

Modernización y reforma del Estado durante el periodo democrático¹

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*. Madrid, 14 de marzo de 2014.

Resumen

El artículo explora la hipótesis sobre si la modernización y la reforma de la administración pública emprendida desde la década 1980 fortalecen la integralidad política, económica y social del Estado, y favorecen equilibrios en el reparto del poder y funcionamiento institucional. Continuando la argumentación del autor en la edición 50 de esta Revista, la respuesta es que las reformas impulsadas bajo la descentralización fueron administrativas, sobresaliendo la reducción institucional con énfasis en los servicios públicos y la burocracia estatal, en la que se favoreció al mercado y al sistema financiero nacional alineado a las tendencias internacionales.

Palabras claves:

Reforma del Estado, modernización financiera, descentralización administrativa, Consejos de Desarrollo, gobierno municipal.

State´s modernization and reform during democratic period

Abstract

This article explores the hypothesis that modernization and reform of public administration of the 1980´s decade enforce the political, economical and social integrity of the State and favor balances in power distribution and institutional functioning. Continuing with the author´s argument in the 50th edition of this magazine, the answer is that reforms driven under decentralization were administrative. Standing out institutional decreasing with emphasis in public services and state bureaucracy in which the market and national financial system was favored aligned with international tendencies.

Keywords

State´s reform, financial modernization, administrative decentralization, Development Advice, municipal government.



La década de los años ochenta representa para la región Centroamericana y Guatemala en particular el fin de los gobiernos autoritarios y el inicio de la democracia como sistema político que se consolida fundamentalmente con el retorno a la democracia Constitucional² y con ello un nuevo escenario de relación ciudadana.

2. Con la promulgación de la Constitución Política de la República el 31 de mayo de 1985 por la Asamblea Nacional Constituyente, el Estado estandariza la democracia liberal con el resto de países latinoamericanos de corte democrática republicana y representativa.

En Guatemala esta etapa abarcó dos grandes vertientes:

1. La finalización del modelo de Estado desarrollista y la última etapa de la teoría económica impulsada por la CEPAL denominada de sustitución de importaciones (Bulmer-Thomas, 2011:451) y la puesta en marcha de las reformas institucionales para la liberación del sistema financiero y el nuevo marco de las políticas económicas (monetarias, crediticias y cambiarias) que deberían sustentar las nuevas relaciones sociales, económicas y políticas.
2. La agenda de modernización del Estado que reconfiguró el nuevo marco de relaciones Estado-ciudadano asignando nuevos roles a la institucionalidad pública mediante la



concesión de los servicios públicos al capital privado. Modificó el rol del Estado en la perspectiva del desarrollo desde el enfoque de universalización de la oferta y se desplazó hacia la universalización de la demanda (Montenegro, 2008) y la implantación del proceso de descentralización y territorialización como medidas visibles del proceso.

Se pretendió, en la retórica gubernamental, limitar la autoridad centralista del Gobierno por mayores capacidades de los gobiernos municipales. Frente al supuesto fracaso del centralismo su agenda contempló abrir mayores espacios para la delegación de competencias, decisiones políticas y recursos financieros a los gobiernos municipales mediante la descentralización (Prats, 2007),³ etapa en la que políticos, académicos, organizaciones y cooperación internacional inusitadamente fueron arrastrados al entusiasmo reformista. Sin embargo, el gobierno central nunca concluyó las reformas y tampoco abandonó el poder y menos su presencia jerárquica en el territorio.

3. Joan Prats I Catalá, del Instituto de Gobernanza, reconoce que la descentralización se constituyó en la nueva dinámica de los procesos de globalización y mercado en el debate de lo público y no del Estado en su conjunto. Ver los Prats, J. *Desafíos que la globalización plantea a la política y la gestión pública*. Instituto de Gobernanza. AIGOB.

En el texto constitucional aparece la primera visión conceptual para la descentralización definida con carácter administrativo⁴ y que conllevó implicaciones ambiguas en su traducción operativa principalmente para efectos de funcionamiento institucional de los ministerios sectoriales. Los técnicos y gestores públicos lo entendieron como el desplazamiento institucional hacia el territorio. Por ello a partir de 1986 se instalan delegaciones ministeriales en las 22 cabeceras departamentales dando inicio a la desconcentración institucional que persiste en la actualidad.

En los primeros quince años de democracia en la que se suceden cuatro gobiernos electos democráticamente⁵ el proceso de modernización fortalece el sistema financiero y el mercado, pero no la descentralización. Fue en el gobierno del 2000 al 2004 cuando se impulsó la descentralización de forma ambigua y con débil claridad.⁶

4. Artículo 224, "... la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios sociales, económicos y culturales." Capítulo II, Régimen Administrativo, Constitución Política de la República.

5. Se exceptúa el gobierno de Ramiro de León Carpio, quien fue electo por el Congreso de la República el 25 de junio de 1993 después de que la Corte de Constitucionalidad había destituido al presidente Jorge Serrano Elías a causa del golpe de Estado en mayo de ese mismo año.

6. En el período del 2000 a 2004 fue presidente el Alfonso Portillo, electo a través del partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG). El presidente impulsó medidas progresistas aunque el partido de gobierno era de corte conservador.



Contrario a lo que pudiera entenderse por descentralización, en Guatemala se asume como un programa gubernamental apartado de los grandes marcos que deben constituir la visión de reformas institucionales. No fue el resultado de consensos y pactos políticos y tampoco se adecuaron reformas públicas en línea hacia un Estado descentralizado.⁷

No hubo ni se elevó el debate hacia reformas estructurales sino sobre el funcionamiento orgánico de la gestión pública. Esta primera definición no fue entendida en su momento, sino años más tarde cuando se comprobó que el proceso de descentralización se limitó a reducción de la administración pública y particularmente en los servicios públicos.

El debate del Estado fue obviado en sus implicaciones económicas, productivas, culturales y políticas.⁸ Se dejó de

lado al Estado y se limitó al plano administrativo y con ello se ampliaron las debilidades institucionales, al mismo tiempo que se potenciaron dinámicas de mercado que nunca se articularon a procesos territoriales. ¿Omisión o intención? Mi investigación evidencia que fue un proceso intencionado para no reformar al Estado.

Por ello resulta importante para la academia hacer un alto 29 años más tarde y analizar las consecuencias de la ausencia de decisiones que debieron implicar al Estado en su conjunto. Mi estudio no alcanza conclusiones definitivas sino aportaciones para reemprender el debate nacional que pueda contribuir a nuevas rutas y ver en el horizonte de los siguientes años para construir el modelo de Estado que aspiramos.

La serie de artículos que ahora publico en la *Revista Análisis de los Problemas Nacionales* del IPNUSAC⁹ y que resumen un estudio académico más amplio, explica las razones que no hicieron favorable la institucionalización del proceso y

7. Según Daniel García (2006), la descentralización se asume como una política (o una técnica al servicio de una determinada política de organización y funcionamiento del Estado) que busca trasladar capacidades de actuación política (competencias y recursos) desde los núcleos centrales del Estado hacia los "espacios y entes periféricos" de decisión política, distintos y diversos que, por su naturaleza, son responsables de diseñar y ejecutar políticas (generales y sectoriales) en su ámbito de actuación, es decir, en tanto que poseen el carácter de gobiernos y actúan como tales.

8. Guillermo O'donnell (2004), en *Diez tesis sobre el Estado contemporáneo en América latina* propone un nuevo debate sobre la modernización del Estado buscando superar el estudio anglosajón que lo reduce a simples burocracias. Ver: *La democracia en América Latina* (2005). PNUD.

9. El primer artículo de la serie es: Alonso, C. (2014). "Modernización y descentralización del Estado ¿para quién? En *Revista Análisis de la Realidad Nacional*, núm. 50, 16-31 mayo 2014. Guatemala, Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. www.ipn.usac.edu.gt



sobre todo la invisibilización en el gobierno del presidente Óscar Berger (2008-2012) que anuló la agenda de la descentralización. En esa perspectiva es importante destacar que el actual gobierno, encabezado por Otto Pérez Molina¹⁰ tampoco recuperó la agenda de la modernización porque ya se habían alcanzado los resultados económicos de la reforma.

He confirmado en este estudio que la descentralización no se integró como parte del proceso democrático y con ello la dinámica política no incidió en los aspectos sociales de las políticas públicas, en su instrumentación y aplicación funcional de la gestión pública.

A lo largo del estudio insisto en no separar la descentralización del Estado de otros procesos como el partido político, medios de comunicación, tema indígena, exclusiones sociales, mercado y sus implicaciones favorables a la luz de la desregulación económica; participación ciudadana, Ley Electoral y de Partidos Políticos, participación social en los Consejos de Desarrollo u otros espacios de

participación sectorial. Justamente, la descentralización, al darle sentido administrativo, abandonó la fuerza política y se desprotegió de la integralidad estatal.

En la lógica de las articulaciones estatales del entramado público fue innegable la alta importancia de la coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno, tal como lo define Fabián Repetto (2004): "Para que la coordinación funcione es indispensable entonces que los distintos sectores no se vean asimismo como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común".

La descentralización no aborda áreas de intervención para el desarrollo de equilibrios institucionales, en los que la principal fortaleza del proceso es aquella que permite la construcción de espacios hacia horizontes de mediano y largo plazo. No se hizo y tampoco se crearon condiciones hacia la coordinación institucional.

Es importante señalar que existen concepciones diferenciadas sobre descentralización en las que prevalece principalmente el nivel y profundización que apunta a la autonomía del gobierno municipal (Linares y Jurado, 2007), y si bien abordó el tema de las autonomías lo hizo en el marco de las

10. El gobierno actual (2012-2016) no contempló en la oferta de campaña electoral la descentralización y tampoco lo asumió como parte del programa de gobierno.

implicaciones orgánicas de la función del Estado dado que esa es la razón del modelo de Estado descentralizado.

Sin embargo, hasta ahora la principal dificultad en Guatemala y la región Centroamericana gira en torno al enfoque de descentralización hacia funciones delegativas en las que no se abren nuevas relaciones de Estado y sociedad, sino hacia la estructuración administrativa de las funciones competenciales definidas entre del gobierno central y gobierno municipal. Ese enfoque supuso, ingenuamente, el debilitamiento del poder discrecional del gobierno central, sin embargo, no ocurrió.

Por el contrario el debate en esta línea no se concluyó dado que nunca fue intención del proceso limitar o reducir la tradición centralista, éste se mantuvo intacto y más aun, se fortaleció.

Mi enfoque no aborda y tampoco alude al debate intensificado de corrientes políticas que urgen la refundación del Estado.¹¹ Recurro, brevemente, a la discusión del carácter

11. El debate de la refundación del Estado forma parte de la corriente que busca redefinir los roles del Estado a partir del debilitamiento de acuerdos políticos en los que impera la incapacidad de alcanzar acuerdos para la dirección gubernamental denominados gobernabilidad de Estado.

presidencialista del Estado por abanderar el centralismo que debilita al municipio (Nohlen, 1991).¹² No fue más allá de ese límite porque no era su objetivo. Tampoco analizó ni juzgó el Estado fallido que tiende a equiparar la incapacidad y el debilitamiento del gobierno central para enfrentar temas de gobernabilidad que sobrepasan su propia capacidad como la justicia, seguridad ciudadana, pobreza y temas de mayor envergadura como el crimen organizado y el narcotráfico.¹³

Mi análisis se centra en las decisiones de Estado a partir de la agenda gubernamental¹⁴ en el reparto de responsabilidades para la conducción de las acciones públicas territoriales en el marco de la agenda de descentralización y evidencia que las modificaciones legales de los marcos normativos impulsados en las diferentes etapas profundizan las

12. Nohlen aborda el presidencialismo y sus implicaciones a partir de las independencias en América Latina. Pág. 251.

13. El término forma parte del criterio de evaluación de los Estados promovido desde fines del Siglo XX por parte de los organismos multilaterales sobre sus capacidades para enfrentar las responsabilidades en la producción de bienes públicos de calidad que apuntan al bienestar ciudadano y a la mejora en el clima de armonía social, económica y política.

14. Es importante mencionar que desde 1987 con la promulgación del Decreto 52-87 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano Rural, se ordenó el sistema de participación ciudadana, y fue hasta el año 2002 cuando se incorporan reformas legislativas para la participación en las decisiones políticas y financieras.



adherencias centralistas de carácter político; es notable el desconocimiento que el gobierno central tiene de la administración municipal.

Al analizar las competencias territoriales y el rompimiento de las asimetrías de intervención municipal por parte del gobierno central a través de los entes sectoriales, son evidentes los procesos de intervención sectorial que compiten con los servicios públicos a nivel territorial, donde queda en evidencia no solo la incomprensión del proceso sino el autoritarismo, pero sobre todo, la disputa territorial que podría ser resuelta por la vía de la coordinación.

Sobre este proceso en particular he revisado el marco competencial del municipio que no ha sido contrastado con las competencias de las instituciones sectoriales del gobierno central e incluso constatar que perviven instituciones centrales que chocan con el funcionamiento de los gobiernos municipales en el marco democrático que establecen los espacios de la autonomía municipal y su ejercicio territorial.

Aunque no se profundizó sobre la calidad del perfil democrático y representativo de los Concejos Municipales en el que, también fue evidente el desequilibrio que favorece la ineficacia en las relaciones

entre la autoridad ejecutiva a partir del alcalde municipal y el órgano deliberativo y de control político que esté representa. Dentro del marco institucional busco establecer las plataformas democráticas y de funcionamiento institucional de los municipios que superaría el modelo alcaldista, sin lugar a dudas la réplica del presidencialismo con todas sus deformaciones del poder, aunque el tema no es abordado en profundidad.

Uno de los propósitos del estudio es analizar que el sistema de gestión municipal se mantiene disgregado o poco vertebrado, con mecanismos de financiación y de intervención política directa del gobierno central hacia los departamentos, gobierno municipal y consejos de desarrollo sin planes alineados a los programas nacionales.

Los principales recursos de inversión pública en materia de infraestructura y equipamiento en servicios públicos o redes de promoción del desarrollo responden al ámbito competencial municipal, pero estas se siguen administrando y operando a través de figuras de control central.

El estudio aborda dinámicas de la cooperación intermunicipal que brinda condiciones para la gestión mancomunada de servicios públicos que pueden ser administrados desde

niveles regionales que hasta ahora no se han desarrollado para procesos territoriales para ampliar coberturas de servicio público municipal.¹⁵

Referencias bibliográficas

- Alonso, C. (2014). "Modernización y descentralización del Estado ¿para quién? En Revista Análisis de la Realidad Nacional, núm. 50, 16-31 mayo 2014. Guatemala, Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. www.ipn.usac.edu.gt
- Asamblea Nacional Constituyente (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala. Editorial Piedra Santa, edición de octubre 2006 (incluye las reformas constitucionales de 1993).
- Bulmer-Thomas, V. (2011) *La economía política de Centroamérica desde 1920*. Biblioteca Básica de Historia de Guatemala. Fundación Soros Guatemala.
- García, D. (2006). "El estado de la cuestión y perspectivas de la descentralización y del gobierno local en Centroamérica", ponencia general en el Seminario Por la descentralización y el fortalecimiento municipal en Centroamérica. FIIAPP, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y AECID. Antigua Guatemala 6-9 de febrero 2006.
- Linares, L.; Jurado, D. (2007) *El proceso de descentralización: marco competencial y papel de las instituciones*. Revista No. 2, ASIES. Guatemala.
- Montenegro, A. (2008) *El debate sobre la economía del desarrollo. Cuadernos de desarrollo*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.
- Nohlen, D. (editor) (1991) *Descentralización Política y Consolidación Democrática. Síntesis*, Editorial Nueva Sociedad, Madrid.
- Prats, J. (2007). *Desafíos que la globalización plantea a la política y la gestión pública*. Instituto de Gobernanza. AIGOB.
- Repetto, F. (2004). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. INDES-BID Programa Guatemala.

15. En Guatemala los procesos de organización intermunicipal tienen poco más de diez años de experiencia en los que se han gestado procesos acelerados que tienden cada vez más a incidir en la creación de servicios mancomunados como agua, energía, manejo de desechos sólidos y promoción de servicios municipales como turismo, desarrollo económico local y reforestación. A esta experiencia se suman nuevas redes de mancomunidades principalmente las regiones del departamento de Guatemala alrededor de la ciudad capital. Otras organizaciones se han creado en las regiones del Nororiente y Occidente del país.

