

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**Descentralización, estudio base**

**Iván Estuardo García Santiago**

**Guatemala  
2002**



## **Descentralización, estudio base"**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**Descentralización, estudio base"**

**Trabajo de investigación presentado por Iván Estuardo García Santiago  
para optar al grado de Maestría en Desarrollo**

**Guatemala  
2002**

Vo.Bo



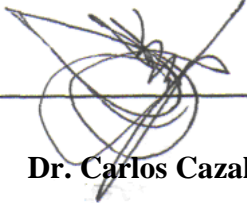
---

**Lic. Javier Fernández Ordieres**



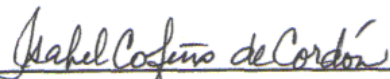
---

**Lic. Javier Fernández Ordieres**



---

**Dr. Carlos Cazali**



---

**Lic. Isabel Cofiño**

**Fecha de aprobación: 01 de marzo del 2002**

# ÍNDICE

Lista de graficas.....	ii
Listad de cuadros.....	iii
Resumen.....	v
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. MARCO CONCEPTUAL.....	3
A. Modernización y fortalecimiento del Estado.....	3
B. Teorías básicas operativas de la modernización del Estado.....	6
C. Desarrollo de organizaciones (DO) .....	8
D. Opción Ciudadana (OC) .....	8
III. DEFINICIONES CONCEPTUALES .....	9
A. La descentralización y sus siete manifestaciones.....	9
B. Tipos y modalidades de descentralización .....	11
IV. TENDENCIAS ACTUALES EN LAS FORMAS DE ENFRENTAR LA DESCENTRALIZACIÓN .....	13
A. Algunas experiencias de los países desarrollados .....	14
B. La experiencia descentralizadora en América Latina .....	16
C. Sobre la naturaleza de las políticas descentralizadoras .....	19
V. EL PODER LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	24
A. El poder local y la descentralización .....	26
VI. METODOLOGÍA.....	28
A. Información Técnica de la Encusta.....	28
VII. ANÁLISIS DE DATOS .....	30
A. Caracterización de la población entrevistada .....	31
B. Conoce el ciudadano el tema de la descentralización: .....	32
C. Que opinión tiene el ciudadano de la descentralización.....	34
D. Hay diferencia de conocimiento y valoración de la descentralización entre los estratos de población .....	36
VIII. CONCLUSIONES .....	39
IX. BIBLIOGRAFÍA.....	41
X. APÉNDICE .....	44

## LISTA DE GRAFÍCAS

Gráfica	Página
1. ¿ha oído hablar sobre la descentralización?.....	33
2. ¿Qué le parece eso de la descentralización?.....	34
3. ¿Para usted la descentralización de Estado es?.....	35
4. ¿Qué beneficios traería la descentralización?.....	35

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadros</b>	<b>Página</b>
1. Diferencias básicas entre amabas posiciones.....	8
2. Marco para el análisis de las políticas descentralizadoras.....	20
3. Información sobre los entrevistados.....	32
4. Nivel de información Conocimiento de la descentralización..	33
5. Conocimiento Estrato.....	36

## **Resumen**

Esta tesis pretende ser una línea de base sobre el conocimiento que los ciudadanos guatemaltecos tienen de la descentralización; además, describe la relación que existe entre el conocimiento del tema y el tamaño de la población.

La hipótesis que orienta esta investigación plantea que es en las comunidades pequeñas, (menos de 20,000 habitantes), los ciudadanos tienen un mayor conocimiento del proceso de descentralización ya que ellos están en contacto más directo con sus autoridades locales que en las comunidades medianas o grandes (mayores de 20,000 habitantes) en donde se ha desarrollado una mayor burocracia.

Con este fin, se analizaron los datos de la encuesta nacional que en el marco del estudio sobre Cultura política y descentralización en Guatemala desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO - Guatemala a finales de 1,999. La encuesta se aplicó a nivel nacional con una muestra de 1,197 casos.

La principal conclusión del estudio es que el conocimiento que los ciudadanos tienen sobre el proceso de descentralización no está determinado por el tamaño del municipio.

El estudio orienta a pensar que el conocimiento que los ciudadanos tienen del proceso está influenciado por otros aspectos tales como los medios de comunicación y el nivel educativo de los entrevistados.

# I. INTRODUCCIÓN

En el marco de las grandes transformaciones de la economía mundial conocidas genéricamente con el nombre de globalización se suceden procesos como la disminución del papel del Estado nacional como eje estructurante de la sociedad, por ello, la discusión sobre modernización y el fortalecimiento del Estado ha cobrado una enorme relevancia.

Con el proceso de consolidación de la democracia Guatemala, ha tomado algunas acciones en el camino de la modernización y fortalecimiento del Estado, una de ellas, es el proceso de descentralización.

Con el proceso descentralizador se pretende trasladar recursos y responsabilidades a las instancias locales, esto con el fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios.

Sin embargo, el proceso descentralizador requiere el concurso y participación de la ciudadanía para que la misma se convierta en promotora de estas acciones y no en obstáculo.

Para que el proceso de descentralización sea apoyado por la ciudadanía, esta debe conocer en que consiste, debe estar enterada de los beneficios que representa y debe estar convencida de que es una buena opción para mejorar los servicios a los que tiene derecho.

Este esfuerzo investigativo esta orientado a precisar una línea basal del conocimiento que la población tiene sobre la descentralización, así mismo, se pretende conocer la relación que existe entre el conocimiento del tema y el tamaño de la población.

Con este fin, se analizaron los datos de la encuesta nacional que en el marco del estudio sobre Cultura política y descentralización en Guatemala desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Guatemala a finales de 1,999.

Esta encuesta se desarrolla en el marco de la investigación “América Latina: red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización” que coordina el Dr. Víctor Gálvez Borrel<sup>1</sup>

La encuesta se aplicó a nivel nacional, para la misma se definió una muestra de 1,197 casos los cuales fueron elegidos sobre la base de un muestreo polietápico.<sup>2</sup>

La hipótesis que orienta esta investigación plantea que es en las comunidades pequeñas, (menos de 20,000 habitantes), los ciudadanos tienen una mayor conocimiento del proceso de descentralización, ya que ellos están en contacto más directo con sus autoridades locales. Sin embargo los resultados del análisis no la confirman.

El presente documento consta de VIII capítulos y un anexo, en los primeros 5 capítulos se hace una revisión de la teoría y las discusiones sobre la temática de modernización del Estado y el proceso descentralizador. En los capítulos VI y VII se expone la metodología empleada y se analizan los datos empíricos y finalmente un capítulo con las principales conclusiones.

Un agradecimiento sincero a Víctor Gálvez, Francisco Javier Fernández, Leticia González, Víctor Hugo Fernández y Liliana Gil. Gracias a su apoyo este esfuerzo de investigación es posible.

---

<sup>1</sup> Cabe destacar el trabajo que se ha desarrollado en la FLACSO sobre este tema, en la bibliografía al final del documento se encuentran citados los principales documentos.

<sup>2</sup> Ver la ficha técnica, datos y metodología en el capítulo VI.

## II. MARCO CONCEPTUAL

### ***A. Modernización y fortalecimiento del Estado***

La discusión sobre la modernización y fortalecimiento del Estado ha cobrado relevancia por cuatro motivos: a) el peso que el Estado tiene en la determinación de las relaciones económicas, sociales y políticas, especialmente en las sociedades latinoamericanas, b) el condicionamiento externo de las potencias mundiales para reducir la presencia del Estado en las economías nacionales, c) las deficientes evidencias del desempeño del aparato estatal, y d) las limitaciones del financiamiento interno y externo. (Estrada, 1997:23)

En el caso de Guatemala, la modernización del Estado aparece como una necesidad política de primer orden. Es sabido que éste se ha desarrollado como autocrático, centralizado, excluyente, y otros varios calificativos más que implican que se está en la presencia de “algo que debe ser transformado”.

Hace algunos años, probablemente la discusión sobre la naturaleza y la dirección de la transformación hubiera desencadenado debates bizantinos debido a posturas opuestas e intransigentes, pero el fin de la guerra fría, en el plano internacional, y el proceso de paz y sus compromisos en el nacional, han tenido como uno de sus resultados la eliminación del antiguo estancamiento del debate y la conducción del mismo a terrenos, en que si bien se continúan confrontando posiciones, la posibilidad de acuerdos también ha aumentado.

Talvez el acuerdo central esté en que la modernización tiene “apellido”. No se trata de una modernización a secas. Se trata de una modernización democrática, no autoritaria ni dictatorial. Estas últimas posibilidades, al menos en apariencia, son cada vez más remotas. Y a ello pareciera aludir también la

otra variable indicada en el acápite, “fortalecimiento” del Estado, ya que se trata, efectivamente, de un proceso que reemplace a un ente cuya debilidad social ha tratado de ser compensada con el uso excesivo de la fuerza, por un Estado fuerte, con la suficiente base social como para que sea el consenso y no la violencia el principio rector de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

El proceso de transición (y ahora de consolidación) de la democracia se inició formalmente en 1985, aunque los análisis y los planteamientos sobre la necesidad de transformaciones al Estado guatemalteco que lo hagan no sólo más eficiente sino democrático, tolerante y participativo, son anteriores. Así, se sabe por ejemplo, que SEGEPLAN encara en 1973 sus primeros análisis sobre descentralización, cuestión que refuerza la idea de la búsqueda de modernización-fortalecimiento como un proceso con altibajos, de ritmo desigual, cuyas posibilidades se ven aumentadas en la actual coyuntura.

Sin embargo, hay que consignar cambios en una serie de factores, algunos ya aludidos párrafos atrás (colapso del socialismo real y el proceso de paz) que inciden en el debate, propuestas y ejecución de políticas modernizantes y fortalecientes del Estado. Tal vez el más importante de todos sea el proceso de globalización (o mundialización, según las preferencias) que coloca ante los hacedores de políticas no sólo una impresionante masa de información (lo que podría ser bueno) sino también una deslocalización-relocalización de los centros mundiales de decisión económica.

Esta deslocalización - Relocalización ha dado lugar a la sensación de estar frente a una inminente reducción de la importancia del Estado y al aumento correlativo de la importancia de las fuerzas del mercado.

Pero es en este momento en el que realmente haría falta Estados modernos y fortalecidos (en capacidad política y técnica), Estados que sean capaces de producir bienestar y desarrollo sostenido en las nuevas condiciones del planeta.

En este contexto, la modernización de la gestión del Estado es una tarea con múltiples aspectos. Aunque estas dimensiones estén vinculadas, pueden permitir una separación que ayude a distinguir prioridades y secuencias: a) Instituciones y relaciones políticas, b) recursos humanos, c) gestión pública, d) roles del Estado, e) estructura del sector público, f) proceso de toma de decisiones, y g) descentralización.

Además, cualquier propuesta de reforma (modernización) de la gestión del Estado debe estar dirigida a fortalecer:

1. Una mayor capacidad para el ejercicio de la autoridad en un marco democrático participativo (búsqueda de la legitimidad, en tanto aceptación social de los procedimientos).
2. Una mayor capacidad para solucionar problemas (perfeccionamiento técnico).
3. Una mayor capacidad para resolver conflictos (perfeccionamiento del proceso político-social, con apoyo técnico sustantivo, capaz de generar soluciones económicamente sustentables).
4. Una mayor eficacia operativa (implementación oportuna y fiel de las decisiones). (Boeninger, 1996: 108)

Dentro de la estrategia de modernización y fortalecimiento del Estado, deben también tenerse presentes las características que éste debiera poseer. Estas giran alrededor de:

- «a) La capacidad para gobernar (capacidad de buen gobierno o gobernabilidad) a fin de lograr un país viable

- internacionalmente y un Estado con capacidad de respuesta institucional y con legitimidad social.
- b) La capacidad para impulsar y consolidar una democracia real y participativa.
  - c) Capacidad para combatir la pobreza y la extrema pobreza.
  - d) Capacidad de intervención interinstitucional en estrecha coordinación con múltiples sectores de la sociedad.
  - e) Descentralización vertical y horizontal del poder decisorio.
  - f) Política de desarrollo de los recursos humanos y su carrera administrativa.
  - g) Transparencia en los procesos de gestión a través de la creación de canales de participación social.
  - h) Estructuras burocráticas flexibles, orgánicas y participativas.» (Estrada, 1997:23)

Dichas características, que por supuesto no son definitivas, más bien ofrecen un buen punto de partida para la discusión. Por otro lado, en nuestro medio hay propuestas muy puntuales que ofrecen alguna solución a uno o más de los problemas que encierran cada una de ellas<sup>3</sup>. La urgencia de discutir las y de profundizar en su comprensión tiene una relación directa que va más allá de las necesidades de la comprensión académica del proceso. Se trata de un proceso en marcha, que va a afectar las formas de organización social, la estructura social misma, y la división político territorial del país al mediano plazo.

### ***B. Teorías básicas operativas de la modernización del Estado***

Muchas pueden ser las motivaciones que están detrás de un proceso de modernización del Estado, sin embargo, éstas parecen estar orientadas por dos posiciones teóricas (Desarrollo institucional y opción ciudadana), de las cuales nos ocupamos a continuación.

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, el documento de ASIES, “El reto de la modernización del Estado” (Guatemala: ASIES, 1995) y el de Edgar Pape, *Modernización del Estado guatemalteco, una propuesta para la posguerra* (Guatemala: Fundación Friedrich Ebert, 1996), en donde se tocan algunas de estas características como “necesidades” que deben ser solucionadas.

**1. A. Desarrollo institucional (Desarrollo de Organizaciones, DO).** Desarrollo de organizaciones (DO): El énfasis se hace en organizaciones ya establecidas, el programa de cambios se induce por medio de cadenas jerárquicas existentes en la administración pública, las que eventualmente proporcionan a los ciudadanos los bienes y servicios que necesitan. (Amaro, 1994: 69) Hasta hace poco era el concepto fundamental en el área de descentralización, como parte del “desarrollo institucional”.

**2. Opción ciudadana (OC).** Tiene como base las diferentes opciones con que los ciudadanos cuentan para satisfacer sus necesidades de consumo. A partir de ellas orienta sus acciones para poder ampliar tales opciones. Además de las organizaciones del sector público toma en cuenta el mercado, el sector privado, las organizaciones altruistas, la colaboración ciudadana, arreglos institucionales alternativos, o combinaciones de las anteriores.

Para facilitar la comprensión, en el Cuadro 1 se destacan las características de ambas posiciones.

**CUADRO 1**  
**Diferencias básicas entre ambas posiciones**

<i>C. Desarrollo de organizaciones (DO)</i>	<i>D. Opción Ciudadana (OC)</i>
Pone énfasis en estructuras jerárquicas y cadenas de mando.	Se ocupa de definir objetivos y una selección flexible de alternativas
Estimula a los funcionarios públicos a decir la última palabra.	Induce a los funcionarios públicos a crear las condiciones para que los consumidores puedan escoger.
Políticas de descentralización y gobierno local: aproximación al Estado con un criterio de eficiencia institucional. Resultados evaluados por la medida en que las instituciones cumplen con los fines que motivaron su creación.	Políticas de descentralización y gobierno local: Basa su éxito en la medida en que las necesidades de los ciudadanos sean satisfechas a través de los arreglos institucionales más adecuados, que pueden variar.
Participación de la población: tiende a enfatizar en acciones verticales, desde arriba, poco propicias para la participación efectiva. Cuando se aplican políticas de participación se matizan por el clientelismo y el paternalismo.	Participación de la población: tiende a incorporar sistemáticamente la dimensión ciudadana, asignándole el papel correcto, sea colaborador, iniciador, contribuyente o evaluador del proceso de gestión.

(Amaro, 1994: 70-71, 91-92)

### III. DEFINICIONES CONCEPTUALES

#### A. *La descentralización y sus siete manifestaciones*

Como ya lo ha señalado Wiesner (1994: 179), la descentralización es «un concepto relativo con muchos significados y connotaciones» noción que puede confirmarse al comparar las definiciones que puedan llegar a nuestras manos. Sin embargo, en lo que parece no haber ambigüedad es en señalar que la descentralización del sector público tiene como objetivo el aumento de la eficacia de los gobiernos en lo que a asignación de recursos se refiere, y al involucrar a la ciudadanía local en el proceso de participación política la gobernabilidad democrática se verá fortalecida. A continuación se presenta una de las definiciones de descentralización y de sus diferentes modalidades.

**1. Descentralización.** Se define como la transferencia de responsabilidades para planear, administrar, recaudar y distribuir recursos desde el gobierno central y sus agencias a las siguientes entidades: a) unidades de campo de los ministerios y agencias del gobierno central, b) unidades o niveles de gobierno subordinadas, c) corporaciones o autoridades públicas semiautónomas, d) autoridades funcionales o regionales en cualquier territorio, e) organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias. Ya sea por la vía OC o DO, hay consenso respecto a las siete maneras en que la provisión, financiamiento y manejo de servicios públicos pueden ser descentralizados. Estas formas son:

**a) Delegación.** Delegación implica transferencia de responsabilidades des titulares adscritas a cargos a entidades fuera del gobierno central. Estamos en el campo de las organizaciones paraestatales y organismos descentralizados considerados horizontalmente o sencillamente corporaciones y unidades de los niveles centrales en regiones, departamentos o municipio.

**b) Desconcentración.** Desconcentración se refiere a transferencias de funciones y recursos dentro de la organización jerárquica de una entidad. Los niveles superiores, sin embargo, se reservan el derecho de ratificar o retirar su respaldo a las decisiones tomadas. Frecuentemente se desconcentra pero no se delega o no se transfieren los recursos. Es esencialmente un acto administrativo regulado desde el gobierno central.

**c) Devolución.** Devolución significa transferencias de “derechos y deberes” que no pueden ser revocados por ninguna autoridad ya que se encuentran inmersos en la constitución o las leyes o la tradición. Un requisito indispensable es que la entidad que se ve fortalecida tenga la capacidad de “autonomía”, de regirse a sí misma, sin llegar a una soberanía absoluta.

**d) Desregulación.** Desregulación es librar al gobierno de elementos normativos superfluos, para agilizar la acción del Estado y brindar un servicio más eficiente.

**e) Privatización.** Privatización es el acceso del sector privado con afán de lucro o no gubernamental altruista a tareas de desarrollo que han sido llevadas a cabo por el gobierno.<sup>4</sup>

**f) Participación popular.** Participación popular implica que la descentralización para ser efectiva debe ir más allá de un acto meramente administrativo. La población en su carácter de ciudadano debe

---

<sup>4</sup>En otros términos, estaríamos hablando de “privatización empresarial” cuando se traspasa la responsabilidad del ejercicio de determinadas funciones a organizaciones privadas con fines de lucro, y de “privatización social”, cuando éstas se trasladan a ONG sin fines de lucro. Véase, Ricardo Gómez, “Descentralización y desarrollo”, en *Memoria I foro nacional de descentralización* (Guatemala: GTZ/SEGEPLAN/CIEN, 1995), pp. 216-17.

asumir un papel a través de las organizaciones comunitarias, cívicas, gremiales y sindicales.

### **g) Promoción de un nuevo modelo de desarrollo.**

Promoción de un nuevo modelo de desarrollo se refiere a que la concentración y centralización de recursos ha ocurrido dentro de un marco económico que ha dejado a las regiones más pobres abandonadas. De nada sirve tomar medidas descentralizadoras cuando todo el modelo de desarrollo está basado en tendencias contrarias.

## ***B. Tipos y modalidades de descentralización***

Además de los señalados, se puede hablar de cuatro modalidades de descentralización, que en algunos casos incluyen a las definiciones anteriores. Así, tenemos, la descentralización vertical, con delegación de poderes gubernamentales “hacia abajo”, en donde se encuentran las modalidades de desconcentración, delegación y devolución. La descentralización supranacional, en donde la delegación y en algunos casos la devolución pueden darse “hacia arriba”, a niveles supranacionales de gobernabilidad. En este caso, la decisión se transfiere a un nivel superior de gobierno, en donde puede ser más eficiente. La descentralización horizontal o diagonal, que dispersa el poder decisorio entre instituciones del mismo nivel, y la descentralización a los mercados, que básicamente se da en la medida en que el gobierno da paso a la privatización. (Wiesner, 1994: 187-188)

Por otro lado, también se pueden mencionar:

<tres tipos puros de descentralización: a) la descentralización funcional, consiste en reconocer al ente descentralizado competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad (modalidades: delegación y privatización), b) la descentralización territorial presupone el traspaso del poder

decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción están constituidos por un territorio o localidad. Si bien tales órganos tienen personalidad jurídica propia, mantienen una relación de dependencia jerárquica en la generación de sus autoridades, y c) la descentralización política, forma máxima de la función descentralizadora, se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales» (Gómez, 1995:216-217).

#### **IV. TENDENCIAS ACTUALES EN LAS FORMAS DE ENFRENTAR LA DESCENTRALIZACIÓN**

Históricamente, los diferentes regímenes han atravesado una etapa de concentración de poderes y recursos en la fase de fortalecimiento del Estado-nación. Esto trajo como consecuencia una centralización del poder decisorio en el gobierno, lo que produjo desequilibrios regionales, estructuras verticales y cerradas y la inhibición de las identidades regionales y locales. Al agotarse la funcionalidad de las estructuras estatales se empiezan a crear obstáculos al desarrollo, lo que obliga a una redistribución de recursos y poder, tanto a nivel espacial como a nivel institucional. Esta nueva fase es en esencia un proceso descentralizador que, con diferentes grados de profundidad y modalidades, enfrentará al país que lo ponga en práctica con diferentes riesgos. (Cabrero, 1996:72)

La puesta en marcha de diferentes propuestas de descentralización se ha dado tanto en países industrializados como en países en desarrollo. Los resultados han sido variados: en algunos se ha dado autonomía a los gobiernos locales, quienes han diseñado sus planes de crecimiento y los han puesto en marcha. Otros, sin embargo, han visto fracasar esta iniciativa debido a la ausencia de los instrumentos financieros necesarios, a la presión de los grupos de poder tradicionales, o a la ausencia de personal calificado.

La experiencia en procesos de descentralización, concebida como transferencia de poder y autoridad desde el centro a las instituciones o gobiernos locales, enseña que, salvo excepciones, es muy difícil que dicha transferencia se realice. Los elementos que lo impiden pueden tener diferente origen, pues incluyen factores económicos, sociales, políticos y culturales.

## ***A. Algunas experiencias de los países desarrollados***

**1. Francia.** La descentralización gubernamental tuvo un nuevo impulso con la llegada de los socialistas al poder en la década de los ochenta, sin embargo, ya se habían ganado espacios de autonomía. Las reformas de 1982 apostaron por un nuevo pluralismo político, marco en donde se le asignaron a las comunidades, departamentos y regiones tareas y funciones administrativas.

Con esto se redefinió el papel del Estado en la periferia y se fortalecieron las unidades territoriales de gobierno. Además se fue dando un proceso de “incrementalismo radical”, en donde la mecánica de la nueva estructura se fue fortaleciendo y los ámbitos de competencia se fueron clarificando. (Cabrero, 1996: 74-75) .

**2. España.** La demanda por autonomía en este país no sólo se dio a nivel de municipio, sino a nivel de regiones (Cataluña, Galicia, País Vasco). La descentralización fue una respuesta tanto a inquietudes de independencia y representatividad de los municipios como a necesidades de mayor autonomía regional. En este sentido, según Luciano Parejo, citado por Cabrero (1996: 76).

«la descentralización vertebrada a través del principio de la autonomía de las colectividades territoriales, se ofrece, así, como la llave maestra hacia nuevas formas de reencuentro y armonía entre sociedad y Estado...»

En lo que se refiere a la descentralización administrativa, a partir de 1978 se atribuyeron a las comunidades autónomas nuevas competencias.

**3. Alemania.** La formación del Estado de bienestar trajo consigo el crecimiento de la centralización y la burocratización. Por otro lado, la descentralización ha estado ligada con los problemas económicos y sociales que ha generado la crisis del Estado de bienestar. Los cambios económicos que provocaron asimetrías entre los territorios dieron lugar a transformaciones de la relación gobierno federal-gobierno local. La súbita ausencia de políticas “desde arriba” y el ascenso de los intereses locales fueron las fuerzas conducentes de la descentralización. Y aunque se han dado relaciones de mayor cooperación a nivel gubernamental, ha aumentado la desigualdad entre territorios, pues algunas unidades regionales y locales no han sido capaces de realizar ciertas funciones que antes eran competencia del gobierno federal. (Cabrero, 1996, 76-77).

**4. Suecia.** En este país la reforma se orientó a fortalecer el liderazgo del funcionario público a nivel municipal. En este sentido, se redujo el número de municipios y se incrementaron programas de apoyo al funcionario público. El modelo sueco de descentralización sigue la tendencia de un alto grado de autonomía de los funcionarios administrativos en relación al poder político. Además, la sociedad civil, que tradicionalmente ha participado en las tareas de gobierno mediante el sistema del ombudsman, visto éste más como un sistema de defensa y apelación que como uno de participación directa en la gestión gubernamental. Suecia también está desregulando los gobiernos locales, con el propósito de motivar el desarrollo de estrategias propias para cada ámbito local. (Cabrero, 1996: 77).

## ***B. La experiencia descentralizadora en América Latina***

En América Latina, tres son las grandes fuentes de los procesos de descentralización: a) la recomposición de las naciones en relación al nuevo sistema mundial, b) el fracaso de los gobiernos socialistas que, entre otras cosas, declaró la quiebra del centralismo como rector en la administración del Estado, y c) los procesos de transición democrática. (Amaro, 1996:1). A continuación se presentan algunos de los esfuerzos descentralizadores que se han llevado a cabo en países latinoamericanos.

**1. Colombia.** En este país la reforma se orientó a fortalecer el liderazgo descentralización sea Colombia. A partir de 1940 surgen las primeras “entidades descentralizadas” como formas organizativas del Estado para asumir las funciones que éste se había asignado. En muchos casos, tales entidades reemplazaron al gobierno local en la provisión de servicios básicos. Así se fue desarrollando un sistema en el que los gobiernos locales no desempeñaban un papel significativo en la vida social, económica y política del país, en suma, habían perdido autonomía y efectividad.

Durante el gobierno de Belisario Betancourt se inició el proceso de reforma, destinado en primer lugar a eliminar el “excesivo centralismo” de las “agencias descentralizadas”. En la agenda, la reforma municipal ocupaba un lugar especial. Esto dio origen a una nueva estructura básica de organización estatal. El énfasis se trasladó de las instituciones descentralizadas (funciones específicas, estructura vertical) a los gobiernos locales (variedad de funciones, estructura horizontal).

Se impulsaron entonces varias medidas cuya intención era el fortalecimiento del gobierno local. La reforma de 1986, a partir de varias figuras legales<sup>5</sup>, concedió más autonomía a los departamentos, modificó el sistema fiscal de los gobiernos locales para que éstos tuvieran un acceso mayor a los recursos financieros, introdujo la elección de Alcaldes Municipales y estipuló la consulta popular como medio para decidir sobre asuntos locales. (Cabrero, 1996: 81).

**2. México.** El Estado federado mexicano ha seguido, desde la década de los setenta, tres líneas principales para propiciar la descentralización: a) fortalecer el federalismo, b) vigorizar la vida municipal y, c) fomentar el desarrollo regional. Para el fortalecimiento del federalismo (como brazo para la descentralización política) se pusieron en práctica varias disposiciones (enmarcadas en un cuerpo de leyes) que modificaron la estructura y funciones de las dependencias centrales y sectoriales, reorientaron los objetivos del desarrollo nacional, delegaron a los otros dos niveles de gobierno (estatal y municipal) funciones que antes eran competencia del gobierno federal (incluidos los programas federales de inversión) y fortalecieron las finanzas locales mediante la transferencia de recursos.

La reforma municipal tuvo como finalidad asignar fuentes de ingresos a los municipios y delimitar la prestación de servicios que quedaba bajo la autoridad de éstos. En lo que respecta al desarrollo regional, se inició una política descentralizadora que buscaba revertir el desarrollo regional desequilibrado. Se incorporaron los gobiernos estatales y municipales al proceso de toma de decisiones sobre inversión pública federal.

A partir de 1988 se puso en marcha el Programa Solidaridad, cuyo propósito era orientar el proceso descentralizador hacia la sociedad civil.

---

<sup>5</sup> Véase también Amaro, *La descentralización en los países unitarios*, p.23

Aunque en el papel se puede percibir que el proceso de descentralización mexicano ha atravesado las etapas de desconcentración administrativa, descentralización gubernamental y descentralización hacia la sociedad civil, en la práctica se ha tratado de esfuerzos sexenales, que en algunos casos han quedado inconclusos. Como respuesta, se han hecho evidentes intentos de descentralización “hacia arriba”, en donde las municipalidades han empujado al gobierno central hacia la concesión de mayores espacios. (Cabrero, 1996: 82-85).

**3. Guatemala.** Aunque el interés en la descentralización se remonta a las décadas de los sesenta y setenta, es hasta 1985 cuando en la *Constitución de la República* se sientan las bases de la descentralización y regionalización. Cuatro son los principios que regulan estos procesos: a) la descentralización económica y administrativa, b) la descentralización y regionalización del sistema educativo y la participación comunitaria en los servicios de salud, c) la regionalización de acuerdo a criterios económicos, sociales y culturales, y d) el fortalecimiento del régimen municipal. (Gálvez, 1998: 42).

Para su ejecución se formó lo que se conoce como el sistema de consejos de desarrollo, compuesto por tres niveles: el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, y el Consejo Departamental. Todos los niveles están reconocidos por la Constitución. Después se agregaron (mediante decreto) los niveles municipal y local. No nos ocuparemos aquí de los avatares que ha atravesado este sistema. Sólo agregaremos que en los Acuerdos de Paz se asumió el compromiso de restablecer los consejos locales de desarrollo.

En la práctica, la descentralización ha avanzado poco y los consejos de desarrollo siguen siendo muy débiles. (Gálvez, 1998: 47)

<<Guatemala se ha caracterizado en la última década (1987-1997), por la persistencia del discurso descentralista, por la elaboración de propuestas y por la emisión de leyes destinadas a impulsar políticas en tal sentido, pero por magros resultados efectivos.>>

### **C. Sobre la naturaleza de las políticas descentralizadoras**

Este literal esta basado en la interpretación que Enrique Cabrero presenta en *Las políticas descentralizadoras* (Cabrero, 1996: 86-93), excepto cuando expresamente se indique la fuente.

Partiendo de la concepción de la descentralización como un proceso dinámico y de ajuste mutuo se puede hacer un análisis de los diferentes grados de profundidad de las políticas descentralizadoras. Estos grados de profundidad pueden definirse de la siguiente manera: a) desconcentración administrativa: se orienta al interior del aparato gubernamental y busca principalmente la delegación de funciones administrativas a niveles inferiores o regionales de los mismos organismos, b) descentralización gubernamental: cuando hay una cesión plena de atribuciones y recursos a otros niveles de gobierno, relativamente autónomos, o a otras dependencias de gobierno con autoridad propia, y c) descentralización hacia la sociedad civil, cuando las iniciativas están dirigidas a ceder espacios de decisión a ONG o a agrupaciones de la sociedad civil.

El origen del impulso descentralizador es otro elemento a considerar cuando se analizan las políticas descentralizadoras, pues es fundamental entender la naturaleza de las políticas propuestas. Estas, o bien responden a un impulso central (políticas inductivas arriba-abajo), o bien responden a demandas sistemáticas de la sociedad o de gobiernos locales y regionales (políticas reactivas abajo-arriba). Aunque no se puede hablar de “casos puros”,

estas dos opciones están presentes de una u otra manera en los procesos de descentralización.

En el Cuadro 2 se presenta lo expuesto en los dos párrafos anteriores, cuyo propósito es ejemplificar algunas situaciones posibles y las estrategias que pueden surgir.

**CUADRO 2**  
Marco para el análisis de las políticas descentralizadoras

		«Profundidad de las políticas»		
		Desconcentración administrativa	Descentralización gubernamental	Descentralización hacia la sociedad civil
Origen del impulso descentralizador	Políticas reactivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientadas a una rápida reestructuración interna, hace posible la cesión de espacios a regiones y grupos de la sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas orientadas a una profunda organización gubernamental, como acción previa a la cesión de espacios a la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas de largo alcance y mayor complejidad.</li> <li>• Alto grado de legitimidad.</li> <li>• Implican capacidad de cogestión (Estado-sociedad).</li> </ul>
	Políticas inductivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas orientadas a una reestructuración interna.</li> <li>• Búsqueda de eficiencia interna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientadas a una organización gubernamental.</li> <li>• Búsqueda de mayor eficiencia y equilibrio en la acción estatal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas orientadas a involucrar a la sociedad civil en políticas públicas.»</li> </ul>

(Cabrero, 1996:88)

Ahora bien, la evolución de las políticas descentralizadoras es variada y depende en buena medida del escenario en que se estén dando. Así, habrá uno en que las demandas de la sociedad civil y de niveles locales de gobierno manifiesten su deseo de mayores espacios de decisión y participación. Si el proyecto descentralizador no va al ritmo de esas exigencias, puede generar ingobernabilidad en el corto y mediano plazo.

Otro escenario posible sería el de una sociedad relativamente pasiva, con poca cultura participativa, sin capacidad orgánica de acción

(ya sea por una tradición semi-autoritaria del régimen político o por un esquema pre-moderno de relaciones de autoridad). Aquí probablemente los gobiernos locales se encuentran subordinados al gobierno central, que históricamente ha concentrado los recursos económicos y el poder de decisión. El resultado son gobiernos locales débiles (en su doble función de aparatos administrativos y de instituciones de gobierno). Aquí la madurez democrática del régimen es precaria o inexistente.

Estos escenarios no pueden sobrevivir en un clima internacional marcado por cambios profundos en lo económico y por la integración y la apertura. Tampoco pueden sobrevivir a los cambios políticos y sociales, de donde han surgido nuevas dinámicas de participación espacial y fuertes identidades regionales. Los gobiernos de turno, entonces, se convierten en instrumentos inductores de políticas descentralizadoras que no los dejen a la zaga de los tiempos modernos.

Otro tipo de escenario sería aquel en que, si bien existe un alto grado de centralismo y poco dinamismo de los gobiernos locales y la sociedad civil, cuando el gobierno central induce la descentralización genera presión abajo-arriba que lo obliga a ir abriendo espacios y a modificar el ritmo y orientación de su estrategia para mantener un esquema de gobernabilidad. Al mismo tiempo, la descentralización va abriendo espacios a la democratización.

El éxito del proceso descentralizador dependerá en mucho de la capacidad estratégica de los gobiernos. Las estrategias de transición tienen como rasgo distintivo una dinámica de fortalecimiento institucional, producto tanto de la voluntad política del gobierno de turno, como del desarrollo de una mayor capacidad orgánica de la sociedad, a nivel regional y local. Podemos definir tres grandes estrategias descentralizadoras: a) la estrategia de regulación, focalizada

en la democratización del sistema (mediante políticas reactivas), b) la estrategia de transición, centrada en la legitimación de las políticas descentralizadoras (mediante políticas reactivas e inductivas), y c) la estrategia de control, focalizada en el control del proceso por el grupo gobernante (mediante políticas inductivas).

En relación a los casos nacionales descritos arriba y sus políticas descentralizadoras, podemos decir, en términos generales, que los países con una fuerte tradición democrática y con una administración pública desarrollada orientan sus esfuerzos a satisfacer las demandas de los gobiernos regionales y locales (Alemania) o a la mayor apertura de espacios de participación ciudadana (Suecia), por medio de estrategias de regulación. Por el contrario, los países con una tradición democrática menos consolidada o con una tradición centralista (México) se inclinan por estrategias de control, que mantiene la tradición vertical del sistema.

Otra aproximación es la de Nelson Amaro, quien plantea en “dilemas gerenciales” las formas en que los gobiernos unitarios latinoamericanos han resuelto los problemas que se les han presentado al poner en marcha procesos de descentralización. Los dilemas son los siguientes:

- a. «Aproximación a la modernización del Estado por compartimento y brechas O incorporando a los niveles locales orgánicamente.
- b. Construcción de regiones desconcentradas O reflejando las “fuerzas vivas” locales.
- c. Agentes de cambio mirando al pasado y aislados en su quehacer global o sectorial O constituyendo redes que crucen niveles centrales, sectoriales, regionales, locales, no gubernamentales y del sector privado.
- d. Fortalecimiento municipal solamente O comunitario O de ambos.» (Amaro, 1996:3)

Por último, hay que agregar para tener una visión completa de las políticas descentralizadoras, no sólo hay que hablar de su diseño, sino también del efecto real de las políticas y los programas que se implementen en su nombre.

## V. EL PODER LOCAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El resurgimiento (o el reencuentro) del concepto de poder local se da en un contexto en que términos como globalización, descentralización, democratización y modernización se han vuelto lugar común en el vocabulario cotidiano. En ese ámbito, pareciera que está de moda hablar de la “devolución del poder”, de “empoderamiento”, de “sociedad democrática”, de “participación política local”, de “priorizar lo local”, etcétera. Esto parece responder a una de las consecuencias políticas de la globalización: el debilitamiento del concepto de soberanía y de Estado nacional. En contraparte, el fortalecimiento de las instancias locales de poder parece ser una respuesta a la “disgregación del poder” producida por la globalización.

Para estar con los tiempos, aquí haremos una mención breve, no exhaustiva, del poder local y la participación ciudadana. Empezaremos citando algunos conceptos clave:

- se entiende por poder local, <<las fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de comunidad, del municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local: mujeres y hombres en todas las edades para la mejora de sus condiciones de vida (económicas, sociales, culturales, políticas y personales), y como vía para convertirse en sujetos o protagonistas de sus vidas.>> O bien, <<la noción de poder local, tiende a privilegiar a los actores públicos y privados que, portadores de intereses específicos, interactúan en un ámbito espacial delimitado cultural o administrativamente y sus relaciones como un todo con el Estado y con el resto de la sociedad. La idea de actor se refiere a un sujeto colectivo interactuando relacionado con múltiples dimensiones. Suele distinguirse tres dimensiones... la dimensión económica que se

manifiesta o evidencia por medio de los grupos de interés... la dimensión ideológica que se manifiesta a través de las organizaciones culturales... y la dimensión política que se refiere a las instituciones y organizaciones que explícitamente como en el caso de los partidos o implícitamente influyen o participan del poder y del Estado... Visto así, el poder local sería la dinámica de los actores sociales en sus diferentes dimensiones y contextos situados en un ámbito espacial determinado que es lo local.>> De ambas definiciones podemos extraer algunos componentes del poder local: la participación, el empoderamiento, la noción de necesidades e intereses específicos y la toma de decisiones, entre otros. El poder local también propicia el fortalecimiento de la democracia.

- El empoderamiento (empowerment) involucra varias articulaciones y dimensiones del poder: 1) poder o fuerza-para resolver un problema, aprender destrezas, etc., 2) poder o fuerza-entre una colectividad, 3) poder o fuerza-dentro de uno/a. En otras palabras, es la potenciación de las capacidades de los sujetos individuales y colectivos para la toma de decisiones.
  - a. «La participación ciudadana apunta a la influencia de los vecinos en las decisiones de las autoridades que han sido elegidas por ellos mismos sobre una base continua y más allá del proceso electoral.» (Amaro, 1998:3) O bien, «la participación ciudadana tiene que ver con la interrelación de los individuos con el Estado en su calidad de ciudadanos organizados en una colectividad con la finalidad de hacer valer sus derechos frente al mismo e influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento.»> (Córdova, 1996: 11).
- El gobierno local es la expresión política del municipio en su manejo de fines que atañen el interés general y los medios administrativos y financieros o de cualquier índole para lograrlo (Amaro, 1998: 3). La autonomía es la base del gobierno local, en el plano político éste se traduce en la

«facultad de los vecinos de elegir a sus propias autoridades, y en la de éstas, de tomar decisiones sobre el gobierno del municipio con una relativa independencia del poder central.» (Gálvez, 1996: 53).

### ***A. El poder local y la descentralización***

Es aceptado comúnmente que el municipio es el espacio privilegiado del poder local, aunque no se agota en él. Ésta puede ser una de las razones por la que en los procesos de descentralización el fortalecimiento del municipio tiene gran importancia. Otra razón es que, en el caso de Guatemala y otros países latinoamericanos, el municipio es la unidad administrativa menor del Estado.

A lo largo de América Latina puede verse como ese espacio local ha ido adquiriendo nuevas funciones, a la vez que transformando su papel en el desarrollo. También se han hecho evidentes las tensiones que provoca este ajuste, básicamente relacionadas con las exigencias políticas y de gestión del ciudadano frente al aparato municipal. Por otro lado, se ponen de manifiesto las carencias y limitaciones del municipio para atender las demandas que se le plantean. Carencias que tienen que ver con sus recursos humanos, técnicos y financieros.

Desde el marco de la modernización del Estado y el proceso de descentralización, para facilitar el “buen gobierno” del municipio, será necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

1. «La profundización del desarrollo municipal contribuye decisivamente a la modernización integral del sistema político en democracia.
2. Un proceso integrado de desarrollo municipal precisa de una estrategia nacional de desarrollo municipal clara en sus componentes esenciales. Las reacciones particulares frente a las crecientes demandas locales aumentan las tensiones y los conflictos.

3. En el nivel municipal se requiere matizar la formalidad institucional que imponen los espacios estatales mayores, y alcanzar la flexibilidad política que se requiere para la gobernabilidad de la sociedad local.
4. La organización y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos se construye desde el nivel local.
5. La descentralización municipal precisa de una institucionalidad regional definida y con elementos de legitimidad coherentes con la suya.
6. A nivel local se puede planificar con y para el ciudadano.
7. La autonomía financiera es la condición indispensable para el éxito de la gestión municipal.
8. El municipio debe ser un actor influyente en los procesos de reconversión productiva y en el mejoramiento del mercado laboral.
9. El municipio es el lugar apropiado para que los ciudadanos tomen contacto con los nuevos temas y problemas, especialmente en lo que se refiere a las relaciones entre lo global y lo local». (Escobar, 1996: 108-105)

A estos elementos podría agregarse, sobre todo si tomamos en cuenta el contexto nacional, la capacitación técnica de los recursos humanos. Muchos de los anteriores aspectos pueden parecer demasiado obvios, y tal vez lo sean, lo interesante es que en su puesta en marcha, en su operacionalización, las dificultades, los avances y los retrocesos están a la orden del día.

## VI. METODOLOGÍA

Los datos de campo que fundamenta empíricamente las reflexiones sobre descentralización, se obtuvieron a través de una encuesta de opinión, que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- Guatemala, realizó en el año 1,999.

Esta encuesta forma parte de la investigación “Cultura Política y Descentralización”<sup>6</sup>, la misma pretendía conocer las percepciones y visiones que los ciudadanos locales tienen sobre:

- «Las relaciones del ciudadano con el gobierno central y local, así como las interacciones entre ambos.
- Los niveles de satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los servicios públicos que reciben y preferencias sobre quienes los deberían prestar en su caso.
- Actitudes sobre participación ciudadana.
- Conocimiento y actitudes sobre el proceso de descentralización.
- Valores y actitudes sobre las instituciones claves del sistema político.
- Representaciones o imágenes de los ciudadanos sobre el poder, su ejercicio y la organización del Estado». (Gálvez, 2001: 5-6)

### A. Información Técnica de la Encuesta

Ámbito:	Nacional, se excluyen los departamentos de El Peten <sup>7</sup> , Alta Verapaz, Zacapa e Izabal <sup>8</sup> .
Universo:	Población guatemalteca de ambos sexos de 18 a 65 años.
Tamaño:	1194 entrevistas

---

<sup>6</sup>Esta investigación se realizó dentro del marco del programa “América Central: red institucional de apoyo al municipio y cultura política en torno a la descentralización”. Capítulo Guatemala, coordinado por el Dr. Víctor Gálvez Borrel.

<sup>7</sup> Se excluye por restricciones presupuestarias

<sup>8</sup> Estos tres departamentos se excluyen por la dificultad en el acceso como consecuencia del Huracán Mitch, 1998.

A fijación:	Proporcional
Puntos de muestreo:	70 municipios.
Procedimiento de muestreo:	<p>Polietápico, estratificado, con selección de unidades primarias de muestreo (municipios) de forma aleatoria proporcional, de las unidades últimas (viviendas) por elección aleatoria sistemática.</p> <p>La población agrupada en municipios fue dividida originalmente en tres estratos, según el número de habitantes. Se definieron así los siguientes estratos: I municipios con menos de 20,000 habitantes; II Municipios con poblaciones entre 20,000 y 80,000 habitantes; y III Municipios con más de 80,000 habitantes.</p>
Error muestral:	Para un nivel de confianza del 95%, el error es + ó - 2.83 para el conjunto de la muestra.
Fecha de realización:	Entre mayo y agosto de 1,999.

## VII. ANÁLISIS DE DATOS

La modernización de la gestión del Estado es una tarea que requiere ser desarrollada en varios ámbitos y por varios actores; entre otros, la sociedad que organizada esta en posición de exigir mayor eficacia de las instituciones, por otro lado el gobierno que a través de una política -la descentralización- puede trasladar recursos y responsabilidades a gobiernos locales e instituciones para que se logre esa eficacia.

La descentralización persigue mejorar la eficacia de los gobiernos locales y de las instituciones gubernamentales, ésta se logrará si al menos se cuenta con dos condiciones, por una parte se asignan los recursos necesarios y por la otra se involucra a ciudadanía en este proceso.

Para que el proceso de descentralización sea apoyado por la ciudadanía, esta debe conocer en que consiste, debe estar enterada de los beneficios que representa y debe estar convencida que es una buena opción para mejorar los servicios a los que tiene derecho.

Sólo así, con una ciudadanía conocedora del proceso descentralizador y convencida de los beneficios de la misma, se logrará el respaldo para las acciones que se deban tomar.

De aquí la importancia de estudios de este tipo, con el cual se pretende saber cuanto conoce el ciudadano del proceso de descentralización, que importancia le da al tema y cual cree que sería el impacto de la misma cuando los efectos del proceso descentralizador sean percibidos en su comunidad.

Con este fin se analizaron los datos de la encuesta nacional que en el marco del estudio sobre Cultura política y descentralización en Guatemala desarrollo la FLACSO Guatemala a finales de 1,999.

El corte temporal 1,999 permite hacer una línea basal adecuada ya que mide el conocimiento que tiene la ciudadanía sobre el proceso de descentralización en los últimos meses del gobierno del partido de Avanzada Nacional (PAN).

¿Qué significa esto?, pues, que los resultados que se presentan en este análisis mide la percepción y el conocimiento del tema de descentralización que tiene los ciudadanos al final de un período de gobierno.

Entonces, con estos datos, se puede monitorear si el conocimiento sobre el tema de descentralización, y, el apoyo que dan a este proceso, ha aumentado o disminuido como producto de las acciones y promoción que desarrolla el actual gobierno encabezado por el Lic. Alfonso Portillo del Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

## **A. Caracterización de la población entrevistada**

En la primera parte de este análisis se presenta la caracterización de la población entrevistada, de su conocimiento de la descentralización y la importancia que dan al tema los ciudadanos entrevistados.

Con el fin de operacionalizar la información y de acuerdo a la hipótesis planteada los estratos poblacionales que se definieron dos estratos poblacionales<sup>9</sup>, el primero de ellos esta constituido por Poblaciones con menos de 20,000 habitantes y el segundo por poblaciones con más de 20,000 habitantes.

---

<sup>9</sup> Como se recordará la recolección de la información inicialmente estaba constituida por tres estratos, para fines específicos de este estudio se redefinieron en dos estratos.

En el siguiente cuadro se presenta la información más relevantes obtenida de la población encuestada, separada por estratos.

**CUADRO 3**

		Información sobre los entrevistados	
		Estrato I < de 20,000 habs.	Estrato II > de 20,000 habs.
Entrevistados		663	533
Sexo	Hombres	354	261
	Mujeres	309	272
Edad	Promedio	35.58	35.19

La muestra en estudio correspondiente al estrato I esta conformada por un 54% de hombres y un 46% de mujeres, mientras que en el estrato II, la muestra esta compuesta por un 49% de hombres y un 51% de mujeres. El promedio de edad por otra parte de lo que respecta a la edad, se observa para el I estrato una edad promedio de 35.58 años (  $\pm$  ) y para el estrato II de 35.19 años (  $\pm$  ) el promedio en lo dos estratos es de 35 años.

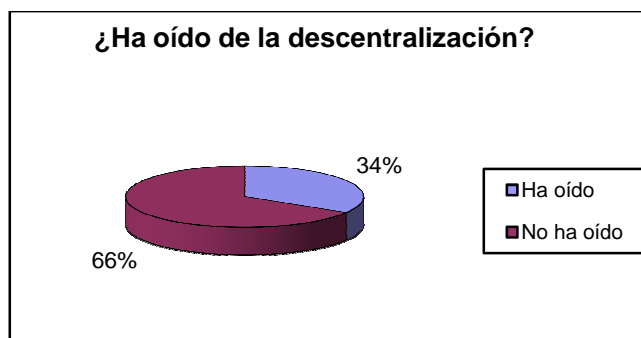
## **B. Conoce el ciudadano el tema de la descentralización:**

En este apartado, se analiza las respuestas de todos los entrevistados, (sin división por estratos), a preguntas que pretenden determinar su conocimiento sobre el tema de descentralización.

A la pregunta directa, ¿ha oído hablar sobre la descentralización? Es de hacer notar que un alto porcentaje de la muestra (66%) no ha oído hablar de descentralización de la misma mientras que un 34% indico haber oído hablar de la descentralización.

GRÁFICA 1

¿Ha oído hablar sobre la descentralización?



Se pretende conocer el nivel de información que los entrevistados tenían sobre el tema, por ello se les preguntó ¿Considera Ud. que su nivel de información sobre la descentralización es? Las respuestas de los entrevistados se combinaron con las respuestas a la pregunta, ¿ha oído hablar sobre la descentralización?. Las respuestas a estas dos preguntas se presentan en la siguiente tabla de contingencia.

CUADRO 4

Nivel de información \* Conocimiento de la descentralización

		¿Ha oído hablar sobre la descentralización?		
		Sí	No	Total
¿Considera Ud. que su nivel de información sobre la descentralización es?	Adecuado	15.7%	2.3%	9.5%
	No es suficiente	84.3%	97.7%	90.5%
Total		100.0%	100.0%	100.0%

Sobresale de esta tabla el que sólo el 15.7 % de los 396 entrevistados que respondieron que sí habían escuchado de la descentralización consideran que su nivel de información sobre el tema es adecuado. Esto significa que únicamente 61 de los 1196 entrevistados, ha escuchado de la descentralización y considera que la información que tiene del tema es adecuado.

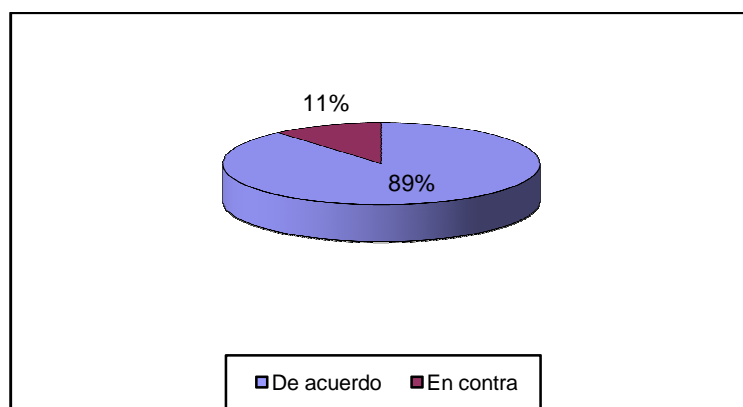
De los datos anteriores se deduce que la población no conoce la descentralización ya que solo un 5.1% de la población total considera que tiene una información adecuada del tema.

### C. Qué opinión tiene el ciudadano de la descentralización

A todos los entrevistados se les dio a conocer una versión resumida de lo que se considera descentralización: <<La descentralización es cuando el Gobierno central traslada recursos y responsabilidades a las municipalidades para que el Consejo Municipal decida que hacer y en qué gastar>>.

Luego de esta explicación se les preguntó, ¿qué les parece eso de la descentralización?, las respuestas a esta interrogante se presentan en la siguiente grafica:

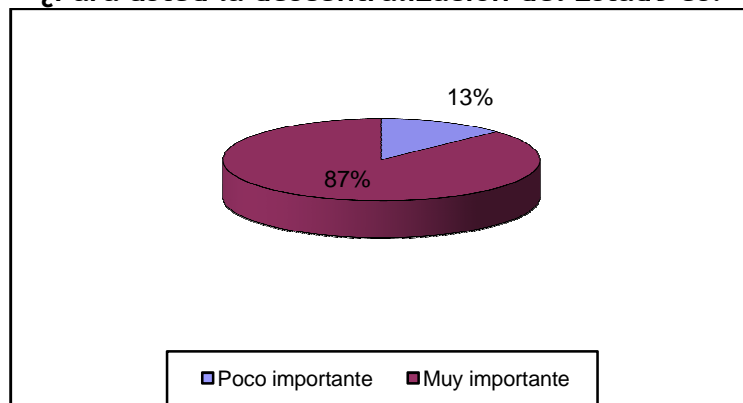
**GRÁFICA 2**  
**¿Qué le parece eso de la descentralización?**



También se pregunto a los ciudadanos entrevistados, ¿para usted la descentralización del Estado es? Las respuestas aparecen en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 3

¿Para usted la descentralización del Estado es?

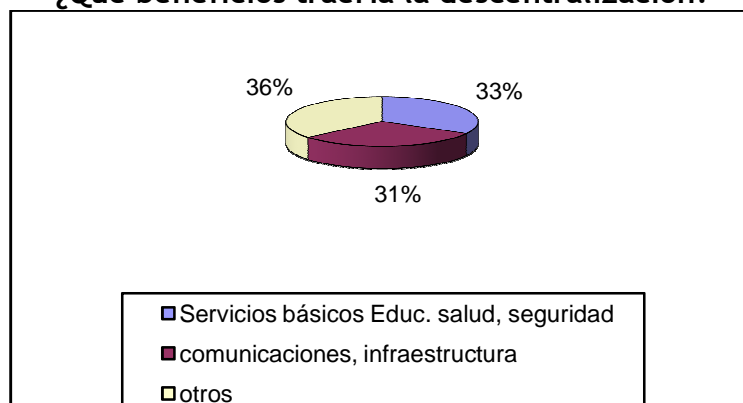


Es importante resaltar que el interés y la importancia que dan los entrevistados dan al tema de la descentralización es muy alto y esto contrasta con los resultados tan bajos respecto al conocimiento del tema.

Cabe resaltar en estos resultados que los entrevistados en mas del 60% esperan que con la descentralización el gobierno municipal puede proveer de los servicios básicos y de obras de comunicación e infraestructura que en este momento son realizadas en su mayoría por el gobierno central.

GRÁFICA 4

¿Qué beneficios traería la descentralización?



## D. Hay diferencia de conocimiento y valoración de la descentralización entre los estratos de población

Este apartado se puede considerar como uno de los más importantes de esta investigación, aquí se hace la prueba de hipótesis y se trata de encontrar y precisar la existencia de la relación entre el conocimiento del tema de descentralización y el tamaño de la población (estratos).

La hipótesis que orienta esta investigación propone: que los entrevistados que viven en comunidades con una población de menos de 20,000 habitantes tienen un mayor conocimiento del tema de descentralización ya que ellos tienen un mayor contacto con sus autoridades locales.

**CUADRO 5**  
**Conocimiento \* estrato**

PREGUNTA	RESPUESTAS	ESTRATO I	ESTRATO II	P < 0.05 *
		(n = 663)	(n = 533)	
¿Ha oído hablar sobre la descentralización?	Si	27.0	42.2	0.000
	No	73.0	57.8	
¿Considera usted que su nivel de información sobre la descentralización es?	Adecuado	8.9	11.2	0.298
	No Es Suficiente	91.1	88.8	
¿Qué le parece a usted la descentralización?	De Acuerdo	86.8	91.1	0.023
	En Contra	13.2	8.9	
Para usted la descentralización del Estado es:	Poco Importante	13.0	12.8	0.914
	Muy Importante	87.0	87.2	
En el caso de su municipio, ¿cuál cree que sería el resultado?	Beneficiaria	88.7	91.2	0.171
	Perjudicaría	11.3	8.8	

\*. Prueba de hipótesis: Chi cuadrado

Los datos de este cuadro se analizarán de acuerdo al grado de significancia de la relación entre las variables. Primero analizaremos las preguntas que al relacionarlas con los estratos no mostraron una diferencia significativa.

La importancia que los entrevistados dan al proceso de descentralización en ambos estratos es alta, más del 87% de ellos afirman que la descentralización del Estado es un asunto muy importante.

Por otro lado, a la pregunta: En el caso de su municipio ¿cuál cree que sería el resultado si se le trasladaran nuevas responsabilidades y recursos? En ambos estratos, con un respaldo de mayor al 88.0% la respuesta fue que el municipio saldría beneficiado si se trasladarán mayores responsabilidades y recursos al municipio.

Por último, y analizando los resultados que no mostraron una relación significativa se aprecia que en los dos estratos los entrevistados consideran que no tienen una información adecuada del proceso de descentralización.

Al analizar las preguntas por los estratos se aprecia que existe una relación significativa en relación a la pregunta: ¿Están de acuerdo con el proceso de descentralización? En los dos estratos los entrevistados en mayoría están de acuerdo con el proceso, sin embargo es en el estrato II en donde este apoyo es mas alto 91.1% versus el 86.8% del estrato I.

Por otro lado, en relación a la pregunta, ¿ha oído sobre la descentralización? El resultado es muy llamativo; muy pocos ciudadanos han escuchado sobre la descentralización, y de ellos el resultado más bajo, 27% corresponde al estrato I, esto en contraste al 42.2% de los ciudadanos del estrato II que si han escuchado del tema.

La diferencia de resultados en cada uno de los estratos es altamente significativa, como lo muestra la prueba de hipótesis, esto, en otras palabras, significa que el conocimiento de la descentralización es bajo en los dos estratos, pero que el porcentaje de ciudadanos que no ha escuchado de la descentralización es significativamente mas bajo en el estrato I.

Los resultados de esta prueba, parecen contradecir la hipótesis de trabajo inicial, porque aunque demuestran que hay diferencia en el conocimiento de descentralización por estrato, es en el estrato II, en donde hay un conocimiento más alto del tema.

La teoría plantea que es en las comunidades pequeñas donde hay un mayor conocimiento del tema de descentralización, porque es allí en donde el ciudadano tiene mayor contacto con las autoridades locales. Sin embargo en esta encuesta este planteamiento no se confirma.

Quizás el conocimiento sobre el tema de la descentralización no se alcanza tanto en la relación cotidiana con las autoridades, posiblemente, el conocimiento esta determinado por otros aspectos, el contacto con los medios de comunicación y el nivel educativo de los entrevistados son aspectos interesantes de abordar en posteriores estudios.

Investigaciones que se desarrollan en el área de educación comprueban la relación que existe entre el nivel de educación y el acceso a información a través de distintos medios, radio, televisión y diarios escritos. (Baessa y Fernández, 2001:ms)

## VIII. CONCLUSIONES

La modernización del Estado (y la descentralización que conlleva) siempre debe tener presente un principio rector: la democracia es el eje a partir del cual deben emprenderse los procesos de reforma y fortalecimiento del Estado.

La descentralización no es la panacea. Si bien tiende a ser presentada como la solución a todos los problemas administrativos del Estado y a las desigualdades en el desarrollo de un territorio (consecuencia directa de un Estado centralizado) y en la distribución del poder, no debe olvidarse que está matizada por los procesos sociales, culturales y políticos de cada país, que de una u otra manera influyen en su éxito o fracaso.

En términos ideales, la descentralización promueve la formación de un Estado “más horizontal”, en donde el mismo está expuesto a mecanismos de intervención y control de la sociedad civil.

El conocimiento de las acciones que se han tomado dentro del marco de la modernización y fortalecimiento del Estado, como la descentralización no se han sido percibidas por los ciudadanos incluidos en la muestra de esta encuesta.

Los entrevistados en su mayoría (66%), no han oído hablar de la descentralización y de los entrevistados que si han oído hablar de ella, únicamente el (15%) de ellos creen que tienen una información adecuada sobre la misma.

Por otra parte, es importante señalar que una vez que se había explicado en que consiste la descentralización, los entrevistados en su mayoría

expresaron estar de acuerdo con el proceso descentralizador, además, consideraron que las acciones que se ejecuten en esta línea son de mucha importancia para las comunidades.

Así mismo consideraron que el proceso descentralizador traería beneficios a la comunidad principalmente en dos sectores, servicios básicos (agua, luz, vivienda entre otros) y comunicaciones (carreteras e infraestructura).

Cuando la información se analiza por estratos, las proporciones en las respuestas sobre el conocimiento y el interés por el tema se mantienen, pero existen algunas diferencias que se hace necesario matizar.

Existe una diferencia significativa en el conocimiento de la descentralización; los entrevistados que viven en comunidades con una población menor a 20,000 habitantes presentan un desconocimiento más alto sobre el proceso de descentralización que los ciudadanos que habitan en comunidades de más de 20,000 habitantes.

En lo que respecta a la participación ciudadana y al involucramiento en el proceso de descentralización, el municipio (y por extensión la comunidad) es propicio para el desarrollo y fortalecimiento de esta fuerza. Sin embargo se requieren esfuerzos concertados que permitan aprovechar el interés que los ciudadanos han manifestado tener en el proceso.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

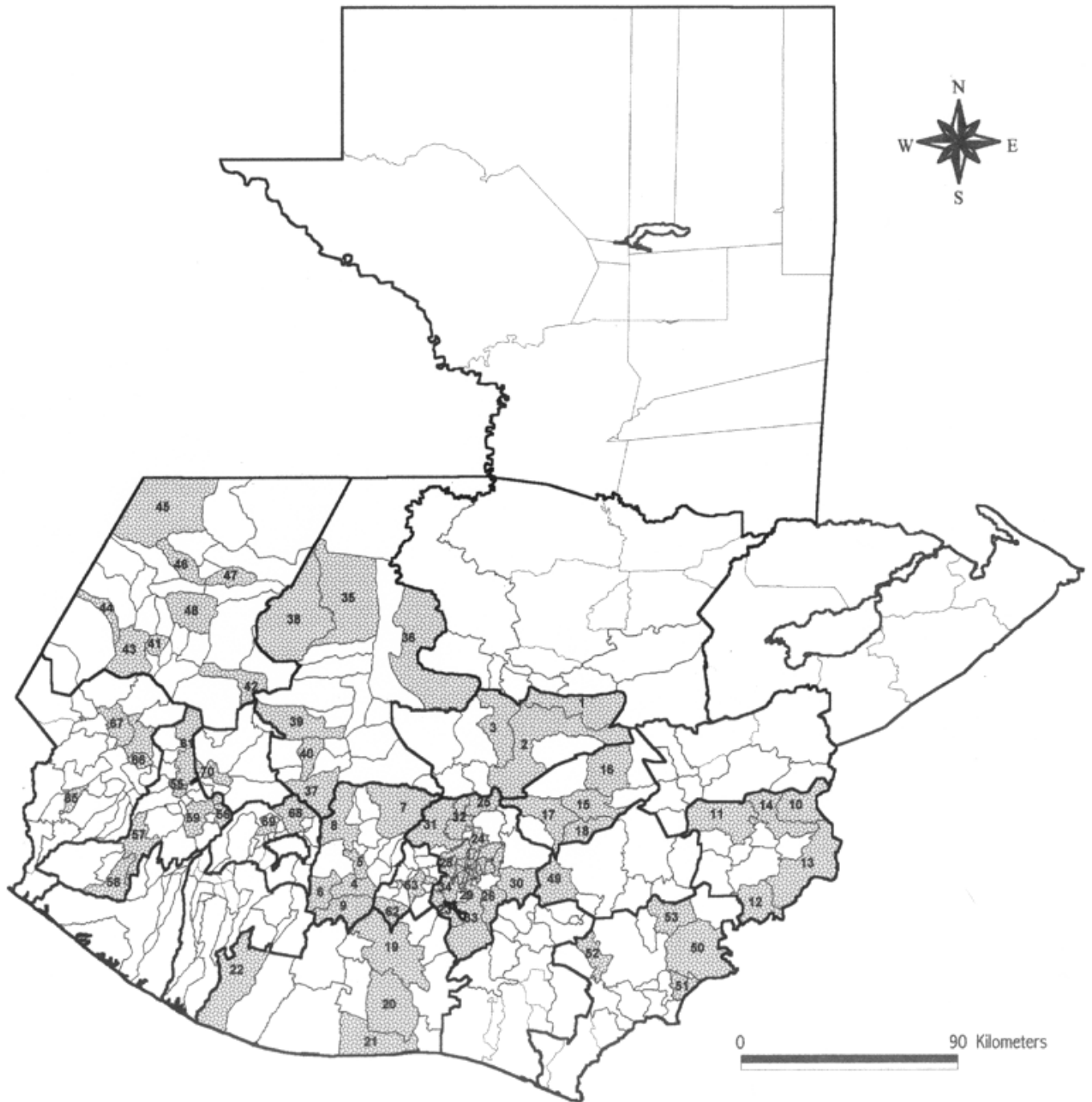
- Amaro, Nelson. 1990. *Descentralización y participación popular en Guatemala*, Guatemala, INCEP, 1990.
- Amaro, Nelson. 1994. *Descentralización, gobierno local y participación, América Latina y Honduras*, Tegucigalpa, Guaymuras.
- Amaro, Nelson. 1996 *La descentralización en los países unitarios de América Latina y el Caribe en la actualidad: cuatro problemas gerenciales*, ponencia presentada en la Conferencia Regional sobre Cooperación Política en Materia de Descentralización en América Latina, Caracas.
- Amaro, Nelson. 1998. *Problemas no resueltos en el eje descentralización-gobierno local-participación ciudadana en Guatemala*, ponencia presentada en la Conferencia sobre Desarrollo y Democratización, Guatemala.
- ASIES. 1995. *El reto de la descentralización en Guatemala*, Guatemala, ASIES.
- Binetti, Carlo. 1995. *¿Por qué es necesario descentralizar?*, en: Memoria I foro nacional de descentralización, Guatemala, GTZ/SEGEPLAN/CIEN, pp.7-12.
- Blanco, Carlos, 1996? *Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latinoamericano*, en: Reforma y modernización del Estado, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL/CRP, pp. 109-153.
- Boeninger, Edgardo, 1996? *Reforma y modernización del Estado en América Latina*, en: Reforma y modernización del Estado, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL/CRP, pp. 155-191.
- Cabrero Mendoza, Enrique, 1996. *Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional, retos y experiencias*, Nueva Sociedad, 142 (marzo-abril 1996), pp.72-95.
- Córdova Macías, Ricardo, y Manuel Rivera. 1996. *Centroamérica: gobierno local y participación ciudadana*, San Salvador, FLACSO.
- De Mattos, Carlos A. *¿? Falsas expectativas ante la descentralización: localistas y neoliberales en contradicción*. [fotocopia sin datos editoriales]

- Escobar, Santiago y Ricardo Solari. 1996. *El municipio y la democracia moderna*, Nueva Sociedad, 142 (marzo-abril 1996), pp.108-115.
- Estrada, Everardo. 1997. *Documento Sustantivo del Grupo I: Modernización y Fortalecimiento del Estado*, Guatemala, Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra. (borrador).
- Fernández, Francisco. 2001. *Informe preliminar de investigación*, Guatemala, UVG. P.65
- Gálvez Borrell, Víctor. 1995. *La gobernabilidad en Centroamérica: sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala*, Guatemala, FLACSO.
- Gálvez Borrell, Víctor y Roberto Camposeco Hurtado, 1996. *Guatemala: políticas de descentralización y capacidades de gestión administrativa y financiera de las municipalidades*, San Salvador, FLACSO.
- Gálvez Borrell, Víctor, et al. 1997. *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*, San Salvador, FLACSO.
- Gálvez Borrell, Víctor y Luís Fernando Mack, 1998. *Descentralización y movimiento municipal en Guatemala: percepciones desde los gobiernos locales*, Guatemala, FLACSO/CASC-UCA.
- Gálvez Borrell, Víctor y Carlos Hoffman Bailey, 2001. *Cultura política y descentralización en Guatemala (informe resumido)*, Guatemala, FLACSO.
- Gómez, Ricardo. 1995. *Descentralización y desarrollo*, en: Memoria I foro nacional de descentralización, Guatemala, GTZ/SEGEPLAN/CIEN, pp.177-229
- Macleod, Morna. 1997. *Poder local: reflexiones sobre Guatemala*, Guatemala, Oxfam UK & Ireland.
- Ochoa García, Carlos, coordinador, 1993. *Los contextos actuales del poder local: gobernabilidad y municipalismo*, Guatemala, IRIPAZ/Fundación Friedrich Ebert.
- Poitevin, René. 1994. *Poder local*, en: Gálvez, Víctor, et al., *Estado, participación popular y democratización*, Guatemala, FLACSO, 1994, pp. 57-100.

Wiesner, Eduardo, y Ricardo López Murphy-. 1994. *Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia*, en: BID, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1994 Washington D.C.: BID, pp.179-238.

## **X. APÉNDICE**

### Mapa de los municipios seleccionados para la muestra



**LISTADO DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS**

1. Purulhá
2. Salamá
3. San Miguel Chicaj
4. Acatenango
5. Patzicía
6. Pochuta
7. San Martín Jilotepeque
8. Tecpán Guatemala
9. Yepocapa
10. Camotán
11. Chiquimula
12. Concepción Las Minas
13. Esquipulas
14. Jocotán
15. Guastatoya
16. San Agustín Acasaguastlán
17. Sanarate
18. Sansare
19. Escuintla
20. Masagua
21. San José
22. Tiquisate
23. Amatitlán
24. Chinautla
25. Chuarrancho
26. Fraijanes
27. Guatemala
28. Mixco
29. Petapa
30. San José Pinula
31. San Juan Sacatepéquez
32. San Raymundo
33. Villa Canales
34. Villa Nueva
35. Chajul
36. Chicamán
37. Chichicastenango
38. Nebaj
39. San Pedro Jocopilas
40. Santa Cruz del Quiché
41. Colotenango
42. Huehuetenango
43. Xtahuacán
44. La Libertad
45. Nentón
46. San Miguel Acatán
47. Soloma
48. Todos Santos Cuchumatán
49. Mataquescuintla
50. Asunción Mita
51. Atescatempa
52. Quezada
53. Santa Catarina Mita
54. Almolonga
55. Cajolá
56. Cantel
57. Colomba
58. Génova
59. Quetzaltenango
60. Salcajá
61. San Carlos Sija
62. Alotenango
63. Antigua Guatemala
64. Santa Lucía Milpas Altas
65. El Rodeo
66. San Lorenzo
67. Tejutla
68. Sololá
69. Santa Lucía Utatlán
70. San Francisco El Alto

## CÓDIGOS DE LAS VARIABLES ENCUESTA DESCENTRALIZACIÓN

ID	ID	
1		
		Measurement level: Nominal
		Format: F8 Column Width: 8 Alignment: Left
ESTRATO1	Estrato de la población bi variada	
2	1	menos de 20,000 hab.
	2	más de 20,000 habitantes.
EDNIVEL	Educación por niveles	
3	.00	Sin escolaridad
	1.00	Primaria
	2.00	Básico
	3.00	diversificado
	4.00	Universitario
INGREMIL	Rangos de ingreso por miles	
4	1.00	Menos de mil
	2.00	de 1000 a 2000
	3.00	más de 2000
DES40DIC	¿Qué le parece la descentralización?	
5	1.00	De acuerdo
	2.00	En contra
DES9NOM	Beneficios principales que traería la descentralización	
6	1.00	Servicios básicos Educ. salud, seguridad
	3.00	comunicaciones, infraestructura
	4.00	otros
DES4DI	Para usted la descentralización del Estado es	
7	1.00	Poco importante
	2.00	Muy importante
DES6DI	En el caso de su municipio, ¿cuál cree que sería el resultado	
8	1.00	Beneficiaría
	2.00	Perjudicaría
DES43DI	¿Que opina de las transferencias del 10% a las munis?	
9	1.00	De acuerdo
	2.00	En contra
DES12DI	Si las munis tienen mas recursos los efectos son:	
10	1.00	buenos
	2.00	malos
ACUP1DI	¿A qué se dedica?	
11	1.00	Profesional oficinista
	2.00	Obrero urbano y rural
	3.00	Comerciante
	4.00	Estudiante
	5.00	ama de casa, jubilado y otros
A1DI	¿Escucha algún programa de noticias por radio?	
12	1.00	Regularmente

	2.00	Eventualmente
	3.00	Nunca
A2DI		¿Ve algún programa de noticias por la TV?
13	1.00	Regularmente
	2.00	Eventualmente
	3.00	Nunca
A3DI		¿Acostumbra leer noticias en le periódico?
14	1.00	Regularmente
	2.00	Eventualmente
	3.00	Nunca
DES1DI		¿Ha oído hablar de la descentralización?
15	1.00	si
	2.00	no
DES2DI		Considera usted que su nivel de información sobre descentra
16	1.00	Adecuado
	2.00	No es suficiente
DES41DI		Si el gobierno responsabilidades y recursos a la municipalidad
17	1.00	Rápido
	2.00	Gradual
SEXO		Sexo:
18	1	Hombre
	2	Mujer
EDAD		¿Cuál es su edad?
19		

