

Modernización y descentralización del Estado ¿para quién?

Caryl Alonso
Profesor universitario. Candidato a doctor en Sociología y política

1. Versión editada de la introducción del bosquejo general de la exposición de defensa pública de la tesis de doctorado "Los avatares de la modernización del Estado e implicaciones en la institucionalidad pública de Guatemala: 1986-2010". Universidad de Salamanca, Madrid, 14 de marzo de 2014.

Resumen

El artículo introduce el debate sobre las vicisitudes de la modernización del Estado de Guatemala en el periodo democrático. Plantea una serie de hipótesis, que serán desarrolladas en sucesivas entregas, que concluyen que la propuesta y diseño de la descentralización que no respondió al principio de ciudadanía sino a un régimen económico que todavía está atrapado en los privilegios del mercantilismo y, por tanto, no van a significar desarrollo ni bienestar social.

Palabras claves:

Descentralización, modernización del Estado, Consejos de Desarrollo, participación ciudadana, cooperación internacional.

State's modernization and decentralization. For whom?

Summary

The article introduces the debate on difficulties of modernization during the democratic period in the State of Guatemala. It brings up a series of hypothesis which will be developed in coming articles, and will conclude that the proposal and design of decentralization did not respond to the citizenship principle but to an economic regime that is still trapped in mercantilism privileges, therefore they will not imply development of social welfare.

Key words

Decentralization, State's modernization, Development Advice, citizen participation, international cooperation.

El debate del Estado supone un orden en el que se concreta la democracia y las relaciones económicas determinadas bajo el marco jurídico que permite la convivencia, existencia y persistencia de las mismas (Bourdieu, 2001). En Latinoamérica la modernización y reformas institucionales del Estado más que un debate fue la implicación de un orden que si bien culminó en el retorno a la democracia, alteró las relaciones del sistema institucional y ciudadano.

Niklas Luhmann explica la diferenciación funcional refiriéndose a los sistemas y subsistemas de acción social entendidos como economía, política, cultura, gobierno, arte, derecho, que permiten analizar al Estado y su despliegue institucional para comprender hechos y decisiones que afectan y alteran la realidad (Aguilar, 2010).

En el retorno a la democracia Constitucionalista en Guatemala se impulsaron reformas que modificaron la institucionalidad pública y la relación del Estado/ciudadano que dio paso al fortalecimiento del sistema económico productivo. Esas dinámicas desataron desde el entusiasmo por el pluralismo político, la multiculturalidad, la territorialidad, la apertura democrática y la firma de la paz, bajo el manto de un plan de modernización de Estado que presentó la descentralización como el instrumento para lograrlo.



Esa tendencia tuvo como bandera la democratización acompañada de procesos de reforma de la administración pública en la que se impulsó la agenda de descentralización² (García, 2005) como la vía más expedita para profundizar políticas de carácter estructural, y tal como afirma Dieter Nohlen:

“Aun y cuando existe una gran distancia entre los proyectos de descentralización y su instrumentación, la descentralización como utopía política es un fenómeno nuevo en el continente latinoamericano, que rompe con la tradición centralista muy arraigada” (Nohlen, 1991).

En esta etapa se concretaron reformas legales que construyeron el andamiaje y dinámicas que desconcentraron la estructura orgánica y funcional de la administración pública³ hacia niveles subnacionales del territorio en los que se buscaba ampliar la mayor incidencia y fortalecimiento del gobierno municipal, ello se tradujo en la participación

2. Que se entiende “como la política del Estado en el que se transfiere competencias, recursos financieros y capacidad política al municipio para asumir la conducción de propio gobierno. García, D. (2005) *La cuestión municipal en Centroamérica*. DEMUCA, Costa Rica. Pág. 17.
3. Artículos 119, inciso b; 134 y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG).

Constitucional del municipio en el presupuesto anual de gastos del Estado⁴ y una mayor inversión sectorial.

El antiguo régimen de corte militar fue relevado por procesos democráticos acompañados de nuevos liderazgos civiles gubernamentales en la administración pública. Se caracterizaron por extender la institucionalidad territorial hacia mayores coberturas de los servicios públicos mediante el desplazamiento sectorial hacia cabeceras departamentales que indudablemente incidió en el aumento de la presencia y densidad del Estado, aunque insuficiente particularmente por las condiciones precarias del funcionamiento institucional del Estado (PNUD, 2010).

En esa etapa el municipio alcanzó los más altos porcentajes de inversión en infraestructura básica municipal con montos financieros del 37% en el Programa de Inversiones Físicas y Financieras (PIFF) del presupuesto nacional (Segeplan, 2012). El mayor logro registrado consistió en la apertura hacia la participación ciudadana en las decisiones municipales y departamentales.⁵ Ese proceso quedó plasmado en el marco

4. Artículo 257, Capítulo VII Régimen Municipal, (CPRG).
5. Decreto Legislativo 52-87 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (derogado y sustituido por el Decreto Legislativo 11-2002 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).



Constitucional de 1985 y dio vida al modelo de Estado vigente. En aquel entonces no estaba completado el marco de reformas y se optó por la primera generación de reformas Constitucionales en la Consulta Popular de 1994.

Para comprender la descentralización y su implicación con otros sectores del Estado⁶ y dimensionar las razones de la modernización en Guatemala, se concluyó que la principal justificación fueron las reformas económicas y financieras de los años ochenta y noventa. Reformas que indujeron a la adecuación institucional de los servicios públicos al dejar legalmente establecido que mediante la tercerización de servicios estos podrían concesionarse al sector privado.⁷ Es importante mencionar que estas reformas fueron implantadas en todo el continente latinoamericano produciendo debates por las implicaciones en la institucionalidad pública (Cunill, 2011).

Al analizar la descentralización en el marco de la modernización y reformas institucionales se descubren las

razones que la justificaron y en las que se evidencia que no se pretendió realizar reformas a favor de los ciudadanos. Por eso se puede afirmar que el retorno a la democracia en Guatemala configuró la fisonomía de un Estado proclive a fortalecer estímulos y privilegios económicos.

¿Por qué estudiar la modernización y reformas del Estado en el período democrático en Guatemala? Porque durante ese período iniciado en el año de 1986 se debilitó el sistema de partidos políticos, no abrió a la pluralidad cultural y se distorsionó el modelo de bienestar por un sistema económico excluyente. Este es “un tema político, complejo y de grandes dimensiones de poder que requiere comprensión humana”,⁸ no estaba lejos de esa afirmación, en el Encuentro Mundial de la Juventud realizado a finales de julio del 2013 el Papa Francisco expresó que “el futuro nos exige la rehabilitación de la política, que es una de las formas más altas de la caridad”,⁹ afirmación que solamente puede entenderse desde las amplios panoramas del Estado y sobre las intenciones

6. Se analizaron los efectos producidos de la política fiscal y tributaria, partidos políticos, población indígena, dinámicas y correlación de poder del sector económico en la historia del Estado de Guatemala. Para el autor fue importante analizar y comprender que la descentralización se dio en el contexto de la Modernización del Estado y sus implicaciones a partir de las facilidades que otorga al mercado y al sistema financiero.

7. Ver artículo 3 del Decreto 117-97 Ley del Organismo Ejecutivo.

8. Notas de clase en el Doctorado de sociología y política de la UPESA-Guatemala impartidas por el Dr. Secundino Valladares.

9. Palabras de Su Santidad Francisco el día 27 de julio del 2013 en la reunión con políticos, intelectuales y empresarios en el Teatro Municipal de Río de Janeiro Brasil.

y velocidades que le imprimen los movimientos y colectivos sociales sino en esencia del rol que le corresponde al partido político.

En ese contexto y siguiendo a Sidney Tarrow, quien afirma que los movimientos sociales más allá de la demanda de cambios jamás exigen reformas (Tarrow, 1997), desde esa dimensión, en el repaso de los procesos de descentralización en Guatemala iniciados en el marco de la apertura Constitucional en 1986 y más recientemente en la primera década del siglo XXI se impulsaron procesos descentralizadores basados en la reforma de la administración pública pero nunca fueron el resultado de reclamos o agendas concertadas a nivel ciudadano.

De forma entusiasta desde la sociedad civil y sus entidades funcionales principalmente los centros de investigación académica y tanques de pensamiento¹⁰ se sumaron al

10. En inglés se les conoce a estas organizaciones privadas como Think Tank, surgen desde la década de los años cincuenta y tienen su mayor auge en la década de los años ochenta en los Estados Unidos de América principalmente en estudios y estrategias de defensa y amenazas en la política exterior. Para una mejor comprensión de este tipo de organizaciones ver: "Los Think tank, laboratorios para la acción democrática, en Salazar, C. (2009) *Políticas Públicas & Think Tank*. Konrad Adenauer Stiftung. Colombia.

impulso de esa corriente descentralizadora en una etapa que este estudio denomina "monetización del pensamiento" y en la que participaron activamente en eventos concursables de recursos financiero no reembolsables de la cooperación internacional.¹¹

Al analizar el contexto de la institucionalidad pública, se revela que no hubo reforma alguna en el sistema orgánico territorial del Estado; por el contrario, se situaron en un proceso laberíntico político-administrativo en el que destacó el discurso retórico sin precisión hacia cambios reales en la administración pública. Fue notable el impulso a modestos marcos legales que al parecer jamás tuvieron intención de responder a reformas reales del Estado

La descentralización y sus implicaciones en el Estado y la supuesta reforma que ello supuso para Guatemala puede parecer una travesía condenada a lo inconcluso y más en la perspectiva utópica (Nohlen, 1991) tal como algunos

11. La Unión Europea en Guatemala ejecutó entre el año 2004 y 2010 conjuntamente con el gobierno de Guatemala 75 millones de Euros, aproximadamente 750 millones de Quetzales en tres programas relacionados a la descentralización y en los que se promovió licitaciones nacionales e internacionales que financiaron a entidades académicas e investigación y las que se exacerbó la producción de pensamiento hacia la descentralización.

sectores lo asumieron, particularmente por lo inusitado que provocó generar reformas que estaban fuera del modelo político y administrativo de Guatemala.¹²

Los entusiasmos no correspondieron a lo que se pretendía, en revisiones prospectivas del pasado se advirtió que en Guatemala las transformaciones no son parte habitual del Estado. Desde esa dimensión resulta fundamental identificar los marcos y referentes principalmente políticos y sociológicos a lo largo de los últimos 25 años que dieron paso a la dinámica, centrándose en la última etapa del Siglo XX y en la primera década del Siglo XXI, cuando se puede esclarecer el proceso y visualizar la agenda de la descentralización para el mediano y largo plazo centrada en el fortalecimiento del gobierno municipal y no en el entramado de todo el Estado, como se hizo creer a la ciudadanía.

No es el propósito condenar actores ni procesos, sino estudiar y analizar los hechos y factores que permiten comprender y responder a las interrogantes que

12. En Guatemala el desborde de entusiasmo por la descentralización a principios del Siglo XXI desdibujó el sentido administrativo y el fortalecimiento del gobierno municipal como expresión concreta, y se le atribuyeron premisas confusas como descentralización de género, comercial y productiva.

caracterizaron el comportamiento de Estado, evidenciando el triunfalismo arrogante de la elite económica y política de finales del siglo pasado y principios del presente siglo, pues fue evidente que se construyó un Estado a su propia medida e interés económico y financiero.

Se puede concluir que la descentralización en Guatemala distrajo al liderazgo emergente municipal y departamental, sociedad civil, entidades de investigación académica y centros de educación superior; alteró extrañamente el entusiasmo hacia de generación de pensamiento por encargo.¹³ Pero, sobre todo, se siguieron tendencias modélicas de la cooperación internacional que en nada contribuyeron al proceso de descentralización, excepto a sumar a las cuentas nacionales montos financieros no reembolsables que no fueron lo suficientemente capaces de impactar en la realidad institucional a causa de las debilidades estructurales del Estado y las que el proceso de modernización implantado en esa etapa nunca se propuso transformar (Morales, 2007).

13. Esta producción de pensamiento sistémico y por encargo justamente encuadra con el término que el estudio usa para calificar estas prácticas como las tendencias exacerbadas de generación pensamiento que no tuvo ninguna incidencia en los escenarios políticos ni académicos y que se le denomina en esta investigación como “monetización del pensamiento”.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza, el nuevo proceso de gobernar*. Friedrich Naumann Stiftung. México
- Bourdieu, P. (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Edición Manantial.
- Cunill, N. (2011) *¿Qué ha pasado con lo público? balance y perspectiva*. XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública. Asunción, Paraguay, 8-11 Nov. 2011.
- Morales, H. (2007) *¿Por qué tanta frustración? La cooperación internacional en la década de la agenda de la paz en Guatemala*. Guatemala: Editorial Ciencias Sociales.
- Nohlen, D. (editor) (1991) *Descentralización Política y Consolidación Democrática*. Síntesis, Editorial Nueva Sociedad, Madrid. .
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Guatemala: hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Informe de Desarrollo Humano (2010), PNUD-Guatemala.
- Salazar, C. (2009) *Políticas Públicas & Think Tank*. Konrad Adenauer Stiftung. Colombia.
- Secretaría General de Programación de la Presidencia de la República (2012). Sistema Nacional de Inversiones Públicas. SEGEPLAN, Guatemala.
- Tarrow, S. (1997) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Universidad. Madrid.

