

La Carrera Administrativa Municipal y avances de la descentralización en Guatemala*

Renzo Lautaro Rosal**

PRESENTA DE MANERA BREVE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN GUATEMALA, EN SU PRIMERA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN Y PUNTO DE PARTIDA HACIA LA CONFORMACIÓN DE UNA AGENDA DE CONSENSOS, QUE PERMITA ARRIBAR AL MODELO DE ESTADO DESCENTRALIZADO GUATEMALTECO QUE INCLUYE LA PRESENCIA DEL ESTADO EN EL TERRITORIO, CON EL PROPÓSITO DE FORTALECER SU DESARROLLO Y EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL, MEDIANTE LA ESTABILIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL, EN LÍNEA CON LAS TENDENCIAS DE CENTROAMÉRICA Y LATINOAMÉRICA.

PALABRAS CLAVES: MUNICIPALIDADES / ADMINISTRACIÓN LOCAL / DESCENTRALIZACIÓN / GOBIERNO MUNICIPAL / FUNCIÓN PÚBLICA / GUATEMALA / CENTROAMÉRICA

Presentación

Los procesos de descentralización que han tenido lugar en la Región Centroamericana durante los últimos veinte años se han constituido en punto central de las agendas gubernamentales, y en un reclamo ciudadano que en el futuro cercano definirá las grandes prioridades nacionales.

En esa línea se han introducido reformas en los distintos países del área, que han generado marcos legales que tienen como principal escenario la administración pública. En esto es evidente que la principal reforma orientada a la desconcentración y descentralización, en una apuesta por fortalecer las funciones del municipio, han contribuido a ampliar el debate sobre el traslado de mayores cuotas de poder hacia los gobiernos municipi-

* Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de la Presidencia de la República de Guatemala.

** Magister y Licenciado en Ciencias Políticas. Fue Decano de la Facultad de

Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar en Guatemala. Columnista del diario Prensa Libre. Docente Universitario en temas de Estado y Gobierno. Actualmente es el Subsecretario para la Descentralización, de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República de Guatemala.

Recibido: 28 de setiembre del 2006.

Aceptado: 24 de noviembre del 2006.

pales y, en un sentido más amplio, al proceso de formulación de políticas públicas y políticas locales.

Empero, hay que reconocer que aunque se han registrado avances en descentralización en Guatemala, es notable un incremento en el protagonismo de los municipios; sin embargo, aún y cuando se desarrollan intensos y extensos esfuerzos descentralizadores, el proceso es incipiente con un enorme espacio por recorrer.

Hoy, al amparo de este XIII Congreso del ICAP y ONSEC, se presenta de manera breve, el proceso de descentralización en Guatemala. Hay que destacar que este proceso es una primera etapa aún en construcción, que seguramente sentará las bases para un punto de partida hacia la agenda de consensos que permita arribar el modelo de Estado descentralizado que queremos los guatemaltecos, en línea con el desarrollo para nuestros pueblos en la región centroamericana y latinoamericana.

Contexto de la descentralización

Guatemala ha sido escenario de cambios que han modificado el comportamiento del Estado y el gobierno, mediante procesos denominados de modernización y reforma de la administración pública, y que han conllevado en última instancia, a la revisión y la ampliación en

debates políticos, sobre el rol del Estado, el gobierno y la sociedad.

Más allá del debate, los gobiernos que se suceden en la década de los noventa en nuestro país, se orientan con mayor énfasis a las tendencias del mercado; esta nueva etapa introduce reformas que se tradujeron en concepciones directamente vinculadas a situar la “modernización del Estado y la reforma de la administración pública”, en línea con la reducción de entes públicos, mediante procesos de privatización y desincorporación de instituciones públicas, que pasaron, a manos de inversionistas privados.

Contrario a lo que pudiera entenderse en la ola democrática de la región en esos años, la misma avanzó por derroteros en los que el debate de Estado, sociedad y gobierno, quedó ausente como visiones para configurar un modelo de largo plazo.

El debate avanzó sobre la estructuración de carácter administrativo del proceso de la modernización y reforma de la administración pública. Es en ese contexto en que los gobiernos municipales en la región, adquieren alta relevancia y debates interminables, tanto por los nuevos roles que presentan las reformas y que se derivan para el traslado de funciones competenciales al municipio, como también por la ausencia de una discusión no concluida sobre la autonomía munici-

pal, dentro de un contexto democrático de Estado.

Es importante resaltar que el municipio en Guatemala alcanzó en los últimos veinte años el reconocimiento constitucional, estableciéndose el Régimen Municipal en el marco Constitucional y la emisión de leyes y códigos municipales que rigen el marco legal del municipio.

En la actualidad los municipios gozan de autonomía, el principal avance es la elección democrática de sus autoridades municipales, la delegación Constitucional de funciones competenciales, marcos legales de organización y funcionamiento. Otro adelanto es que el financiamiento municipal, mediante situados constitucionales en el que se otorga porcentajes anuales y transferencias de capital.

En un balance del proceso de descentralización en Guatemala se pueden destacar los siguientes aspectos:

- El avance más importante del proceso lo constituye la relativa autonomía política del gobierno municipal para elegir autoridades democráticamente, que dista en términos legales de pretender otorgar autonomías plenas al municipio.
- El municipio ha cobrado mayor vigencia en su rol como ente cercano a la sociedad, con mejores condiciones para

anclar capacidades de respuesta ante demandas, conflictos y oportunidades para el desarrollo territorial.

- Se han incorporado nuevas legislaciones que otorgan mayor relevancia al rol del municipio en los niveles de inversión territorial, al situar desde los marcos constitucionales la participación del municipio en los presupuestos nacionales, como el caso guatemalteco, salvadoreño y costarricense.
- Los gobiernos centrales han iniciado la apertura para la discusión de programas denominados de descentralización, aunque en la práctica son procesos de desconcentración que buscan fortalecer en primera instancia la presencia territorial del Estado.

Una visión de gobierno para construir un Estado descentralizado en el largo plazo 2008-2020

En ese marco, el Gobierno de Guatemala, a través de la Subsecretaría para la Descentralización SCEP, busca como horizonte hacia el 2020 una visión de Estado que en conjunto con la sociedad y sus instituciones democráticas, privilegie en las siguientes metas de Estado:

- Generación del pacto nacional para definir el modelo de

Estado descentralizado para los siguientes veinte años.

- Reformas legales para ampliar la participación del municipio en Guatemala en el presupuesto nacional, buscando hasta un 30% en los siguientes veinte años, y generando un nuevo modelo de inversiones públicas territoriales para el desarrollo.
- Fortalecer la autonomía municipal expresada en la capacidad financiera, y visión de desarrollo territorial para la recaudación financiera local.
- Modernizar los marcos legales de participación que amplíen y profundicen la democracia local, estableciendo mecanismos de participación y transparencia.
- Fortalecer y profundizar el Estado de derecho y la democracia.

La estabilidad de la función pública fortalece el desarrollo territorial y el rol del gobierno municipal.

Para nosotros la descentralización solamente puede entenderse cuando apunta y dirige todos los esfuerzos hacia el fortalecimiento de la presencia del Estado en el

territorio; y también por apuntar con mayor prioridad a elevar la capacidad de incidencia del gobierno municipal.

En ese sentido, la estabilización del gobierno municipal está demandando un esfuerzo de modernización y reforma de la administración local, que no solamente establezca los recursos humanos especializados, sino que vaya cada vez ampliando marcos que garanticen que la profesionalización y la función pública municipal, son parte de la carrera administrativa sólida y de largo plazo.

Esto se puede entender en dos sentidos:

- a) La continuidad en el mediano y largo plazo de los procesos de desarrollo municipal, requieren de recursos humanos estables, con incentivos laborales y profesionales estimulados por el compromiso e ideal de servicio público.
- b) La calidad, cobertura y capacidad de los servicios públicos municipales, debe originarse a partir de los activos sociales, que garanticen su funcionalidad, respuesta e impacto en la demanda ciudadana.

Apuntar hacia la estabilización territorial de los recursos humanos pasa por el debate incuestionable de los recursos humanos, y por una función de la gestión pública que tenga en cuenta un modelo de

servicio civil, que reconozca la función pública municipal en un amplio marco de oportunidades, en línea con el mejoramiento de la calidad de la gestión pública territorial.

A manera de conclusión

Principales limitaciones, retos y desafíos en Guatemala

Hay que destacar que hoy en día está presente con mayor intensidad el discurso de la descentralización en la región. Pero ello no ha significado mayores espacios y reformas legales contundentes en línea como un modelo de Estado descentralizado. Un ejemplo de ello, como en el caso guatemalteco: se reclama un Código Tributario Municipal que amplíe capacidades al gobierno municipal para recaudación y ordenamiento de la política fiscal del municipio; sin embargo, no se reclama la reforma del Artículo 239 de la Constitución Política, que otorga con exclusividad al Congreso de la República la política fiscal.

Se puede afirmar que en ese contexto el diálogo por el fortalecimiento de las finanzas municipales ha sido positivo. Sin embargo, hace necesario un cambio efectivo del discurso y la práctica de la descentralización, y de la adecuada diferenciación del papel del gobierno municipal en la gestión pública territorial, lo que hasta ahora no ha ocurrido.

Cabe, entonces preguntarse: ¿qué tipo de cambios o qué condiciones relevantes deben producirse, para que la institución municipal produzca un cambio efectivo en el discurso y en la práctica de la descentralización en Centroamérica?

Habría que añadir que ese cambio debería expresarse también en las formas y contenidos de las relaciones entre las diferentes instituciones de gobierno en el territorio (municipios y gobierno central) y la sociedad misma (ciudadanía y sociedades o comunidades locales), en los espacios, formas e instrumentos en los que se concreta la participación ciudadana y social.

En ese sentido, cabría identificar algunos elementos sustantivos que pueden indicarnos la ruta crítica de esos cambios. En primer lugar, y con carácter fundamental, habría que situar la cuestión de la autonomía municipal, la autonomía del gobierno y de la administración municipal en un marco de institucionalización democrática.

Creemos que el apoyo a la reforma de la administración pública, debe apuntar con mayor contundencia, hacia situar la descentralización como propuesta de Estado y no como programas gubernamentales. Hasta ahora, la insistencia de la cooperación en la región se ha canalizado hacia programas denominados “*de descentralización*”, que no es descentralización como tal, sino que fortalece procesos de delegación de funciones.

Las reformas institucionales y la modernización del Estado, es una apuesta de largo plazo en la que no se pueden situar como proyectos de corto plazo, con resultados de carácter estructural.

En Centroamérica la historia y la cultura tienen un peso importante, por lo que los programas tendrán que situarse en contextos de mayor plazo, y con la participación de los sectores políticos.

Los esfuerzos en línea con el fortalecimiento y modernización del Estado y el gobierno, deberán implicar abierta y directamente a los partidos políticos, fundamentalmente para converger en acuerdos y pactos que constituyan la visión de largo plazo, en los que la modernización del Estado y la reforma de la administración pública, formen parte de políticas públicas concertadas y consensuadas por todos los actores sociales. Los pactos de carácter político que implique a los diferentes actores de la sociedad, tendrán impacto en los marcos de la gobernabilidad y el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho en Centroamérica.

Deberá insistirse en que se debe apuntar a pactos políticos en los que cada país, pueda encontrar y definir el modelo de Estado al que se aspira en los siguientes veinte o cincuenta años, en el que la sociedad en su conjunto asuma el compromiso de país.

Hay que destacar finalmente, los siguientes aspectos que configu-

ran los elementos para la construcción del modelo de descentralización en la región:

- La tradición centralista en la región, no reconoce la descentralización como agenda de Estado hacia la construcción de un modelo de participación democrática, sino como programas que apuntan en una primera etapa, a la delegación de competencias, en las que prima el poder sectorial por encima de la autonomía municipal; esto, en una segunda etapa, deberá profundizar en las autonomías y competencias plenas.
- Los partidos políticos y sus dirigentes aún no sitúan la descentralización como parte de la agenda de largo plazo, con lo que se puede concluir que no contemplan en su programa de reforma y modernización del Estado, los nuevos modelos de organización y participación ciudadana. Se puede afirmar que el discurso político cuando avanza en esa línea, es más una oferta electoral que no alcanza a formar parte de las agendas de gobierno.
- El debate sobre la autonomía municipal carece del sentido democrático que encarna el rol del gobierno territorial. Cada sector que avanza sobre aquellos puntos relativos a la ampliación de espacios democráticos del municipio, se con-

vierte en reivindicación gremial, más que avances del municipio en su conjunto. Esto demanda una nueva manera de entender los procesos de descentralización.

- El nivel de negociación política del municipio frente al Gobierno Central no alcanza niveles de debate en la agenda nacional, por lo que se hará necesario ampliar el debate hasta arribar a una propuesta de políticas y estrategias de desarrollo municipal con mayor claridad en el desarrollo territorial, implicando primeramente un amplio programa de inversiones públicas a gran escala y en forma sostenida.
- El contexto político electoral que vivirá Guatemala en el 2007 en el que se realizará la elección del nuevo gobierno, seguramente demandará una nueva agenda de cooperación Gobierno Central-Municipios, en materia de consensos y acuerdos nacionales. En ese panorama, eventualmente tendría relevancia el apoyo a

procesos que tiendan a la construcción de grandes pactos político-sociales de largo plazo, en línea con la definición de modelos de Estado y Sociedad; con temáticas que puedan ser eventualmente incorporadas en agendas de diálogo cívico y político.

- La generación de nuevos espacios de diálogo, y participación de los dirigentes y líderes políticos que buscan generar debates, en los que se incluya asistencia técnica y apoyo en capacitación para situar el proceso de modernización del Estado, y la reforma de la administración pública como parte de políticas públicas de largo alcance.

Finalmente, hay que destacar y demandar públicamente que debemos ampliar el debate al más alto nivel de Estado, para situar y otorgar en definitiva un marco que brinde las capacidades y autonomía del municipio en nuestros países. Paso imprescindible para enfrentar tareas de gobiernos territoriales, que incidan en el abatimiento de la pobreza, el desarrollo socio económico y la gobernabilidad democrática ◇

