experimentado por los países de Centro América, que condujo a la creación del Mercado Común Centroamericano como un bloque regional de comercio. Aunque este fue un crecimiento económico sin redistribución de la riqueza, profundizó las desigualdades sociales y políticas, aumentó la pobreza y la exclusión social.

Este tipo de modernización del Estado, que se da en estas décadas, tenía el propósito de adecuar el aparato estatal arcaico basado en una economía agrícola y con un sustento político oligárquico, a las nuevas exigencias de la acumulación capitalista sobre las necesidades de democratizar la sociedad civil como sociedad política, con ello también se produce el intervencionismo del Estado en la economía y en la política, así como el centralismo en la toma de decisiones y en la concentración del poder.

El Estado autoritario que hunde sus raíces en la sociedad colonial y postcolonial organiza el poder político en espacios fragmentados desde el punto de vista geográfico y

étnico, negando la institucionalidad de la diferencia étnica de la sociedad en aras de constituir un Estado unitario homogéneo. Es en este espacio de organización política que surgen los caudillos y dictadores que dieron forma y marcaron de manera determinante el Estado hondureño en los siglos XIX en la postindependencia y siglo XX. El cual manejado por militares, en alianza con la oligarquía terrateniente burguesa, crearon regímenes dictatoriales que impidieron el desarrollo de instituciones que ejercieran un control democrático y la potencialidad de la sociedad civil para demandar y reclamar derechos políticos y sociales.

Los regímenes autoritarios se caracterizaron por:

La verticalidad en la toma de decisiones, por la ideologización de los conflictos, centralización, un estilo cerrado y exclusivo, ausencia del debate, la supremacía de lo militar sobre lo civil, intolerancia, participación obligada, la impunidad generaliza y exclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones. Este tipo de Estado es esencialmente cerrado, el poder político se concentra en el vértice de la pirámide y del cual sólo disfrutaban un círculo muy reducido y muy cercano al “jefe”. Las estructuras de mando y los niveles de competencia aparecen bien definidos y no se aceptan fácilmente las demandas, las sugerencias o los consejos, los asuntos públicos son manejados en la secretividad y la confidencialidad. (Salomón: 1998:10-11)

Estos regímenes concentraron el poder, creando un Estado autoritario y policíaco, violador de los derechos humanos y de las libertades sociales e individuales, impidieron el desarrollo de organizaciones políticas y sociales que ejercieran pesos y contrapesos en la sociedad para el establecimiento de un Estado de derecho que garantizara los derechos de los ciudadanos.

Los militares y los regímenes dictatoriales, que en la mayoría de los casos ejercieron el poder aliados con elites políticas tradicionales, defendieron durante decenios un sistema político cerrado e impidieron la creación de instituciones y mecanismos políticos que permitiesen un control democrático y constitucional de la actuación del Estado, así como la organización de grupos de la población no privilegiados, para defender sus derechos. (Gómez: 2002; 41).

El Estado autoritario, que se caracteriza por la concentración del poder político y administrativo, fue perdiendo la desconfianza de los ciudadanos frente al sistema político. La falta de credibilidad en sus instituciones, una sociedad civil débil y fragmentada, casi sin presencia y excluida de ese sistema, impunidad ante las actuaciones reñidas con la Ley, con

una herencia política de una cultura antidemocrática y violenta, es parte de los rasgos que caracterizan al Estado hondureño.

Este tipo de Estado entra en crisis en la década de los 80 al explotar la crisis económica y política que obliga a modernizarlo. Esta modernización entraña un proceso de transformación de la sociedad que evidencia una lucha por establecer un nuevo orden social. Este orden social se establece por oposición al viejo orden imperante: “Estado fallido”, que ya no responde a las nuevas exigencias de la sociedad, a los procesos de globalización y del sistema.

Este nuevo orden social requiere de una (re) distribución de funciones del Estado, las que se hacen desde una racionalidad técnico-instrumental que es donde se definen las condiciones de existencia de los individuos. Mientras la delimitación de jerarquías y relaciones de poder hacen referencia a una racionalidad normativa (sustantiva), mediante la cual los individuos toman conciencia de su existencia para convertirse en sujetos con derechos que regulan la vida en sociedad.

J. Habermas en *“La Teoría de la Acción Comunicativa”* (1982) hace referencia a la racionalidad técnica como una racionalidad instrumental, mediada por intereses de dominio que se fundamenta en un espacio de experiencias que es el sistema y el horizonte de expectativas que es el sujeto. Liga al sujeto con el sistema y viceversa. Este autor propone un modelo que permite analizar la sociedad como dos formas de racionalidad que están estrechamente vinculadas entre sí: la racionalidad sustantiva del mundo de la vida (democrática, dialógica) y la racionalidad formal del sistema, que es una racionalidad instrumental que actúa en relación a medios y fines.

En esta relación, el mundo de la vida representa una perspectiva interna como el punto de vista de los sujetos que actúan sobre la sociedad para transformarla, mientras que el sistema representa la perspectiva externa, como la estructura sistémica (racionalidad técnica, burocratización de las instituciones), este tiene sus raíces en el mundo de la vida.

La racionalidad formal es la manera como esta organizada la sociedad, es una relación de sujetos hablantes que establecen diálogo, que actúan, disienten en sus pretensiones para llegar a acuerdos y consensos. Esto solo se puede lograr mediante la acción comunicativa, que es una comunidad de diálogo, basada en la verdad, en la igualdad, la sinceridad y la

libertad, donde se rescate los principios ciudadanos y la comunión para superar las relaciones de dominación.

En esta misma perspectiva, Habermas manifiesta una preocupación por la racionalización diferenciada del mundo de la vida y del sistema, es decir, se manifiesta una colonización del mundo de la vida por el sistema. Esta tesis de la colonización del mundo de la vida implica una reafirmación de que en el mundo moderno, con la globalización, la racionalidad formal triunfa sobre la racionalidad sustantiva y esta llega a dominar áreas de la vida tan definidas formalmente por la racionalidad sustantiva como: la cultura, la educación, la economía, la forma de organización y reproducción de la sociedad, el Estado, etc.

Habermas establece una relación dialéctica entre el sistema y el mundo de la vida, su preocupación central es el modo en que en el mundo moderno el sistema controla el mundo de la vida, generando procesos divergentes cada vez mayores entre ellos por el “desacoplamiento” que existe. Este desacoplamiento dialéctico del sistema ejerce violencia y un creciente poder de dominación que se impone sobre el mundo de la vida, transformando diferentes aspectos de la cotidianidad, ejerciendo control sobre ellos y cerrando o restringiendo la comunicación entre los sujetos parlantes.

En esta relación dialéctica, que opera entre los cambios de la racionalidad técnico-instrumental desde el sistema, se evidencia la noción de modernización, mientras que los cambios que se dan desde la racionalidad normativa (formal) hacen referencia a la noción de modernidad. La transformación o modernización del Estado y de la sociedad se presentan como una tensión entre modernización y modernidad, es la lucha entre lo viejo y lo nuevo.

En esta lucha entran en conflicto las normas y las prácticas, tanto universales como particulares: políticas, económicas y sociales por el establecimiento de un nuevo orden que conducen a confrontaciones sociales, porque se ha cerrado o restringido la acción comunicativa entre los actores o sujetos de la acción social. Los espacios del diálogo se han ido cerrado, las manifestaciones del lenguaje como forma de comunicación entre los sujetos son cada vez más distantes, se imponen las decisiones desde el sistema contra los intereses de grupo y de clase, esto genera los conflictos y las confrontaciones que luego se transforman en crisis dentro del mismo sistema. Para Habermas las crisis sistémicas son cíclicas y permanentes, porque es la lucha por la sobrevivencia y modernización del sistema.

Los conflictos sistémicos se manifiestan a partir de los años 80, quizá es el momento más aguda de la crisis económica estructural del capitalismo, que se venía arrastrándose desde la década anterior. Esta crisis económica se combina con una profunda crisis social y política, manifiesta en los conflictos en los diferentes niveles, formas y contenido en cada uno de los países de la región de Centro América.

Una de las manifestaciones más visibles y críticas de esta crisis fue el estallido de la deuda externa que imposibilitó el crecimiento y desarrollo social de los países. Es en este marco que se plantea el problema de la democratización política y de la descentralización del Estado, vinculada a los intentos de dismantelar las instituciones estatales autónomas encargadas de desarrollar los programas de las políticas sociales y de reducir sus funciones en el campo de la regulación de la economía por parte del Estado.

La descentralización se inicia como parte de la modernización del Estado hondureño y trata de profundizar el proceso de democratización que se había iniciado en la década de los 80 mediante la participación ciudadana y en el contexto de los ajustes estructurales, para adecuar las estructuras del Estado a los procesos de globalización y de apertura de la economía al mercado, dentro de la eficiencia y competitividad, dos componentes básicos de los nuevos principios de la democracia. Bajo estos parámetros se condicionan y concertan las reformas institucionales.

2. Las Reformas del Estado en Honduras

La modernización del Estado revela las relaciones de poder y prácticas sociales vinculantes. Las reformas, son procesos normativos racionales que buscan la legitimidad del Estado, son concebidas por una nueva dirigencia de tecnócratas que hacen su irrupción en la esfera gubernamental, desplazando a las dirigencias partidistas tradicionales de sus funciones político-organizativas, para conducir los asuntos de la gestión pública. Es así, como el gobierno de Callejas, auspiciado por los organismos internacionales, instituye en 1991 la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, como una figura político-técnica.

En ese mismo año se aprueba la Ley de Modernización del Estado (Decreto 190-91). Mediante estos dos instrumentos político-jurídicos se da paso a la conformación del

Programa Global de Modernización del Estado, siendo una de las principales propuestas de transformación de la administración central.

Esta Comisión de la nueva dirigencia de técnicos promueve una oferta de reestructuración del Estado y de la sociedad, “que busca estructurar una sociedad vacía de conflictos en donde la libertad individual no signifique la negación del Estado sino la participación en él...” (Torres: 1998; 90). Las reformas del Estado las definen como una empresa “democrática, pluralista y participativa”, porque tratan de incorporar el mayor número de ciudadanos, instituciones y diversos sectores de la sociedad para crear una imagen de conciliación, participación e inclusión social.

La Comisión Presidencial de Modernización del Estado definió las Reformas como:

“El conjunto de transformaciones, mejoras e innovaciones políticas e institucionales, promovidas para hacer más eficiente la generación de los bienes y servicios que el Estado aporta para el desarrollo de la nación. Sus ámbitos no sólo se circunscriben a reformas en la administración pública, sino que abarca las esferas política, legislativas y judiciales, de tal manera que las reformas en su conjunto contribuyan al fortalecimiento eficiente de las gestiones estatales y la consolidación de la democracia”.¹²

Esta definición de reformas es restringida al ámbito del Estado y concretamente a los cambios operados en relación a las reformas institucionales en estrecha vinculación con los ajustes estructurales y el mercado. Son reformas para ir adaptando las instituciones a los cambios operados con la globalización y con el proceso de democratización de la sociedad. La modernización vista desde esta perspectiva no alude a los cambios políticos, sociales y culturales, más se vincula con los cambios y al desarrollo económico en la prestación de bienes y servicios.

El proceso de reformas y modernización procuraba la profundización de la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho, que incluyen transformaciones en la estructura del Estado, en lo político, institucional, administrativo, financiero y fiscal, tal como se concibe en el Programa de Modernización. En dicho Programa se contemplan cuatro áreas estratégicas básicas de transformación y modernización del Estado hondureño.

¹² Comisión Presidencial de Modernización (1993). *Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras*. Tegucigalpa, 1993.

Las reformas al sistema política político consistían en;
Reformas de los Poderes Ejecutivos, Legislativo, y Judicial;
Descentralización política-administrativa y;
Redimensionamiento y modernización de la administración pública.

Las reformas políticas y legislativas comprenden: Consolidar y profundizar la democracia; Perfeccionar el proceso parlamentario; Hacer modificaciones a la Ley Electoral y de los Partidos Políticos (elecciones para Presidente, Diputados y Alcaldes Municipales mediante papeletas separadas); Fortalecer la representatividad y transparencia en las elecciones; Racionalizar y hacer más efectiva la labor legislativa.

La descentralización política-administrativa se concibe como el traslado de funciones y responsabilidades del gobierno central a los gobiernos municipales, a fortalecer la autonomía del municipio y a generar mayor participación ciudadana en la gestión municipal. Mientras que el redimensionamiento y modernización de la administración pública se orienta en dos líneas: por una parte a introducir más eficiencia, modificando funciones y estructuras de los ministerios como el de Educación, de los entes autónomos y de los desconcentrados y, por otra parte, a la privatización de instituciones y servicios públicos.

La reforma jurídica comprende: Fortalecer la administración e independencia del Poder Judicial; Fortalecer la constitucionalidad; Reformar el sistema de aplicación de justicia implementando los juicios orales y públicos; Anteceder el sistema y capacitación de los jueces; Modernizar la administración del Poder Judicial; Creación del Ministerio Público; Establecimiento de la carrera judicial; Promulgación del Código de Procedimientos Penales que establezca el juicio acusatorio.

Las reformas al Poder Ejecutivo comprenden: Descentralización política- administrativa; Facilitar la democracia participativa; Descentralización-privatización, Redimensión y modernización de la administración pública; Política de privatización de los entes descentralizados; Rediseño del marco institucional de la administración pública; Nuevo régimen de competencias; Evaluación de los modelos de organizacionales; Fortalecimiento de la capacidad de elaboración y evaluación de políticas; Revisión del sistema institucional de planificación; Transformación de los servicios sociales básicos; Definir le marco de descentralización y desconcentración de estos servicios sociales; Desburocratización y

democratización de los servicios estatales; Desarrollo de la gerencia pública por medio de programas de capacitación; Fortalecimiento institucional para el desarrollo tecnológico con vistas a la integración centroamericana e involucrando al sector privado; Fortalecimiento de la gestión ambiental y Modernización financiera del Estado.

La modernización y las reformas del Estado en Honduras se dan desde la concepción política neoliberal, de restringir la participación del Estado en el proceso económico para establecer una economía de mercado. De esta forma se conciben las reformas como sinónimo de salida del Estado de la actividad económica y aumento de la eficiencia del Gobierno y de la administración pública, en reducir sus costos, para realizar una transformación del “Estado desarrollista” o benefactor. En esta transformación se proponiendo la liberación, la desregulación y la disciplina monetaria y fiscal, la devaluación de la moneda, privatización de empresas públicas y de servicios sociales, con el propósito de garantizar la estabilidad económica y atraer la inversión de capital privado, para mejorar la competitividad de la economía hondureña en el mercado internacional.

Esta concepción queda demostrada en algunos de los objetivos fundamentales del Programa de Modernización del Estado¹³ elaborado por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado cuyos objetivos son:

- a. Profundizar la democracia de la sociedad y sus instituciones,
- b. Fortalecer el Estado de derecho y la sociedad civil,
- c. Redimensionar y modernizar el campo de acción del Estado, en función del reordenamiento económico y de su intervención en el campo social,
- d. Mejorar la equidad, la eficiencia y la participación en la provisión de los servicios sociales básicos a cargo del Estado, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza,
- e. Acelerar el desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico de la sociedad.
- f. Modernizar la administración del Estado, aumentar la eficiencia y eficacia de sus actividades y servicios, y arraigar la ética en el servicio público.

Dentro de estos objetivos se define toda la estrategia de modernización del Estado, su relación con la sociedad y el mercado. Se redefine el papel del Estado en la regulación de la

¹³ “Descentralización y Fortalecimiento Municipal”, Comisión Presidencial de Modernización del Estado, Tegucigalpa, septiembre de 1993.

economía y en la prestación de bienes y servicios a la sociedad, la función y dimensión del Estado en un nuevo orden económico, promover y ampliar la participación ciudadana en los asuntos de carácter nacional y local para garantizar la gobernabilidad.

En una primera etapa la descentralización se entendió como privatización de las empresas del Estado. En esta primera fase, durante el Gobierno de Callejas, se privatizaron una serie de empresas públicas, mediante formas no muy transparentes, que fueron traspasadas a grupos de poder económico vinculados al gobierno.

Entre las primeras y principales empresas públicas privatizadas fueron Cementos de Honduras, una empresa rentable que paso a ser controlada por una financiera administrada por los militares; la maquinaria y equipo pesado de la Dirección General de Caminos, traspasado a una empresa conformada por grupos ligados al partido de gobierno¹⁴. “Este mismo desenlace provoca discrepancias entre los empresarios nacionales partidarios de la privatización, pero no bajo esta forma de favoritismos hacia militares o hacia grupos económicos ligados al partido gobernante” (Godichet, Del Cid, et, al: 1997; 26). En este mismo periodo se liquida la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI); se recortan los subsidios de los servicios públicos como: el transporte, energía eléctrica, servicio telefónico, agua, salud y educación.

En este gobierno del Partido Nacional también se insistió en la privatización de los servicios de salud y educación. En la educación superior se crearon condiciones para romper el monopolio de la educación superior manejado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, se modificó la Ley de Educación Superior promoviendo la creación de otras Universidades privadas alternativas.

Así de esta forma, la descentralización en el Programa de Modernización del Estado se contempla como: la formulación de un nuevo régimen de competencias, diseño de una política de privatizaciones de las empresas públicas y entes descentralizados, definición de un marco de descentralización de los servicios sociales básicos y el fortalecimiento del gobierno municipal.

En este marco normativo de las reformas del Estado se contemplan también objetivos sociales. Se crean nuevas instituciones sociales autónomas como paralelas a las existentes.

¹⁴ El expresidente Rafael Leonardo Callejas enfrentó nueve demandas judiciales por delitos de corrupción, relacionado con las ventas de bienes del Estado que fueron subvalorados para favorecer a grupos poderosos vinculados a su partido en el gobierno: el Partido Nacional.

Así, se fundan instituciones como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), el Programa de Asignación Familiar (PRAF), este último atiende las necesidades de madres solteras con un bono familiar y contribuye en la dotación de bolsones escolares para los hijos de estas madres y de escasos recursos económicos.

Estos organismos se crean como entes descentralizados y son constituidos para darle un “rostro humano” a las medidas de ajuste estructural, con programas compensatorios, como respuesta a la necesidad, que cada vez es más apremiante, de combatir la pobreza y de dotar con un mínimo de servicios sociales y de infraestructura básica a las regiones o comunidades marginadas socioeconómicamente.

Uno de los ejes fundamentales de la política de descentralización del Estado es el componente de descentralización municipal. Con esta estrategia de descentralización se ve a los gobiernos locales concibiéndolos como canales importantes de mediación para acceder a la población y estratos de la sociedad menos favorecidos y de esta forma transformar el centralismo que opera en los distintos niveles: en las elecciones que los ciudadanos mantienen con sus gobernantes locales y en las relaciones que los gobiernos locales mantienen con el gobierno central.

Se supone, que los gobiernos locales están más cerca interactuando con la población, son más sensibles y están pendientes de sus necesidades locales. Con la descentralización “se crean y fortalecen nuevas formas de relación entre Estado y sociedad civil ya que incluye comunidades locales, empresa privada, grupos de clase, iglesias, sindicatos, ONGs, medios de comunicación, partidos políticos, etc.” (Salomón, et, al: 1996; 14).

En consecuencia, las reformas y la modernización del Estado implican el establecimiento de una nueva institucionalidad dentro de nuevas relaciones sociales. En estas nuevas relaciones sociales, que se establecen con la modernización del Estado, irrumpen en los escenarios nuevos actores sociales que habían estado excluidos, que ahora cobran vida propia y reclaman su inclusión en la participación.

La lucha por su constitución como sujetos sociales, es al mismo tiempo la lucha por la reestructuración de sus sistemas de reconocimiento y mediaciones. Es una confrontación de racionalidades e intereses que se desplaza y reproduce en toda la estructura política, económica y social, creando fisuras, desata conflictos y abre nuevos focos de tensión y lucha social. Esta es una lucha por la hegemonía y la dominación.

Las reformas trajeron consigo la proliferación de conflictos y escenarios de confrontación, por demandas y necesidades que no habían sido satisfechas. En lo sucesivo, los gobiernos ya no solo se dedican a gobernar sino, también a operar y manipular políticamente los conflictos generados por las reformas. El poder se desplaza hacia zonas desconocidas, a otras instancias, son otros grupos, fuerzas políticas y sociales quienes definen la agenda y los escenarios del conflicto, afloran nuevas estrategias de lucha, nuevas demandas y propuestas para las cuales los gobiernos no estaban preparados y no tienen respuestas.

Para hacer frente a estos conflictos los gobiernos han tenido que conformar comisiones Ad-hoc que se instituyen como paralelas a las instituciones estatales y a las dependencias del poder público encargadas de resolver o mitigar la situación conflictiva. Para cada problema o conflicto se crean comisiones especiales compuestas por “superhombres”, por encima de las instituciones con el propósito de restablecer el equilibrio y el orden social, aunque en la práctica estas comisiones solo dilatan más el problema, diluyéndose entre la burocratización y la ineficiencia.

El discurso reformista del gobierno y la apertura democrática hace que los agentes y movimientos sociales pugnen por su reconocimiento como actores y por la apertura e institucionalización de verdaderos espacios de inclusión y participación. El recurso de la igualdad y la satisfacción de las necesidades básicas convocan a los movimientos sociales, que se activan y actúan en la búsqueda de acciones y de una identidad colectiva, luchan por tener un lugar y un papel en la modernización del Estado y en la transformación de la sociedad.

El proceso de reformas y modernización del Estado ha quedado inconcluso, tuvo mucha fuerza a principios de los años 90, en el gobierno nacionalista de Rafael Callejas, pero no se profundizó en los siguientes gobiernos, incluso este proceso tuvo mucha crítica por parte de la sociedad civil por la forma en que se ejecutó, el que fue entendido como privatización de servicios públicos y no como descentralización.

Dentro del proceso de descentralización promovido, la que más éxito tuvo fue la descentralización de los servicios de salud y del sistema educativo. Aunque en educación se requiere profundizar más el proceso con una verdadera transferencia de funciones,

responsabilidad, recursos y autoridad a los entes departamentales y municipales donde se administra la gestión educativa.

3. Impacto de las Reformas del Estado en el Sistema Educativo

La descentralización en la educación en Honduras se empieza a plantear en los años 50 del siglo pasado, en el contexto de la modernización del Estado donde se formulan una serie de reformas, incluyendo las reformas al sistema educativo. Este es el período de la industrialización por sustitución de importaciones, donde el Estado se convierte en el principal inversionista y en agente del desarrollo.

Esta es la fase de expansión e intervención del Estado, son los años de la planificación centralizada, que trataban de mejorar (eficientar) la planificación y administración central, es la implementación de planes regionales y urbanos que incorporan la dimensión espacial a las políticas de planificación económica y social, que se formulaban mientras se constituían una serie de instituciones autónomas descentralizadas que expresaban la modernización del Estado. Entre estas instituciones se crean las Supervisiones Departamentales en los 18 departamentos del país, dependientes del Ministerio de Educación Pública con una autonomía relativa.

Este proceso de descentralización que se plantea en las décadas del 50 y 60 del siglo XX, tiene la hegemonía de lo público como característica constitutiva del sistema educativo y por lo tanto de las definiciones de sus políticas o de las orientaciones fijadas para administración de su campo. Las políticas educativas fueron configurando el sistema, prescribiéndole direcciones deseables respecto de sus misiones y modalidades de administración e instrumentos de gestión, aún cuando administrar el sistema educativo haya adquirido históricamente distintos significados.

Los cambios dados en la definición de la política pública con el advenimiento de concepciones desarrollistas y neoliberales con su consecuente introducción en la administración de lo educativo, llevan a asociar la planificación educativa con planificación económica, donde la educación adquiere otras dimensiones, se educa no para el desarrollo de la sociedad, sino para el mercado, para la competitividad y el consumo.

En consecuencia, con las reformas introducidas en los años 80 y 90, se abre otro universo en materia de administración educativa, se adoptan nuevos significantes o se retoman antiguos términos como; gestión, calidad, eficiencia, participación, autogestión, gerenciamiento, etc. que sin duda alguna, tuvieron un impacto significativo en la educación, modificando concepciones, percepciones y contenidos estructurales en el sistema.

Las reformas y la modernización del Estado en la década de los años 90 tuvieron un impacto directo en la reforma educativa en Honduras, que experimenta cambios significados en su concepción filosófica y pedagógica. El verdadero proceso de descentralización educativa se empieza a diseñar a principios de los años 90, con la aprobación de la Ley de Modernización del Estado en 1991, mediante el Decreto Legislativo 190-91.

En 1992 el Gobierno de Rafael Leonardo Callejas (1990-1995) aprobó el Programa Nacional de Modernización de la Educación, donde se definen las líneas estratégicas de los cambios en el sistema educativo nacional. Las reformas educativas se insertan como parte del Programa Global de Modernización del Estado Hondureño que se enfocan a la transformación del Estado y de la sociedad, con énfasis en la participación ciudadana.

El Programa de Modernización de la Educación contempla una serie de reformas al sistema educativo nacional y político-administrativo, enmarcadas dentro de las reformas Globales de Modernización del Estado como: la descentralización política-administrativa y; el redimensionamiento y modernización de la administración pública.

El objetivo básico del Programa de Modernización de la Educación es:

“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”¹⁵

Entre las reformas al sistema educativo nacional se destacan las siguientes:

¹⁵ Comisión Presidencial de Modernización (1993). *Programa Nacional de Modernización de la Educación en Honduras*. Tegucigalpa, 1993.

- a. La reestructuración de la Secretaria de Educación, para que este organismo estatal sea más eficiente y operativo en el desempeño de sus funciones, que efectúe controles más eficaces en todo lo relaciona al campo educativo.
- b. La reforma curricular en los niveles pre-escolar, primario y secundario, con ejes transversales orientado al trabajo productivo, ciencia y tecnología, educación preventiva, democracia y derechos humanos, equidad de género, valores ético-morales, identidad nacional, población y ambiente, salud, paz y convivencia social.
- c. Descentralización del sistema educativo a través la regionalización de la educación mediante creación de las Direcciones Departamentales de Educación que involucre la participación comunitaria.
- d. Transformación de las escuelas unidocentes en bidocentes a través de un proceso gradual, con el propósito de consolidar la educación básica de nueve años,
- e. La introducción de la educación bilingüe intercultural en el sistema educativo para toda la población, aunque solo se aplica con los grupos étnicos.
- f. Ampliación y ejecución de programas de alfabetización y educación de adultos por medios presénciales y radiales.
- g. Programas de formación de maestros en servicio de educaron pre-escolar y primario a nivel superior para mejorar la calidad de la educación.
- h. La incorporación de la educación no formal al sistema educativo y sus vinculación a la educación formal

El impacto de las reformas del Estado en el sistema educativo, como ya dijimos, fue bastante importante y significativo para la educación, han transformado el sistema y se ha caminado hacia el mejoramiento de la educación y del nivel educativo de los hondureños. En el país se ha transitado de una educación primaria de 6 años a la institucionalización de la educación básica de 9 años, se experimentó con 35 centros educativos y hoy supera los 1000 centros de educación a nivel nacional. Pero también ampliado la cobertura escolar y el nivel de escolaridad de los niños, según los datos de encuesta permanente de hogares de Honduras el promedio de escolaridad es 5.4%, (INE: 2006) con el modelo de escuela primaria.

Con el concepto educación básica se busca que los niños de las áreas rurales, sobre todo en las escuelas dispersas, puedan permanecer en sus centros educativos y concluir en sus

lugares de origen el séptimo, octavo y noveno grado. Esto significaría un gran salto cualitativo en términos de escolaridad de la población hondureña, que sigue siendo muy bajo, comparado con otros países de la región centroamericana, como Costa Rica y Panamá que tienen mejores indicadores educativos.

Se ha reestructurado el Currículo Nacional Básico con énfasis en carreras técnicas y ejes transversales. El Currículo que se tenía era de educación primaria y de Ciclo Común de Cultura General, elaborado en los años 50 del siglo pasado, por lo tanto es necesario adaptarlo a los nuevos tiempos y a los cambios operados con la globalización.

De acuerdo con el Programa de Formación Continua de la UNPNFM, se ha entrado en un proceso de formación de unos 15,000 docentes para la educación básica, principalmente para los que atienden los dos primeros ciclos. Tradicionalmente lo que se estaba haciendo era asimilar maestros de educación primaria o maestros de educación secundaria a los centros básicos, eso no estaba funcionando, era más bien un conflicto, porque se tenía un maestro de primaria que está por debajo del nivel que requiere la educación básica y un maestro educación media que tenía una especialidad, pero le tocaba dar tres o cuatro especialidades.

En educación media se ha desarrollado una reforma al nivel. Se ha avanzado en el desarrollo de un currículo, principalmente en la educación técnico-vocacional. Se ha definido una oferta de dos Bachilleratos: un Bachillerato científico humanista y un Bachillerato técnico profesional.

También en este nivel se ha entrado en un proceso de profesionalización de maestros en servicios, mediante el Programa de Formación Continua que dirige la Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán”. Este Programa es apoyado por el Banco Mundial, el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Cooperación Española y la Unión Europea. De este Programa han egresado unos 6,000 maestros con el grado de Licenciatura en Educación Básica y alrededor de 9,000 con el grado de Técnicos Universitarios (Julio Navarro: 2007).

En educación media todos los docentes que laboran en este sector cuentan con título a nivel de licenciatura y en la educación primaria y básica se cuenta ya con un 50% de maestros con el título de licenciaturas en diferentes áreas, desempeñando sus funciones en las aulas escolares, otro gran porcentaje de docentes en servicio de educación primaria se

encuentran estudiando a distancia en los diferentes centros regionales de la UPNFM. Esto de hecho mejora a calidad de la educación y la eficiencia.

Se ha logrado incorporar la educación no formal al sistema educativo y se conformó Comisión Nacional de Educación No Formal. Se incorporó, al sistema educativo nacional, la educación a distancia a nivel medio con presencia en todo el país, que funciona en la modalidad de los fines de semana para que aquellos jóvenes que diferentes circunstancias no puedan asistir al sistema normal de educación presencial.

A nivel de educación superior, la Universidad Pedagógica Nacional ha ampliado la cobertura de educación a distancia, creando nuevas regionales en diferentes departamentos del país, con una gran oferta de carreras para los docentes tanto en servicio como iniciales.

Todos estos son avances e impactos significativos del proceso de las reformas en el sistema educativo nacional, que para el sociólogo y Ex-rector de la Universidad Pedagógica “Francisco Morazán” Ramón Salgado, contienen una gran debilidad porque no están articulados en un gran proyecto, en una gran planificación estratégica de largo plazo con una visión de transformación de la educación en general, este es uno de los puntos débiles de las reformas educativas, (Salgado:2007), estos son programas cortoplacistas, son más proyectos educativos que se contemplan dentro de las reformas.

Después en los siguientes gobiernos de Carlos Roberto Reina (1994-1998) y de Carlos Roberto Flores (1998-2002), se presentaron nuevas propuestas de reformas educativas las cuales no han tenido continuidad ni han sido sistemáticas. Todas ellas han tenido distintos propósitos e impactos tanto en el sistema educativo nacional como en el movimiento magisterial, aunque ignorando algunos aspectos del Programa de Modernización de la Educación, en la práctica siguieron los mismos principios y terminaron ejecutando los planteamientos de aquel programa.

Correspondió al gobierno de Reina el proceso de reorganización y desconcentración del Ministerio de Educación, el cual comenzó en 1994 y concluyó en 1996 con el Decreto Legislativo 34-96 donde se institucionalizan las Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales concretizando el proceso de descentralización de la educación.

4. Descentralización de la Educación

La descentralización tiene como base el componente político y administrativo. La política se fundamenta en los principios fundamentales de la planificación y las reglas que norman la actividad. Dentro del proceso político se definen los objetivos y se establecen las prioridades a desarrollarse, atendiendo los aspectos ideológicos, técnicos, los recursos económicos y humanos que permitirán avanzar en el proceso.

Para entender la descentralización es necesario definir lo que se entiende por centralización. Wilburg Jiménez Castro en su obra introducción a la Teoría Administrativa (1990) la define de la siguiente manera: “Por Centralización se entiende la concentración de autoridad en un nivel o ámbito jerárquico particular, con el fin de reunir en una sola persona o cargo el poder de tomar las decisiones más importantes” (pág. 190) Existen ciertas normas en el sector público que deben respetarse y cumplirse entre ellas “Están la centralización de las decisiones políticas (Estrategias) y la descentralización de las decisiones institucionales”.

En cambio, la descentralización se define como la transferencia de funciones del nivel central a un nivel inferior El concepto de descentralización educativa es ambigua y compleja. Algunas instituciones y organismos internacionales de cooperación y desarrollo la definen de diferentes perspectivas. UNESCO y OEA en su definición se preocupan por la incorporación de los grupos marginados en los círculos de toma de decisiones.

En cambio, el Banco Mundial favorece la introducción de mecanismos de mercado y la competencia individual a través de la descentralización; la USAID auspicia los nexos verticales al mismo tiempo que promueve la capacidad administrativa a nivel local, (OEI: Revista Iberoamericana de Educación No 1; 1986).

La descentralización puede ser definida como la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus organismos hacia las unidades en el terreno de organismos gubernamentales, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (Di Gropello: 1999)

La descentralización de la educación es parte fundamental de las reformas del Estado. Esta se convirtió en el núcleo central y sustantivo de las reformas y en el elemento

articulador de la política educativa, demandando una mayor autonomía escolar con participación y autogestión comunitaria local. A través de la descentralización se buscaba la autonomía de la gestión educativa, redistribución del poder del centro hacia la periferia y un mayor nivel de participación de diferentes actores sociales, sobre todo de los padres de familia y del sector docente, pero la misma no ha tenido dichos efectos, debido a que en vez de descentralización se optó por desconcentración de la educación, generando un conflicto permanente entre el gobierno y el movimiento magisterial por la aplicación de las reformas educativas que se hizo de forma vertical.

La descentralización de la educación, vista desde la modernización del Estado y desde la perspectiva de los organismos internacionales de cooperación y financieros, pretendía entre otros propósitos, mejorar la eficiencia y modernizar la administración del sistema educativo nacional; mejorar la gestión administrativa incorporando otros actores en la toma de decisiones; hacer más efectivo el sistema.

Aunque desde una perspectiva crítica la descentralización por sí sola no garantiza la generación de nuevos recursos ni hace más eficiente los disponibles por contar con un mejor conocimiento de la oferta y demanda de lo local, sino se considera como una política pública de Estado, con decisión política desde la estructura del poder. Todo proceso de descentralización implica riesgos económicos, políticos y sociales, se trastocan intereses de clase, de grupo, corporativos y gremiales.

El proceso de descentralización de la educación en Honduras empieza en la administración del gobierno del Doctor Carlos Roberto Reina, a partir de 1994 con la reestructuración del Ministerio de Educación que se visualizan en la reorganización de las unidades técnicas y administrativas a nivel central, se establece la gerencia de la educación mediante la desconcentración administrativa y de funciones creando las Direcciones Departamentales de Educación como una innovación en el sistema educativo nacional. Para el funcionamiento de las Direcciones Departamentales se hizo una reasignación presupuestaria y se les otorgaron una cantidad determinada de recursos, pero su ejecución no se descentralizó, siguió estando centralizada, desde el Ministerio de Educación.

Con la reestructuración del Ministerio de Educación Pública, que pasa a llamarse Secretaría de Educación se elimina lo de Pública, se crean las Direcciones Departamentales en 1996, mediante Decreto Legislativo No 34-96 de el 5 de marzo de 1996, se pone fin la

Direcciones Generales de Educación Primaria y Secundaria que venían operando dentro de la estructura este Ministerio en forma centralizada, dirigiendo desde la capital del país las escuelas primarias y los institutos de educación media a nivel nacional.

En este proceso de modernización del sistema educativo se optó por la desconcentración en vez de la descentralización. *La desconcentración* es entendida generalmente, como la transferencia tareas y funciones, pero no la autoridad, a las otras unidades o instancias al interior de una organización, (Salomón, et, al, 1998).

La desconcentración es solamente un traspaso o delegación de competencias y de toma de decisiones desde el nivel superior a uno inferior, para que los asuntos se resuelvan en los departamentos, pero dentro de la misma estructura, manteniendo la jerarquía con respecto al órgano central. Esto con el propósito de agilizar y hacer más operativas la ejecución de las políticas (educativas) y acciones a nivel nacional.

La desconcentración no genera autonomía, porque la delegación de funciones se hace a las Direcciones Departamentales, organismos que no son autónomos, sino que están bajo la dependencia directa del poder central, es decir de la Secretaria de Educación y no necesariamente la desconcentración de funciones lleva a la descentralización.

La descentralización educativa, que si bien es cierto forman parte de las reformas del Estado, también es cierto que son iniciativas propuesta por los organismos internaciones de cooperación, que buscan más una estrategia política que decisiones técnicas, son racionalidades políticas entrecruzadas con una racionalidad neoliberal, de geopolítica, de eficiencia administrativa como estrategia para acceder a los objetivos básicos de equidad, eficiencia, calidad y una democrática participación.

Para poder mejorar la calidad y la eficiencia de la educación se propone incorporar en su gestión y financiación, los principios de libre competencia. Asignando los recursos en función de los resultados, así, se propone la necesidad de evaluar a los centros educativos, recompensando a los profesores en función de su trabajo y no sobre la base de los meritos académicos y de la antigüedad. Surge la necesidad de evaluar a los docentes y se concibe al director del centro educativo como un gerente cuyo éxito se determinará al comparar los resultados con otros centros.

Sin embargo, al momento de aplicar los elementos propuestos de la descentralización, no se tomaron en cuenta las prácticas educativas ni los aspectos sociopolíticos, económicos y

culturales de la sociedad hondureña para su implementación, porque se introdujeron como recetas para salir de la crisis económica y reducir el déficit fiscal.

Desde la lógica económica instrumental financiera de los organismos internacionales la descentralización educativa es vista como un mecanismo de ahorro del gasto público. Al respecto Daniel Filmus (2000) al analizar las políticas educativas y los procesos de descentralización en América Latina hace referencia que “una de las paradojas de la influencia de los organismos de financiamiento internacional es proponer “centralizadamente” políticas de descentralización, muchas veces sin tomar en cuenta las características sociopolíticas y tradiciones educativas locales” (Filmus: 2000; 58).

La descentralización es un componente fundamental de las reformas del Estado y de las reformas educativas. Esta es una mediación entre ambas y es una política estratégica que buscaba reducir la capacidad del Estado para incidir desde lo local, dejando el poder en manos de las departamentales y municipales, volviéndolas semiautónomas. Uno de los aspectos centrales de las reformas del Estado es la descentralización del poder, trasladando funciones a los entes municipales, toma fuerza la descentralización municipal y la reorganización territorial, por eso se hace todo un proceso de descentralización de la educación.

Inserta en las políticas de las reformas del Estado, se plantean las reformas educativas y la descentralización de la educación, que en principio se pensó como una municipalización educativa, que fuesen las Municipalidades que asumiesen el rol de conducción de la educación. Esto significaba que las Municipalidades serían las que contratarían a los docentes y absorberían con su presupuesto la función educativa, con criterios y mecanismos arbitrarios para la selección de los profesores.

Este proceso de municipalización de la educación no fue posible por varias razones. Una de ellas es que en su mayoría las municipalidades son pobres, no tienen la capacidad económica y financiera de asumir la contratación de los docentes y todos los compromisos laborales. Otra, porque las Municipalidades como entes de poder local son instituciones eminentemente politizadas y sin capacidad técnica ni operativa para conducir un proceso tan vital para el desarrollo del país como es la educación.

Por otra parte, el movimiento magisterial, que es beligerante, con capacidad de convocatoria, se ha opuesto tenazmente a este proceso de municipalización, porque

consideran que va en detrimento de la calidad de la educación, de las conquistas sociales y económicas logradas como gremio, pero sobre todo a la desarticulación de sus organizaciones. En consecuencia, sin la capacidad de las municipalidades de manejar eficientemente la educación, como ha sucedido con otros servicios básicos que prestan, esta pasaría a ser manejada por organismos corporativos privados, estaríamos avocados a una privatización de la educación, como tradicionalmente se ha entendido la descentralización.

En el Programa de Modernización de la Educación la descentralización se planteaba mediante la regionalización de la educación, abarcar varios departamentos (3 ó más) en una zona geográfica determinada. Este tipo de descentralización a través de la regionalización es un instrumento tecnocrático de la planificación nacional que compete a todas las instituciones del Estado, en el que se pretende resolver los problemas de un desarrollo desequilibrado y la acción educativa se integra con la descentralización administrativa de los servicios públicos en general.

En cambio se prefirió el nivel departamental y no regional, se constituyeron 18 Direcciones Departamentales de Educación, en igual número de departamentos, de acuerdo con la división política del país. A pesar de los cambios operados con la descentralización, el sistema siguió politizado, el nombramiento de los Directores Departamentales y de profesores se hace por recomendaciones políticas, no por capacidad ni méritos, sin respetar los concursos para reclutar el personal docente para el sistema educativo, las plazas ya tienen nombre, los concursos son un formalismo estipulado en la Ley.

Entre 1994 y 1996, en la administración del Doctor Carlos Roberto Reina, se implementó la obligatoriedad de la educación básica de nueve grados, la inserción de valores como ejes transversales en el currículo nacional, la implementación del proyecto de educación bilingüe e intercultural para los grupos étnicos del país. La propuesta de la generalización del idioma inglés para la escuela primaria y que recién se está implementando en las escuelas de educación básica. Se hizo obligatorio un año universal de educación preescolar, la institucionalización de la educación no formal y de la educación a distancia para el nivel de media.

En este gobierno se le dio un gran impulso a la alfabetización y educación de adultos, se aprobaron importantes proyectos alternativos de educación de adultos financiados por la cooperación externa como son: Educación Básica para Jóvenes y Adultos (EDUCATODOS)

que es financiado por la USAID y Programa de Alfabetización y Educación de Adultos (PRALEBAH) que es financiado por la Cooperación Española. Todos ellos derivados de los acuerdos de la conferencia de Jomteim en 1990 de educación para todos.

En 1996 se emite el Decreto 162-22, del 22 de marzo de 1996 que elimina la Unidad Coordinadora de las direcciones departamentales de educación y las 18 Direcciones Departamentales recién creadas pasan a depender del Despacho del Ministro de Educación. Con este Decreto se dividieron los departamentos en distritos educativos bajo la responsabilidad de un director distrital, con el objeto de hacer más efectiva la supervisión administrativa y educativa de los centros de enseñanza.

Los distritos educativos fueron creados tomando en cuenta el número y tamaño de los centros, la cantidad de personal, vías y medios de comunicación de acceso a los mismos. Un distrito puede abarcar dos o más municipios o un municipio, dependiendo de su tamaño y población educativa, puede contener varios distritos educativos, así el Municipio del Distrito Central o San Pedro Sula contiene varios distritos educativos.

Así mismo, en este período de gobierno se institucionalizó la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMCE), que funciona adjunta a la Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán", con el objetivo de medir y monitorear la calidad de la educación en el país.

Las reformas han tenido un efecto significativo en el desarrollo y modificación del sistema educativo. Aunque la descentralización sigue siendo un proceso ambiguo. Las decisiones, asignación de presupuesto y contratación de personal sigue estando centralizado y la educación politizada.