

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Facultad De Ciencias y Humanidades

**Maestría en Desarrollo con énfasis en Descentralización y Poder
Local**

***“Procesos de Descentralización en Guatemala y Bolivia:
Un Análisis Comparativo”***

***Guatemala
2003***

***“Procesos de Descentralización en Guatemala y Bolivia:
Un Análisis Comparativo”***

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE GUATEMALA

Facultad de Ciencias Sociales

***“Procesos de Descentralización en Guatemala y Bolivia:
Un Análisis Comparativo”***

**Trabajo de investigación presentado para optar al grado académico
de Master en Desarrollo, con Énfasis en Descentralización y Poder
Local**

***POR
ANA LUCRECIA BONILLA BARRIOS
CARNET 01368***

***Guatemala
2003***

Vo.Bo.:

f)

Dr. Luis Cariñés

Tribunal:

f)

Dr. Carlos Cazali

f)

M.A. Julia Quiñónez



f)

Dr. Luis Cariñés

Fecha de aprobación: _____

PREFACIO

Al presente trabajo de investigación se le ha denominado: “**Procesos de Descentralización en Guatemala y Bolivia: Un Análisis Comparativo**”, elaborado para ser presentado a las altas autoridades de la Universidad del Valle de Guatemala, en el cual se reflejan los conocimientos adquiridos durante la realización de los estudios de la Maestría en Desarrollo con énfasis en Descentralización y Poder Local, incluida dentro del programa de estudios de dicho Centro de Estudios.

Este tema fue presentado en la fase de preparación previa al cierre del pensum académico, con la finalidad de recibir orientación en cuanto a la elaboración de documentos con análisis a profundidad, período en el cual se llevaron a cabo clases magistrales, ensayos, seminarios y otras actividades que permitieron la entrega del proyecto de tesis, realizado en base a la metodología que para el efecto fue presentada en clase, misma que fue ajustada al tema planteado por cada estudiante.

Para seleccionar el tema, se hizo una búsqueda en los diversos “tesarios”, a fin de determinar que no existiera duplicidad, y partió de la necesidad de conocer los inicios de la descentralización, los niveles de avance y la incidencia que este movimiento ha tenido en Guatemala. Para ello se requirió hacer un análisis exhaustivo de cada país de América Latina, determinando que Bolivia, al que le reconoce como un modelo de descentralización para nuestra región, y como una “buena práctica” y, tomando en cuenta sus características innovadoras, se le consideró como un país prioritario para hacer un análisis comparativo, que permitiera conocer las fortalezas y debilidades del proceso en Guatemala, así como hacer algunas reflexiones a tomar en cuenta, especialmente en cuanto a las acciones adoptadas por el país en materia de delegación de poder del gobierno central hacia el gobierno local, así como conocer su lineamiento político, estratégico y procedimental de dicho proceso.

Tanto en los lineamientos como en el diseño de la investigación propuestos, se estableció la forma de trabajo a seguir, la cual lleva conocer paso a paso su desarrollo, culminando con el cumplimiento de los objetivos propuestos. Para el efecto, se consultó diversa bibliografía, tanto de Bolivia como de Guatemala, que permitió la elaboración del marco teórico y contextual, en apoyo a la fase del análisis comparativo.

Paralelamente, se llevaron a cabo contactos con diversas personalidades vinculadas a los procesos de descentralización de ambos países, quienes aportaron conocimientos y material invaluable para el desarrollo de los objetivos de esta investigación.

Vale la pena destacar el apoyo recibido de los Sres. Rubens Barbery Knautd (CEPAD); Vladimir Ameller Terrazas (GTZ); Carlos Cardozo (PNUD); Miguel Taborga (BID); Fadrique Otero (Consultor); en la elaboración de la investigación realizada sobre la historia, avances y situación actual del proceso en Bolivia, con sincero agradecimiento.

Para la elaboración del trabajo de investigación en Guatemala, se contó con el apoyo de los Sres. Mario Marroquín (Banco Mundial); Francisco Mencos (COPRE); Carlos Granados (INFOM); Evelyn de Segura (MINEDU); Rafael Carranza (MINSALUD); y Sergio Parrilla (BID), a quienes se dedica una mención especial.

Asimismo, se contó con el conocimiento de personas particulares, organizaciones de la sociedad civil, y organismos internacionales, cuyos aportes fueron muy significativos en el desarrollo de la presente investigación.

Especial agradecimiento a mis compañeros de Maestría Marco Vinicio Salas, Marina Mendoza y Carlos de León, así como a mis catedráticos, Dres. Carlos Cazali y Luis Cariñes, y a todas las personas que con su participación ayudaron a culminar con éxito este trabajo de investigación.

INDICE

	Contenido	Página
	INTRODUCCIÓN	1
	RESUMEN	5
	CAPITULO I	8
	MARCO CONTEXTUAL	8
1.1	Procesos de Descentralización en América Latina	8
1,2	Estrategias de Descentralización de Organismos Internacionales de Financiamiento Hacia Bolivia	12
1.3	Estrategias de Descentralización de Organismos Internacionales de Financiamiento Hacia Guatemala	14
1.4	Los Procesos de Descentralización de Bolivia y Guatemala	18
1.5	Factores Contextuales en el Proceso de Descentralización	20
1.6	Proceso de Descentralización en el Caso Boliviano Durante el Período 1990-2001	29
1.6.1	Marco legal del proceso de descentralización en Bolivia	31
1.6.2	Ley de Participación Popular	33
1.6.3	Ley de Descentralización Administrativa	35
1.7	Proceso de Descentralización en el Caso Guatemalteco Durante el Período 1990-2001	36
1.7.1	Marco legal del proceso de descentralización en Guatemala	39
1.7.2	Constitución Política (1985)	43
1.7.3	Acuerdos de Paz	44
1.7.4	Pacto Fiscal	46
1.7.5	Estrategia para la Reducción de Pobreza	48
1.7.6	Ley General de Descentralización	48
1.7.7	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	49
1.7.8	Reformas al Código Municipal	49
1.7.9	Breve Síntesis de la Trilogía de Leyes	50

CAPITULO II	51
MARCO TEORICO	
2.1 El Proceso de Descentralización	51
2.2 La Descentralización y su Rol en la Modernización del Estado	53
2.3 Procesos Opuestos: De la Centralización a la Descentralización	54
2.4 Ejes de la Descentralización	57
2.4.1 Eje Político	57
2.4.2 Eje Administrativo	58
2.4.3 Eje Económico	58
2.4.4 Eje Fiscal	58
2.5 La Descentralización y la Participación Ciudadana en el Desarrollo Local	58
2.5.1 Incidencia del Poder Local y la Participación Ciudadana en el Proceso de Descentralización	58
2.5.2 La Importancia de la Descentralización para el Desarrollo Humano	59
CAPITULO III	62
LINEAMIENTOS DE LA INVESTIGACION	
3.1 Planteamiento del Problema	62
3.2 Justificación	64
3.3 Objetivos	67
3.3.1 Objetivo General	67
3.3.2 Objetivos Específicos	67
CAPITULO IV	69
DISEÑO DE LA INVESTIGACION	
4.1 Tipo de Investigación	69
4.2 Población en Estudio	72

4.3	Muestra	72
		72
4.3.1	Tipo de Muestra	73
4.3.2	Delimitación Espacial y Temporal de la Muestra	77
4.4	Fuentes de Información y Recolección de la Información	77
		77
4.4.1	Fase Preliminar de Recolección de la Información	77
4.4.1.1	Identificación del Portero	77
4.4.1.2	Investigación Documental	77
		78
4.4.1.3	Vagabundeo	79
4.4.2	Trabajo de Campo: ENTREVISTA A PROFUNDIDAD	79
4.5	Instrumento a Utilizar para el Cumplimiento de los Objetivos de la Investigación	79
		79
4.5.1	Referencias Bibliográficas	79
4.5.1.1	Descripción del Fenómeno Social a Estudiar	80
4.5.1.2	Identificación de los Mecanismos y Componentes del Fenómeno Social a Estudiar	80
4.5.1.3	Caracterización del Fenómeno Social a Estudiar y Generación de Lineamientos Teóricos	80
4.5.1.4	La Entrevista Estructurada a Profundidad	80
CAPITULO V		
ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA Y GUATEMALA		83
5.1	Identificación de las Fases de Evolución del Proceso de Descentralización Boliviano y su Comparación con el Caso Guatemalteco	84
5.2	Identificación de los Componentes del Proceso de Descentralización Boliviano y su Comparación con el Caso Guatemalteco	93
5.3	ANALISIS FODA	133
CAPITULO VI		171
CONCLUSIONES		
CAPITULO VII		176
REFLEXIONES FINALES		

ANEXOS

181

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

182

CUADROS

Cuadro # 1: Factores Contextuales del Proceso de Descentralización de Bolivia y Guatemala

Cuadro # 2: Marco Legal del Proceso de Descentralización Boliviano

Cuadro # 3: Marco Legal del Proceso de Descentralización Guatemalteco

Cuadro # 4 : Listado de Personas incluidas en la muestra de Guatemala

Cuadro # 5: Listado de Personas incluidas en la muestra de Bolivia

GRAFICOS

Grafico # 1 Mapa Geográfico Repúblicas de Bolivia y Guatemala

Gráfico # 2 Análisis Comparativo del Proceso de Descentralización

INTRODUCCION

El presente es un estudio comparativo de los procesos de descentralización de Guatemala y Bolivia, llevado a cabo en base a investigación documental y recolección de datos empíricos (entrevistas a profundidad con personajes clave); se analiza a través del instrumento FODA para cada uno de los procesos; y, se identifican sus características y mecanismos, así como se verifica si los Estados nacionales involucrados cumplen con los requerimientos estipulados en el proceso en estudio.

De acuerdo a la temática analizada, su diseño es de **tipo descriptivo**, ya que se ofrecen elementos teóricos necesarios sobre el tema, y se pretende que el trabajo final sea utilizado como un instrumento de análisis para los actores participantes en el proceso de descentralización.

Este estudio descriptivo surgió a partir de la preocupación en torno a la visión del proceso de descentralización en Guatemala. Esto, tomando en consideración que, principalmente a partir de la fase de transición democrática que surge a mitad de la década de los ochenta y desde los inicios de la década de los noventa, con énfasis en la firma de los Acuerdos de Paz, los gobiernos que han estado en funciones desde entonces, han tomado acciones o iniciativas aisladas vinculadas a la descentralización que tímidamente están permitiendo marcar las pautas para determinar sus alcances, y establecer hasta dónde se pretende delegar esta función que tradicionalmente ha estado centralizada en poder del Estado. Paralelamente, se ha tenido conocimiento del éxito de la experiencia boliviana, la cuál presenta un contexto social e institucional similar al de nuestro país, y que cuenta con importantes avances y logros en la materia. Por tal razón, es a partir de esto, que se presenta el siguiente planteamiento personal y que ha motivado la realización del presente estudio cualitativo, netamente descriptivo y comparativo, generándose la interrogante: **¿Cómo puede ayudar la experiencia boliviana al proceso de descentralización en Guatemala?**

Dadas las características de la investigación, ésta es de **tipo documental**, estando orientada particularmente a la información recabada de libros, informes, revistas, estudios relativos al desarrollo, con énfasis en descentralización y poder local. Se utilizan dos herramientas metodológicas para efectos de lograr la mayor veracidad de la investigación: fuentes bibliográficas y documentales y la entrevista dirigida a los actores institucionales involucrados directamente en la temática de estudio. Se recurre a textos e información electrónica sobre el tema, y se utiliza el sistema de entrevistas a profundidad, a fin de lograr un proceso lógico y metodológico acorde a las líneas de la investigación.

El propósito de comparar el proceso de descentralización boliviana con la realidad guatemalteca, se deriva de considerar el mismo como un “modelo de descentralización”, y como una “buena práctica”, destacando el tema de la descentralización como un “fenómeno político global presente en la discusión y aplicación de políticas públicas” según lo expuesto por Molina y González. 2002, el cual está estrechamente vinculado al desarrollo, a la modernización del Estado, y a la reforma institucional, cuyo mayor impulso en América Latina data de la década de los noventa, en respuesta a la necesidad de delegar el poder del gobierno central hacia el gobierno local.

Por el hecho de que el tipo de estudio es de carácter “transversal”, y desarrolla un enfoque cualitativo, aborda los cuatro aspectos esenciales de la temática, siendo éstos los fenómenos político-administrativos, socio-culturales, económico-financieros y tecnológico-ambientales. Por las características del estudio, nos proporciona una serie de datos cualitativos que, a su vez, se constituyen en un aporte enriquecedor para fortalecer el proceso de descentralización en Guatemala.

El fenómeno de la descentralización no va a ser objeto de una evaluación, y no se va a negar o afirmar ningún mecanismo o proceso, por lo cual, la investigación no implica la formulación de una hipótesis, limitándonos al desarrollo de su descripción con bases documentales y de recopilación personal de vivencias de los actores involucrados y artífices del fenómeno en ambos contextos geográficos, limitándonos estrictamente en el seguimiento y desarrollo de una serie de objetivos de estudio, planteados en las páginas posteriores.

Con este estudio se pretende estimular el interés del lector en el fenómeno de estudio, motivarlo a que participe activamente en el proceso de desarrollo del país, ya que se considera que la descentralización y el poder local constituyen mecanismos para abrir espacios a una participación social del ciudadano guatemalteco, que definitivamente incide en la toma de decisiones dentro la gestión pública.

Desde que hubo movimientos descentralizadores en América Latina, el proceso llevado a cabo en Bolivia en 1993 surgió como un modelo, dados los positivos resultados alcanzados por aquél país, por lo que se presenta la oportunidad de hacer un análisis a partir de un estudio comparativo de las acciones adoptadas por Bolivia y los avances que se han logrado en Guatemala, sus diferencias sociales, su estrategia de política y los procedimientos utilizados por ambos países.

De manera muy general, se dará especial atención a los eventos relevantes derivados de la evolución del proceso de descentralización de Guatemala desde la perspectiva de los gobiernos que han ejercido el poder, los alcances de la legislación vigente, principalmente el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo y Ley General de Descentralización, aprobados en el año 2002, así como el nivel de participación popular, principalmente a partir de la instauración del proceso democrático y del régimen constitucional (1985), la firma de los Acuerdos de Paz (1996), y a la necesidad imperante de contar con un estado eficiente y eficaz.

Se consultó diversa bibliografía –escrita y electrónica- relacionada con las experiencias de otros países, encontrándose que Bolivia, a partir de 1994, ha tenido un gran avance en su proceso de desarrollo, especialmente en el área de Descentralización. Mediante la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización (1995), se obtuvieron grandes logros, principalmente por el hecho de aceptar que el poder local es el requisito real para el desarrollo urbano y rural, y por la importancia de involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones para promover su propio desarrollo.

Si bien el proceso de descentralización de Guatemala no coincide totalmente con la legislación vigente, debido a que esta última es muy reciente, un análisis previo a partir

de la firma de los acuerdos de paz, revela que sí se han logrado avances en materia de modernización del Estado y, por ende, también se lograron avances sectoriales, principalmente en los sectores de salud, educación, financiero, y de planificación.

Como se indicó, una de las formas más sencillas y con mejores resultados para conocer los avances obtenidos a la fecha en Guatemala, es tomar como referencia otros procesos, muchos de ellos con importantes iniciativas en materia de descentralización. No obstante, se seleccionó el “Modelo Boliviano” como comparador por su carácter innovador, principalmente en la lucha por lograr los espacios a los que estas sociedades tienen derecho como sectores diferentes, los cuales no han sido por años verdaderamente incluidos en los procesos de gestión y en la toma de decisiones fundamentales que les afectan. Situación crítica porque Bolivia, al igual que Guatemala, son países pluriculturales y multiétnicos, y que han constituido contextos donde prevalece la exclusión, desigualdad y poco desarrollo social.

A partir de este análisis comparativo, se da seguimiento a cada uno de los elementos constitucionales, jurídicos, financieros, políticos y económicos que han caracterizado los respectivos procesos de descentralización en Guatemala y Bolivia; se brindan elementos teóricos, y se propone que este trabajo de investigación sea un medio de consulta para estudiosos del tema, o actores involucrados en el proceso de descentralización, tales como organizaciones comunitarias, ONGs, e instituciones de gobierno a cargo de las políticas públicas y estrategias destinadas a promover la descentralización como parte del proceso de desarrollo, para así enriquecer ésta y fortalecer el incipiente proceso guatemalteco.

RESUMEN

Para fines de un mejor seguimiento del presente documento, y contar con una secuencia de la información cualitativa, la investigación se ha dividido en siete capítulos; mediante un abordaje del tema de estudio, desde un macro-enfoque general de la realidad latinoamericana, para inducir el estudio hacia el contexto boliviano y guatemalteco, y así poder explorar las particularidades y singularidades de ambas realidades sociales, con un micro-enfoque; por tal razón el enfoque es deductivo.

En el **Primer Capítulo** del estudio se desarrolla un marco contextual de los procesos de descentralización en América Latina, la descentralización vista por organismos donantes y los procesos de descentralización de Bolivia y Guatemala. Se hará un análisis histórico, indicando los aspectos económicos, políticos y sociales más relevantes de cada país, tales como su territorio, población, sistema político y jurídico en general, estrategias y políticas públicas, y la respectiva legislación en materia de descentralización que ha prevalecido a partir de la década de los noventa. Se analizarán las razones por las cuales se elige el proceso de descentralización de Bolivia, que constituye una “mejor práctica”, su estado actual, y sus elementos relevantes. Asimismo, se establecerán las expectativas a corto y mediano plazo de ambos países.

En un **Segundo Capítulo** y, a partir del marco contextual sobre Bolivia y Guatemala, se expone el marco teórico que incluye las principales definiciones de diversos autores sobre el tema de descentralización, tratando de buscar aquellos elementos que son determinantes y aquellos otros en que la validez únicamente puede ser medida en términos del contexto en donde se desarrolla el mismo, algunos elementos importantes de procesos de descentralización en América Latina, y el apoyo de organismos donantes en esta materia.

En el **Tercer Capítulo** se presentan los lineamientos de la investigación, la idea que ha generado la realización del presente estudio, el planteamiento del problema y la justificación de la investigación. Cabe destacar la importancia estructural del presente

capítulo, al describir los objetivos de estudio –norte y ejes centrales del abordaje y tratamiento del tema de estudio-.

En un **Cuarto Capítulo** se establece el marco metodológico, el tipo de investigación, su propósito, la tipificación de estudio, la población involucrada y la muestra recabada de ambos países, el tipo de muestreo, la delimitación espacial y temporal, así como las fuentes de observación y recolección de la información.

Para mayores elementos de análisis, se elaboró un modelo de entrevista dirigido a conveniencia personal hacia cinco diferentes actores institucionales responsables del proceso de descentralización, tanto en Guatemala como en Bolivia. En Guatemala, se solicita el apoyo del Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado (COPRE), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Salud (MSPAS), el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), el Banco Mundial y el Banco interamericano de Desarrollo (BID). Para recopilar información sobre Bolivia, el contacto se hizo vía comunicación electrónica con personalidades de las diversas instituciones que tienen a su cargo las áreas de Participación Popular y Descentralización, entre ellas, el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD). La Intendencia Gubernamental, miembros de los Comités Locales, centros de investigación y organismos internacionales.

En el **Quinto capítulo**, se hace un análisis comparativo, en el marco de la descentralización, a partir de los ejes **Político, /Administrativo, Económico, y Fiscal**, haciendo una relación entre los espacios de participación de los niveles locales y la participación popular, y su incidencia en: (a) las políticas y estrategias; (b) los instrumentos y herramientas; (c) recursos financieros; (d) disposiciones de gobierno locales; y (e) algunos ejemplos de programas de capacitación a diferentes niveles del gobierno central, gobierno local y sociedad civil para hacer efectiva la descentralización bajo una perspectiva de incidencia en la democratización y desarrollo social del contexto geográfico específico.

El análisis comparativo de los procesos de Guatemala y Bolivia, se lleva a cabo mediante una interpretación de la información recopilada en las entrevistas y es

mediante un ejercicio de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), con base en los datos proporcionados por los informantes y el cumplimiento de los objetivos del estudio.

De este análisis comparativo, se espera contar con información similar para Bolivia y Guatemala, desde el punto de vista político, administrativo, económico y fiscal y reflejará los objetivos alcanzados en cuanto a descentralización, participación ciudadana y su incidencia en el desarrollo de ambos países.

Para efectos de sistematizar, analizar y comparar la información de una forma ordenada y de fácil interpretación, se utilizó el procedimiento de fichas bibliográficas, clasificando la información por ejes de análisis (político, administrativo, económico y fiscal). El análisis comparativo se hace de acuerdo a la técnica del FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), preparándose para el efecto una matriz de resultados en la cual está incluida la información puntual para efectos comparativos.

Con los resultados obtenidos, se hace un análisis comparativo, a partir de lo cual se espera tener una visión amplia de las fortalezas y debilidades de cada uno de los sistemas analizados, así como contar con los datos más recientes que permitan determinar las áreas que requieren mayor fortalecimiento, aprovechar las herramientas que se tienen para facilitar la implementación de estrategias y planes de trabajo con orientaciones a corto y mediano plazo en materia de descentralización.

En el **Capítulo Sexto** se llega a las conclusiones del planteamiento del problema tomando el resultado de los modelos estudiados anteriormente. En un **Capítulo Séptimo**, se presentan las reflexiones finales, con base en los cuatro ejes analizados. La importancia del estudio radicará en el planteamiento personal de lineamientos teóricos que puedan enriquecer y fortalecer la experiencia guatemalteca.

CAPITULO I

MARCO CONTEXTUAL

1.1. Procesos de Descentralización en América Latina

Los procesos de descentralización han sido instrumentos de apoyo para el fomento de la democracia, y han cobrado especial auge en los países latinoamericanos durante las últimas décadas, dejando atrás la idea centralizadora que predominaba hasta los años setentas. Esta transición ha manifestado grandes cambios, especialmente enmarcados dentro del proceso de globalización y consolidación de la democracia. Las reformas planteadas dentro del Consenso de Washington en la década de los noventa sugiere propuestas especialmente dirigidas a la reducción del tamaño del estado, creación de condiciones para un crecimiento económico, reducción de pobreza y desigualdad, preservación del medio ambiente, etc.; sin embargo, estas medidas no han sido suficientes, por lo que se propuso una ampliación hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas a fin de garantizar el funcionamiento de un mercado competitivo, creando condiciones adecuadas para la inserción de economías locales en el mercado globalizado, así como el fortalecimiento de la administración pública, el sector justicia, y un nuevo marco legal en materia de comercio, educación, salud, y fortalecimiento del capital humano, como acciones prioritarias o principales, ya no solamente mediante la transferencia de recursos y funciones sino crear condiciones para un desarrollo local integral. Según Villas (2000) la puesta en marcha de los procesos de descentralización ha requerido una serie de políticas, nuevos escenarios, y cambios relativamente sustanciales en la visión centralizadora imperante hasta principios de la década de los ochenta.

Estos movimientos descentralizadores se han venido desarrollando en todos los países democráticos. En América Latina, ya sean Estados federados (provincias) o republicanos (departamentos) disponen de la facultad de dictar actos de gobierno en todo lo concerniente a las administraciones de su competencia, sin injerencia del Gobierno Nacional, según lo expresa Gamiz (2003), o bien estados unitarios, donde las decisiones son adoptadas por el gobierno central. Existe una variedad de niveles de

descentralización, puesto que, aunque éstos tienen muchas similitudes entre sí, sus procesos han estado determinados por acontecimientos circunstanciales, diversidad de políticas macroeconómicas idóneas, legislaciones acertadas, fuerte voluntad política de sus respectivos gobiernos, y otros elementos característicos que les distingue en cierta medida unos de otros, especialmente en cuanto al grado de descentralización alcanzado al presente, indistintamente de su sistema de gobierno.

Argentina por ejemplo, estado federado, es uno de los países de América Latina que ha alcanzado un alto nivel de descentralización. Este movimiento tuvo avances significativos a partir de la década de los ochenta, aunque con mayor énfasis con el proceso de Reforma del Estado iniciado en los noventa. A pesar de estar muy avanzados en este proceso, especialmente en materia de educación y salud, a nivel provincial aún existen limitaciones, puesto que algunas políticas y competencias que debieran ser ejercidas por los municipios aún se encuentran centralizadas. También tienen dificultades en cuanto a capacitaciones para asumir mayores responsabilidades, limitación de recursos, etc., aunque hay algunas iniciativas en cuanto a políticas, estrategias y programas, no ha sido suficiente para seguir avanzando.

El Proceso de Descentralización de Brasil, que inicia algunos intentos de descentralización a finales de los ochenta, dio autonomía política-administrativa a los municipios, con nuevas atribuciones y responsabilidades, especialmente en materia de administración de recursos. También se dio autonomía al sector salud pública y asistencia social, los cuales pasaron a ser parte del gobierno local, áreas con mayor grado de descentralización. Brasil es una república federativa, y también se encuentra, junto con Colombia, entre los países que han logrado significativos avances en políticas públicas.

Cabrero Mendoza (1999) destacar los avances importantes que se han llevado a cabo en México, cuyas iniciativas de descentralización se remontan a la década de los setenta, y con más fuerza en los ochenta, en apoyo al federalismo, la desconcentración administrativa y políticas de descentralización, orientadas a la sociedad civil. A finales de la última década de los noventa, los esfuerzos del caso mexicano se han orientado a un “nuevo federalismo”, dando mayor participación a los estados y municipios,

principalmente orientados al área social. No obstante, México es uno de los países más centralizados en el aspecto fiscal en América Latina.

Algunas características del proceso en México son: el mantenimiento de una mayor estabilidad en sus instituciones y su interés en hacer de los mecanismos democráticos y recursos financieros, una nueva relación estado-sociedad civil, con una descentralización basada en subvenciones del gobierno central con niveles intermedios y locales. Para los mexicanos la “participación” es el eje de la descentralización, y fundamental para alcanzar el éxito en cualquier estrategia o proyecto, puesto que con ésta se demuestra un control social adecuado. México ha tomado como ejemplo los modelos de descentralización de otros países, especialmente el de Bolivia.

Colombia, por ejemplo, no obstante los avances alcanzados, se ha caracterizado por mantener un alto grado de centralización en sus instituciones, aunque ha alcanzado cierta descentralización y municipalización político-administrativa. Los primeros antecedentes de reforma administrativa se dan en la década de los cincuenta, y en los setenta se crea un consejo nacional para la descentralización administrativa y, a partir de allí, surgieron políticas y acciones para fortalecer el proceso. Sobresalieron figuras innovadoras como las juntas administradoras, ligas de usuarios, consultas populares, y contrataciones, desafortunadamente con asociaciones cívicas, y se transfieren algunas competencias, a excepción de las relaciones exteriores y el manejo directo del ejército. Según Assies Willem (1999) la centralización se manifiesta en cierto grado en la realización de pagos en salud y educación.

En los países unitarios, el proceso de descentralización no ha tenido avances significativos. Sin embargo, entre los países con mayores logros se encuentra Bolivia, Venezuela, Uruguay, Chile y Honduras, mientras que en otros países el proceso de descentralización ha sido muy poco o casi nulo, como el caso de Costa Rica.

En Chile, el proceso tuvo un auge en 1980, con el traslado de algunas funciones administrativas, aunque se continuó delegado el poder en el Presidente de la República. Se dio cierta descentralización a los sectores de Educación y Salud. En la década de los noventa, se reformó la constitución relativa al traspaso de competencias de los recursos a

los municipios y regiones, con el fin de incentivar la participación ciudadana. Como en Bolivia, se crean las figuras de Intendente, Gobernador y Consejo Regional, así como las Secretarías Regionales Ministeriales. Se aprueba el otorgamiento de recursos y poder de decisión a las regiones y municipios para su manejo y levantado de una base fiscal autónoma así como elecciones municipales. Se ha avanzado en la consolidación de la institucionalidad descentralizada, la transferencia de recursos a las regiones y municipalidades, aplicación de nuevos instrumentos de inversión pública y la construcción de nuevos actores regionales vinculados a la regionalización del país. Entre sus limitaciones se han encontrado el centralismo, concentración y desequilibrios regionales, lenta dispersión del poder y falta de participación, y desequilibrio en la administración pública.

En Centro América existen diversos niveles de avance. Como se indicó, Honduras, es el país más avanzado en esta materia. En la región, este proceso se ha caracterizado por un entorno político-histórico, derivado de etapas de dictaduras, militarismo, y con una relativamente reciente apertura democrática. En algunos casos, sus leyes vigentes son muy antiguas. La organización política y administrativa han requerido de un verdadero programa de descentralización y fortalecimiento municipal. Sin embargo, ha afectado su desarrollo la asignación de recursos, así como una negativa voluntad política, basada en el centralismo, por lo que es una necesidad ejecutar nuevas estrategias que faciliten este proceso. No obstante, a partir de la década de los ochenta se ha ido consolidando el proceso democrático, y se han logrado significativos avances en la organización de los diversos sectores, como la sociedad civil y el sector privado, a fin de conformar un verdadero Estado de Derecho.

Assies Willem (1998:12) afirma que los fenómenos naturales también han influido en el desarrollo de la región. Particularmente, el Huracán Mitch, ocurrido en 1999, afectó toda el área centroamericana, principalmente Guatemala, El Salvador y Honduras, siendo en este último donde causó mayores daños en casi todo el territorio. Este fenómeno dio origen a requerir el apoyo conjunto de la población para la recuperación de su economía y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, en la mejora del desarrollo humano, y todo un proceso de reformas para la modernización del sector

administrativo, municipal, y financiero, especialmente con un enfoque descentralizador, en el cual participan las propias comunidades en la toma de decisiones.

En opinión de Assies Willem (2000), los propósitos de la descentralización deben ir en la línea de profundizar y perfeccionar el sistema democrático, así como de mejorar la capacidad del Estado en atender las demandas y las necesidades de la población. Se trata de un tema que está presente desde la Constitución Política de la República, hasta los Acuerdos de Paz y su concreción, que es necesario impulsar más vigorosamente. Son pues, más de 15 años de debate sobre el término, aun cuando generalmente se ha limitado a los ámbitos académicos y técnicos, con relativamente pocos avances. Es necesario, en consecuencia, alcanzar consensos sobre las grandes líneas del proceso, para que éstas sean parte de políticas de Estado, proceso que no debe ser afectado por cambios en la conducción de un gobierno para otro.

Generalmente se asocia la descentralización con el concepto de un Estado más eficiente y eficaz, ya que el gobierno local debería tener un sentido más claro de lo que necesita la gente en su contexto local. La descentralización también conlleva un gobierno más abierto, de mayor transparencia, y con mayores espacios de participación; de tales aspectos se escudriñará la experiencia boliviana y su comparación y retroalimentación hacia el incipiente proceso guatemalteco.

1.2 Estrategias de descentralización de organismos internacionales de financiamiento hacia Bolivia.

Las instituciones multilaterales y bilaterales que apoyan al país han planteado las estrategias de apoyo con base en el diálogo institucional que llevan a cabo con el gobierno y que se revisa con una frecuencia promedio de dos a tres años. El armazón del apoyo se basa en el reforzamiento institucional de funcionarios municipales y de miembros de comunidades, acompañado de inversiones de diversas magnitudes sobre planes, obras y bienes que se llevan a cabo dentro del marco señalado por la ley.

La implementación y supervisión de las actividades ha quedado en manos de las instituciones ejecutoras del gobierno central y de las municipalidades con el apoyo de consultorías especializadas y del mismo personal de especialistas de las instituciones

que brindan financiamiento. En vista de la multiplicidad y cantidad de las inversiones, las agencias multilaterales han implantado en Bolivia (y en otros países) la modalidad de la auditoria o evaluación concurrente, siempre a cargo de una empresa independiente, que revisa ex post las actividades de contrataciones para asegurar que las adjudicaciones se hayan hecho con transparencia y según las estipulaciones de los pliegos de licitación (Otero.2003).

No han aparecido aún en Bolivia libros o textos donde se hagan críticas constructivas (o destructivas) a los cooperantes internacionales. En realidad, entre el sector privado existe preocupación por poder conocer en detalle lo que las agencias financieras están logrando en el país. No obstante, es una preocupación de nivel “murmurador”, sin acciones concretas, excepto en el ámbito de las universidades privadas. Estas comenzaron hace unos cuatro años a tomar acciones para perpetuar y ampliar los alcances del Plan del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se dirigió a los países clasificados dentro de esa institución como C&D y, hasta la fecha, han logrado despertar el interés de los profesionales bolivianos por conocer mejor las estructuras y el modo de actuar de los cooperantes. (Otero.2003)

Un ejemplo de este tipo de iniciativas lo constituyen las universidades Privada de Santa Cruz de la Sierra, y Andina Simón Bolívar de La Paz y Sucre. Ambas tienen en sus programas de postgrado seminarios específicos sobre la ayuda internacional: ciclo de proyectos, adquisiciones, desembolsos, gestión de proyectos, instrumentos de diseño de proyectos y otros más. Por ejemplo, en Julio del 2003 se organizó en la universidad Andina Simón Bolívar de La Paz un seminario en donde se discutieron aspectos de política BID y Banco Mundial para el apoyo al país por medio de proyectos. Durante el evento se comentaron 15 casos reales sobre resultados inesperados de las implementaciones de programas. A través de este evento lo que logró la universidad fue ampliar o agudizar la exposición del grupo que asistió, a: (1) las limitaciones humanas de cualquier institución cooperante cuyos funcionarios no siempre están sentados sobre la verdad y a (2) las experiencias afortunadas y desafortunadas de otros países, algunos similares, otros diferentes a Bolivia. Lo importante, como conclusión, es que las desviaciones (negativas y positivas) que resultan de las inversiones se pueden enmendar

o estimular, según el caso, con base en el profesionalismo de las partes involucradas y en la flexibilidad de los cooperantes. (Otero. 2003).

1.3 Estrategias de descentralización de organismos internacionales de financiamiento hacia Guatemala.

Dentro del marco general de la estrategia de los organismos de financiamiento hacia América Latina, y posteriormente a la década de los ochenta, un buen porcentaje de ayuda se ha orientado a la modernización del Estado, enmarcándose la descentralización como uno de los principales elementos para promover el desarrollo. Entre las principales fuentes de financiamiento hacia Guatemala en materia de modernización del Estado se encuentran los organismos bilaterales como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), la Oficina Panamericana de la Salud (OPS/OMS), la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ) y los organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de sus diferentes instituciones de desarrollo como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), es un organismo bilateral, que cuenta con un programa de capacitación en diversas áreas, programas sectoriales de desarrollo, modernización institucional, recursos humanos y apoyo a sectores productivos. Su accionar en materia de Modernización del Estado se ha centrado en el fortalecimiento de Unidades Técnicas Municipales, especialmente con equipamiento y capacitación de recursos humanos, para la elaboración de diagnósticos municipales, y programas de inversión municipal, aunque su sostenibilidad ha estado en riesgo debido a la terminación de los recursos financieros, y el poco empoderamiento de las autoridades municipales sobre la importancia de estas Unidades Técnicas. El apoyo a una descentralización de tipo tecnológico-ambiental se desarrolla específicamente en los departamentos del altiplano sur-occidental del país.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo que ha venido apoyando los procesos de desarrollo de América Latina desde la década de los sesenta, dentro de su

estrategia sectorial de Modernización del Estado, y dentro de su organización interna, cuenta con una División específica que tiene a su cargo el área de Modernización del Estado y Sociedad Civil.

En Guatemala, el BID ha brindado apoyo financiero a algunos programas en los que promueven la descentralización y la participación de la sociedad civil, como el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), con un fuerte componente de capacitación para la planificación participativa, administración y gestión de recursos financieros desde la perspectiva comunitaria para la paz, con la elección de representantes por cada comunidad, estableciéndose conformación de Micro-regiones (ámbito geográfico determinado por una agrupación de comunidades integradas en Juntas Directivas de las entidades representativas micro regionales (ERMs) para la identificación, priorización, y ejecución de proyectos de inversión sociales y económico productivos, en el área del conflicto armado.

A través del Fondo de Inversión Social (FIS), ha otorgado financiamiento para el Programa de Desarrollo del Oriente (PRORIENTE), e impulsado diversos programas de modernización del sector financiero, legislativo y judicial. Actualmente se encuentran en estudio una cooperación técnica para fortalecimiento institucional de la Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado (COPRE), como ente supervisor del proceso de descentralización, y otro de participación ciudadana.

El Banco Mundial ha sido uno de los principales organismos que han impulsado programas en apoyo a la descentralización, incluida ésta dentro de la estrategia de Reforma del Estado del Banco Mundial. Al dejar de lado un poco los proyectos de infraestructura, a partir de la década de los ochenta su labor se orienta hacia la promoción de reformas económicas globales y operaciones complementarias para la reforma del Estado, y ha brindado financiamiento para el desarrollo de diversos sectores. Asimismo, la descentralización fue planteada a principios de la década de los noventa, principalmente, debido a la necesidad de hacer las economías de la región más competitivas, frente al proceso de globalización, así como a la reducción de la pobreza y el control del medio ambiente. Estos cambios han incentivado a los países latinoamericanos a fortalecer el proceso de descentralización y la eficacia para la

prestación de los servicios públicos. También ha participado en la ejecución de diversos programas para la modernización de diversos sectores económicos y sociales.

Así también cobra importancia el financiamiento que actualmente se realiza en el fortalecimiento de los proyectos de Mancomunidades Municipales gestionadas a través de la oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado (COPRE) (2003), específicamente en los casos de municipios con un alto grado de subdesarrollo, ubicados en el norte de Huehuetenango. Ejemplo de ello, la Mancomunidad de Huista e Ixtatán, comunidades que a lo largo de la historia nacional han estado al centro de la exclusión del desarrollo social.

Por su parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que forma parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Guatemala en materia de descentralización, centró sus esfuerzos en organizar Unidades Técnicas Municipales para lo cual a través de los alcaldes convocaban a las distintas organizaciones del municipio para la elaboración de planes municipales con una orientación específica al aspecto social, y en ese marco relacionado con la niñez. A pesar de denominarlo “integral”, los aspectos de desarrollo productivo y socioeconómico no estaban incluidos en este Plan (PLADES El Quiche 1994-95).

Otra institución muy importante y de más antigüedad, principalmente en materia de salud, es la Oficina Panamericana de la Salud (OPS/OMS). En Guatemala ha trabajado en programas de vacunación infantil y la prevención y control de enfermedades, aunque su labor se ha extendido a asesoría y planificación de proyectos de saneamiento, extensión de cobertura hospitalaria y acompañamiento en los acuerdos de paz. (Martínez. 2002)

En materia de descentralización, el trabajo de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS/OMS) en Guatemala se ha orientado al apoyo de la constitución y funcionamiento de las Coordinadoras Interinstitucionales, especialmente en Jacaltenango - Huehuetenango, para elaborar planes de desarrollo municipal orientados al cuidado del medio ambiente y la salud. (Brennan, Birna, OPS/OMS 1997).

Por otro lado, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID), creada en la década de los sesenta, brinda asistencia a países en desarrollo o en recuperación debido a desastres y apoyando a la reducción de la pobreza y reformas democráticas en diversas áreas, inclusive la descentralización. (USAID.2002)

En Guatemala, brinda Apoyo a Unidades de Planificación Municipal orientados a fortalecer el funcionamiento y gestión técnico-administrativa y financiera de las municipalidades y los servicios que brinda a los pobladores. Adicionalmente, colabora en la ejecución de algunos proyectos de salud, educación y saneamiento básico. (USAID.2002)

Posteriormente a la firma de los Acuerdos de Paz, ha apoyado en su aplicación, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en la reforma del sector judicial y el respeto a los derechos humanos. También ha brindado apoyo en programas de mejoramiento de obtención de ganancias y el acceso a los servicios de educación y salud de la población en condiciones de pobreza, especialmente en el área rural, y también ha brindado apoyo financiero y técnico para la reconstrucción de las áreas afectadas por el huracán Mitch. (USAID. 2002)

La Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) entró en vigencia en 1995, dependiendo administrativamente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), cuyo fin principal es el gerenciamiento e implementación de proyectos, en apoyo a las naciones en desarrollo y a los países en transición, en su búsqueda de la paz, la estabilidad social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

En Guatemala, ha formado parte activa en el cumplimiento de los procesos de paz, el fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, departamental y municipal en menor escala, capacitación y fortalecimiento de unidades técnicas departamentales y municipales, y ejecución de algunos programas relacionados con derechos humanos, género, participación de la sociedad civil y otros. También apoya la elaboración de agendas, diagnósticos municipales y planes de desarrollo departamental.

La Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GTZ), (GTZ.2003) (FOS, Munich, Othmann, Ouedraogo. 1998), creada por la República Federal de Alemania, sin fines de lucro, en apoyo a la implementación de programas de desarrollo, promoción de medidas económicas y asesoramiento en procesos de reforma, con bastante insumo en formación y capacitación técnica profesional, y experiencia en América Latina.

Actualmente, la GTZ brinda apoyo a Guatemala en la conformación de Unidades Técnicas de planificación con participación comunitaria, para la elaboración de planes de desarrollo municipal y departamental, establecido en Las Verapaces, en el cual han involucrado al Consejo Regional y Departamental, resultando una muy buena herramienta para promover el proceso de descentralización, pacificación y desarrollo local. No obstante el éxito del programa, se han tenido algunas limitaciones en materia de empoderamiento de la población. Han utilizado una metodología denominada "ZOOP" que es la que aplican a todos los eventos de capacitación con la participación de representantes de las comunidades del ámbito municipal y/o departamental.

1.4. Los Procesos de Descentralización de Bolivia y Guatemala

Bolivia y Guatemala, tienen diversas similitudes que los ubican como pueblos pluriculturales y multiétnicos. Ambos países tienen una democracia representativa. Históricamente han tenido procesos de confrontación armada, problemas de exclusión social, desigualdad en la distribución de sus recursos, mayor concentración de la tierra en un menor número de la población, altos niveles de pobreza y extrema pobreza concentrada principalmente en zonas rurales, y bajos niveles de desarrollo humano.

GRAFICO 1
“Mapa geográfico de las Repúblicas de Bolivia y Guatemala”

BOLIVIA	GUATEMALA
<p>FUENTE: http://español.org/mapas/guatemalabig.jpg</p>	<p>FUENTE: http://español.org/mapas/guatemalabig.jpg</p>

En materia de descentralización, a pesar de que tanto en Bolivia como en Guatemala el proceso de descentralización repunta en los años noventa, como parte de la estrategia de modernización del Estado; estadísticas del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- del año 2001 demuestran que los avances en el proceso logrados por Bolivia alcanzan un 25.4% y para Guatemala apenas constituye un avance del 10.3%. Por tal razón, resulta interesante un análisis comparativo entre ambas experiencias, la primera, en proceso hacia su consolidación; y, la segunda, en proceso de instauración institucional.

En este sentido, Cardona (2003) se refiere a la voluntad política de los gobiernos como un factor esencial para impulsar los procesos de descentralización, como parte esencial de la modernización del Estado.

La experiencia desarrollada y comprobada del modelo boliviano la sitúa por estudiosos en la materia como un modelo de "mejor práctica" según el COSUDE (1999), mientras que Guatemala ha sido más conservadora en emprender los cambios que demanda los procesos de descentralización, según lo afirma CARDONA (2003). Su avance ha sido relativamente bajo y la experiencia se reduce prácticamente a sectores como el de educación y salud. Se espera que la legislación recientemente aprobada haga más viable la toma de decisiones para adoptar las medidas que sean necesarias para una efectiva implementación del proceso de descentralización de ambos países.

1.4.1 Factores contextuales en el proceso de descentralización

Las repúblicas de Bolivia y Guatemala, ubicadas en América del Sur y Centroamérica respectivamente tienen características propias que las distinguen, que a su vez constituyen los factores contextuales que influyen y condicionan el actual proceso de descentralización, otorgándole a éste rasgos propios y particulares.

A continuación se presenta una breve descripción de los principales factores contextuales de ambos países:

CUADRO # 1

“Factores contextuales del proceso de descentralización de Bolivia y Guatemala”.

FACTORES CONTEXTUALES AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LAS REPÚBLICAS DE BOLIVIA Y GUATEMALA.	
1. Aspectos Socio-geográficos: BOLIVIA.	1. Aspectos Socio-geográficos: GUATEMALA.
<ul style="list-style-type: none"> • Territorio: 1. 098, 580 kilómetros cuadrados. • Población: 8.6 millones de habitantes; de los cuales el 62.4% se ubica en área urbana y el 37.6% en el área rural. • Idioma y religión: El idioma oficial es Español, pero el 55% de la población total es indígena –descendiente de incas- y hablan el Quechua y Aymará; constituyéndose en un país multiétnico y pluricultural. El 95% de la población practica la religión católica. • Límites territoriales: Al norte y este con Brasil, al sudeste con Paraguay, al sur con Argentina y al oeste con Chile y El Perú. Bolivia es un país lacustre (carece de salida al mar); se localiza en las montañas de Los Andes, en el centro de Sudamérica. Superficie altamente montañosa, con difícil acceso y comunicación hacia las áreas rurales y extracción de recursos naturales. Consta de tres áreas geográficas marcadas: cordillera, valles y llanos • División Política Territorial: División política en departamentos y éstos en provincias, secciones de provincias y cantones. Con la Ley de Participación Popular se constituyó en 314 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio: 108, 890 kilómetros cuadrados. • Población: 12 millones de habitantes; de los cuáles el 40% se ubica en área urbana y el 60% en área rural. • Idioma y religión: El idioma oficial es Español, pero el 61% de la población total es indígena –descendiente de mayas- y poseen una diversidad cultural y lingüística de la cual se distinguen 3 pueblos: mayas, garífunas (costa caribeña) y xincas, y con ellos el grupo ladino descendiente de españoles; constituyéndose en un país multilingüe, pluricultural y multiétnico. La religión predominante es la católica, aunque existe gran influencia de iglesias evangélicas y la subsistencia de la religión maya. • Límites territoriales: Al norte y oeste con México, al este con Belice, Honduras y El Salvador, al sur con el Océano Pacífico. Por su territorio quebrado y sísmico, atraviesa la Sierra Madre y la Sierra de los

Cuchumatanes; ambas en dirección este a oeste.

- **División Política Territorial:
División política en departamentos y éstos en municipios con aldeas y caseríos. Cuenta con 8 regiones, 22 departamentos y 331 municipios**

**FACTORES CONTEXTUALES AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
EN LAS REPÚBLICAS DE BOLIVIA Y GUATEMALA.**

**2. Aspectos Socio-geográficos:
BOLIVIA.**

Departamento	Área km2	Habitantes
Beni	213,564	276,174
Cochabamba	55,631	1'110,205
Chuquisaca	51,524	453,756
La Paz	133,985	1.900,786
Oruro	53,588	340,114
Pando	63,827	38,072
Potosí	118,218	645,889
Santa Cruz	370,621	1'364,389
Tarija	37,623	291,40
Total	1'098,581	11.226,846

Habitantes por departamento según censo 1992

Fuente: Khainata – Web Designers. Bolivia – www.khainata.com/solobolivia/sp/s_info.html

**2. Aspectos Socio-geográficos:
GUATEMALA.**

Departamento	Área km2	Habitantes
Alta Verapaz	8,686	759,853
Baja Verapaz	3,124	336,822
Chimaltenango	1,979	432,563
Chiquimula	2,376	298,263
El Progreso	1,922	128,403
Escuintla	4,384	684,764
Guatemala	2,253	2,538,227
Huehuetenango	7,403	929,418
Izabal	9,038	419,195
Jalapa	2,063	235,192
Jutiapa	3,219	423,173
Petén	35,854	373,627
Quetzaltenango	1,951	695,155
Quiché	2,021	738,859
Retalhuleu	1,856	302,524
Sacatepéquez	465	226,181
San Marcos	3,791	890,958
Santa Rosa	2,955	317,471
Sololá	1,061	310,639
Suchitepéquez	2,510	450,032
Totonicapán	1,061	336,373
Zacapa	2,690	913,881
Total	102,662	12.869.976

**No. Estimado Habitantes por departamento.
Datos al año 2000**

Fuente: INE/CELADE. Guatemala: Estudio de Población por Departamento y Municipio. Guatemala. Abril 1997.

<p>3. Aspectos Económicos: BOLIVIA.</p>	<p>3. Aspectos Económicos: GUATEMALA.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Moneda: Peso Boliviano. • Microeconomía: <p>La riqueza considerable de yacimientos minerales –potencial minero- contrasta con los altos índices de pobreza de la mayoría poblacional.</p> <p>El 76% de las exportaciones de materias primas lo constituyen recursos mineros y el resto en productos agrícolas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Moneda: Quetzal. • Microeconomía: <p>Históricamente el país ha sido principalmente agrícola y los principales cultivos el café (actualmente en deterioro y colapso), caña de azúcar y banano, producidos en los valles del caribe y tierras bajas del Pacífico. El norte está cubierto por bosques tropicales de riqueza ecoturística aún no explotada.</p>

<p>4. Aspectos Político-Institucionales: BOLIVIA.</p>	<p>4. Aspectos Político-Institucionales: GUATEMALA.</p>
<p>Con base a un régimen republicano, democrático representativo, fundado en el sufragio universal.</p> <p>La ciudadanía se alcanza a los 18 años; hay libertad de <input type="checkbox"/> constitución político-partidista con base a la <input type="checkbox"/> constitución de la República de 1994 y la Ley Electoral modificada en 1996.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Ejecutivo: <p>Representado por el Presidente y Vice-presidente, electos vía sufragio electoral para un período de 5 años, no reelegibles. Cuenta con un gabinete de Ministros, nombrados por constitución presidencial. Entre los ORGANISMOS DE CONTROL figuran: Contraloría General de la República –órgano rector del sistema de control constitucional y autoridad superior de auditoría del Estado-; el Defensor del Pueblo –vela por los derechos humanos y garantías constitucionales-; Ministerio Público –vela por la justicia y legalidad en los intereses de la sociedad y el Estado-</p>	<p>Con base a un régimen republicano, democrático representativo, fundado en el sufragio universal.</p> <p>La ciudadanía se alcanza a los 18 años; hay libertad de constitución político-partidista con base a la Constitución de la República de 1985</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema Ejecutivo: <p>Representado por el Presidente y Jefe de Estado por mandato constitucional electos vía sufragio electoral para un período de 4 años, el vice-presidente, secretarías y ministros de Estado; Éstos dos últimos nombrados por constitución presidencial. Posee los mismos ORGANISMOS DE CONTROL similares a los de la República de Bolivia; amparados en los estatutos constitucionales.</p>

4. Aspectos Político-Institucionales: BOLIVIA. Cont...	4. Aspectos Político-Institucionales: GUATEMALA. Cont...
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Legislativo: Congreso bicameral formado por el Senado con 27 miembros, 3 por cada departamento y la Cámara de Diputados con 130 miembros; ambos elegidos por sufragio electoral por un período de 5 años. • Sistema Judicial: Integra una Corte Suprema con 12 magistrados nombrados por el Congreso para un término de 10 años; Cortes de Distrito en cada departamento y una serie de Juzgados Provinciales y Locales. Existe la figura del Consejo de la Judicatura, como un organismo administrativo y disciplinario del poder judicial. • Gobierno Local: El nivel departamental está gobernado por un Prefecto designado por el Presidente de la República; las provincias son administradas por Sub-prefectos y las secciones de provincias (similar a un municipio) eligen sus autoridades por la vía del sufragio electoral, según la Ley 2028 de Municipalidades del año 1999. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Legislativo: Congreso de la República conformado por diputados electos por sufragio universal y secreto mediante el sistema de distritos electorales y listado nacional. Cada departamento constituye un distrito electoral, así como el área metropolitana donde se ubica su capital. • Sistema Judicial: Lo conforma la Corte Suprema de Justicia con potestad de juzgar y promover la legalidad conforme a la Constitución y leyes específicas. Integrada por 13 magistrados, incluyendo a su presidente y organizada en cámaras. Elegidos por el Congreso. El presidente del Organismo Judicial es también presidente de la Corte Suprema de Justicia. Le sigue la Corte de Apelaciones y tribunales distribuidos en cada municipio. • Gobierno Local: Cada departamento está regido por un Gobernador designado por el Presidente de la República; los municipios son administrados por Alcaldes y Consejo Municipal, ambos electos popularmente por el sufragio universal.

5. Índices de Desarrollo Humano:	5. Índices de Desarrollo Humano:
----------------------------------	----------------------------------

BOLIVIA.		GUATEMALA.	
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL AÑO 2000		ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL AÑO 2000	
Descripción	Índice	Descripción	Índice
Valor Índice de Desarrollo Humano:	0,681	Valor Índice de Desarrollo Humano:	0,649
Lugar que ocupa:	114	Lugar que ocupa:	121
Tasa de Anual Crecimiento Demográfico 2000-2015	1,7%	Tasa de Anual Crecimiento Demográfico 2000-2015	2,3%
PIB per cápita (En US\$)	2,460	PIB per cápita (En US\$)	4,080
Esperanza de vida al nacer (años)	63,9	Esperanza de vida al nacer (años)	65,8
Tasa Mortalidad Infantil menores de 5 años (1000 niños nacidos vivos):	71	Tasa Mortalidad Infantil menores de 5 años (1000 niños nacidos vivos):	49
Tasa Alfabetización Adultos (H/M) % 15 años de edad y mayores al 2001:	86,7	Tasa Alfabetización Adultos (H/M) % 15 años de edad y mayores al 2001:	69,9
Índice de Pobreza Humana:	14,4%	Índice de Pobreza Humana:	22,5%
IPH: Clasificación	27	IPH: Clasificación	44
Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2003		Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2003	

6. Aspectos Históricos del proceso boliviano	6. Aspectos Históricos del proceso guatemalteco
<ul style="list-style-type: none"> • 1938: Se incorpora el principio de “descentralización” en la carta magna. • 1967: Se determina que el Gobierno Departamental debe desenvolverse de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa establecido por la ley. • 1972: Se crean las Corporaciones de Desarrollo Departamentales como un primer intento descentralizador; poseen carácter de entidades públicas descentralizadas con autonomía administrativa, técnica y financiera en beneficio al desarrollo socio-económico de cada departamento. Se aprueba la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo que establece una nueva organización administrativa, incluyendo despachos ministeriales en materia social. • 1972-1980: Período de estancamiento y reinstalación del sistema democrático a finales de los 80’s con el establecimiento de los Comités Cívicos Regionales. Se plantea la territorialización del poder mediante la Descentralización Política y Administrativa y con ello la disminución del poder central y el fortalecimiento del poder local. • 1980: Crisis económica que hace postergar los planteamientos de descentralización. • 1985: Aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades; reconocimiento municipal de facultades legislativas, ejecutivas, judiciales y de contraloría para los gobiernos locales autónomos. • 1986: Aprobación del proyecto de Descentralización político-administrativa del Estado orientado al fortalecimiento institucional de la Democracia y la Participación Popular. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1944: Por mandato constitucional se reconoce la autonomía de las municipalidades y de la Universidad estatal –San Carlos de Guatemala-. • 1946: Creación del Banco Central autónomo y se promulga la primera Ley Municipal con la cual se conforman los gobiernos municipales autónomos. La descentralización política se desarrolla con la elección de Alcaldes y Concejales. • 1950: Crisis política que origina una restricción hacia las iniciativas de descentralización; aunque en la Constitución de 1956 apoya las entidades municipales, desconcentrando funciones públicas. • 1960: Hubo una revisión de las políticas públicas para reorganizar la administración pública, centralizándola aún más, desconcentrando eventualmente algunas funciones. Presencia de una administración pública centralizada con proyección nacional –todo gira alrededor de la ciudad capital hacia el interior del país-. • 1960-1980: Se desarrolla una planificación de tipo regional, con miras a una regionalización territorial para corregir o reducir los desequilibrios estructurales en un enfoque “de crecimiento hacia dentro”. La descentralización como efecto de esta regionalización. La tarea de planificación y regionalización fue delegada por el Gobierno Central a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica –SEGEPLAN-.

<ul style="list-style-type: none"> • 1987: Las municipalidades –secciones de provincia y cantones- se les delega la ejecución de servicios de salud y educación, con el objetivo de disminuir las deficiencias en desarrollo humano entre regiones; aunque la descentralización financiera, administrativa y operativa de estos servicios es rechazada y retirada de la agenda pública. • 1989: El Ministerio de Planeamiento retoma el proceso descentralizador, creándose la Ley de creación de Gobiernos Departamentales. • 1990: Creación del Fondo de Inversión Social orientado a programas de educación, salud, saneamiento y nutrición. • 1991: Se convoca un Congreso Extraordinario para elaborar una nueva “Ley de Descentralización Administrativa”, reformándose la Constitución Política vigente. • 1993: Los Ministerios Ejecutivos dan prioridad al desarrollo humano y sostenible. Se crea el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente; así como el Ministerio de Desarrollo Humano. • 1993: Reforma Judicial mediante la creación del Consejo Nacional de Reforma y Modernización del Poder Judicial; así como del Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional. • 1994: Aprobación de la “Ley de Participación Popular” para consolidar el proceso de descentralización mediante el reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones territoriales de base – urbano y rural- y su articulación con el sector público. • 1995: Aprobación del reglamento de la “Ley de Descentralización Administrativa” en la cual se detallan las funciones de la figura del Prefecto. Inicio del proceso de modernización institucional, incluyéndose reformas en materia electoral y reformas sociales orientadas a la inversión del desarrollo campesino. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1980: Conflictos sociales, autoritarismo militar y crisis financiera del Estado que contribuyen a una escasa implementación de programas descentralizadores y de desarrollo. Tendencia a la desconcentración. • 1985: Se designa un 8% del aporte constitucional hacia las municipalidades, posteriormente incrementado a un 10%. Creación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. • 1985: Restablecimiento del orden constitucional y proceso democrático; realización de elecciones populares por sufragio universal; aprobación de leyes para regular la administración pública y la ley de Servicio Civil en 1986. • 1989: Se aprueba el funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. • 1990: Se establece el Comisionado Presidencial para la Racionalización de la Administración Pública y se disuelve tres años después, para dar paso a la estrategia de modernización del Estado. • 1990: Década que se caracteriza por abordarse procesos de reforma del Estado, especialmente en materias de descentralización político-administrativa, constitucional, administración pública, financiera, social, judicial, fiscal, etc. • 1996: Firma de los Acuerdos de Paz entre la URNG –grupo guerrillero- y Gobierno de Guatemala. El acuerdo sobre aspectos socio-económicos y situación agraria reconoce que es necesario afrontar el problema de falta de participación social y se promueve el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal. • 1996: Se promueve la descentralización de servicios públicos y la desconcentración administrativa y se crea la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado –COMODES- y como tarea principal el impulsar y concretizar el proceso de descentralización. Actualmente se le llama –COPRE-
--	--

<ul style="list-style-type: none"> • MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: Se promueve el proceso de privatización y con ello la Ley de Privatización (privatización de empresas estatales de hidrocarburos). • Apertura a la Reforma Constitucional de 1967: Se amplía el mandato presidencial de 4 a 5 años. • 1996: Cambios en la administración pública y se aprueban diversas leyes orientadas a combatir la pobreza rural y la promoción del desarrollo socio-económico. El Sistema Nacional de Salud (SNS) se adecua a la Ley de Participación Popular incluyendo un nuevo modelo de organización de atención y gestión. La Ley de Descentralización Administrativa refuerza todas las instancias públicas a nivel departamental, incorporándose los Colegios de Profesionales en su concertación y programación con acciones a nivel nacional. • 1998: Firma del Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en materia arancelaria. • 1999: Se incluye en el Código Penal las leyes tradicionales de los pueblos Quechua y Aymara; así como la creación de un nuevo Código de Procesamiento Penal. • 1999: Ley de Municipalidades aprobada por el Consejo Nacional el 28 de octubre de 1999 que regular el régimen municipal • 2000: Aprobación de la Ley de Reforma Educativa basada en principios de interculturalidad, bilingüismo, la gestión participativa, mejoramiento en infraestructura escolar y capacitación. • 2000: Aprobación del Plan General de Desarrollo Socio-económico denominado “El Cambio para todos” relativo a la orientación de acciones conjuntas entre Estado y Sociedad Civil organizada. • 2001: Ley de Diálogo Nacional 2000, aprobada el 31 de julio del 2001. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1997: Aprobación de la ley del Organismo Ejecutivo. • 1998: Se aprueban una serie de paquetes de reformas constitucionales, derivados de los Acuerdos de Paz. • 1996-2000: Se desarrolla el Plan de Acción Social que prioriza entre otros, fortalecer los gobiernos locales y promover la organización comunitaria. • 2002: Aprobación de las reformas al nuevo Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; así como una Ley de Descentralización. Se retoma el Pacto Fiscal y surge una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y una Política Social.
--	---

1.6 Proceso de Descentralización en el caso boliviano

Según Calderón y Laserna (1983), el Modelo Boliviano de Descentralización, es más que un simple proceso ya que implica la participación de los diversos actores que integran la comunidad en una interacción ideal en la cual el poder del Estado y los ciudadanos se reconocen, respetan y valoran recíprocamente en beneficio del desarrollo de sus respectivas comunidades.

Aunque se está llevando a cabo un análisis principalmente a partir de la década de los noventa, se dieron algunos cambios aislados en el proceso en la década de los ochenta, que reflejan un incipiente inicio del proceso de descentralización. Por ejemplo, en 1982 el país logró un gobierno civil y, durante sus primeros tres años de gobierno, se trató de utilizar el modelo nacional-revolucionario heredado de la Revolución de 1952.

Uno de los primeros indicios hacia una política de descentralización en Bolivia, se relaciona con la transición hacia gobiernos civiles en 1982. Según los estudios históricos del proceso realizados por Calderón y Laserna (1983) afirman que la liberalización política abrió espacio para el surgimiento de presiones descentralizadoras en un país caracterizado por un alto grado de centralismo. También, con el declive de la economía minera, los antiguos centros de poder económico y político perdieron peso mientras que el eje articulador de la economía boliviana se fue desplazando hacia la frontera agrícola del Oriente, específicamente alrededor de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

En ese contexto, la hiperinflación y una crisis de gobernabilidad llevaron en 1985 a la adopción de una Nueva Política Económica de

corte neoliberal involucrando despidos de trabajadores de empresas públicas. Estas primeras reformas de ajuste económico fueron acompañadas por la creación de un Fondo Social de Emergencia Estructural (FSE), convertido en 1990 en el Fondo de Inversión Social (FIS) que más tarde proporcionaría parte del modelo para la política de participación popular, período 1993-1997.

SIARE (2002) afirma que en el marco de la modernización del Estado, y paralelo al proceso de descentralización, se da una segunda fase de reformas: la privatización o “capitalización” de las empresas estatales, reforma del sistema de pensiones y de seguridad social, las reformas a la legislación agraria y forestal, la participación popular y la descentralización administrativa, la reforma educativa, entre otras.

En 1985, se había dado un primer paso hacia la descentralización con la promulgación de una Ley Orgánica de Municipalidades con un efecto muy reducido, dado que muy pocos municipios tenían una existencia real. Se estimó que apenas unos 20 municipios tenían alguna capacidad administrativa y, aunque el 10 % del presupuesto de la República fue destinada a los gobiernos municipales, solamente los municipios de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba recibieron el 90% de estas transferencias. Otra limitación fue que, según esa ley, los municipios tendrían solamente jurisdicción urbana dejando de lado las áreas rurales. La poca relevancia de los gobiernos municipales para la población se reflejó en una alta tasa de abstencionismo en las elecciones municipales, según estudios de Nickson (1995:109). Frente a la debilidad de los gobiernos locales, los Comités Cívicos Departamentales, presionaron por una reforma administrativa hacia el nivel departamental. Brockman (1999) afirma que con la Ley de Participación Popular de 1994 esta demanda fue desatendida, pero con la promulgación de la Ley de Descentralización se da respuesta parcial a sus peticiones.

Strobelle-Gregor (1997) se refiere a la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, en donde Bolivia emprendió una reforma descentralizadora que ha suscitado bastante interés internacional; ésta es vista como un mecanismo que incorpora a los sectores tradicionalmente marginados y se constituye como un apoyo trascendental hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas –quechúa y aymará-.

Una de las partes claves del proceso de descentralización boliviana lo constituye su estrategia de formulación, la cuál, se definen y fundamenta a través de un marco legal que da soporte a las acciones adoptadas, por tal razón, a continuación se detallan las principales normativas implementadas por el Gobierno de Bolivia.

1.6.1 Marco legal del proceso de descentralización en Bolivia

En el marco legal están contempladas todas las normas jurídicas relacionadas dentro de un estado democrático, en este caso, a continuación se presenta un esquema cronológico con las principales normas en las que se apoya el proceso de modernización del Estado, con énfasis en la descentralización:

CUADRO # 2

“Marco Legal del proceso de descentralización boliviano”.

MARCO LEGAL DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	
NORMA JURÍDICA	DESCRIPCIÓN GENERAL
1967. Constitución Política vigente	Establece que el gobierno departamental debe desenvolverse de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa
1972.	

Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo	Se establece una nueva organización administrativa, incluyendo despachos ministeriales en materia social (Educación y Cultura, Previsión Social y Salud Pública, Trabajo y Asuntos Sindicales, Asuntos Campesinos y Agropecuarios; Urbano y Vivienda)
1982	Reinstauración del sistema democrático
1984. Decreto Supremo Creación Gobiernos Locales	No llega a tomar vigencia.
1985. Ley de Reforma Tributaria	Centraliza la recaudación de todos los impuestos departamentales y municipales
1985. Ley Orgánica de Municipalidades	El Gobierno Municipal ejercido en las capitales de Departamento por el Concejo Municipal y el Alcalde Los alcaldes ejercen autoridad ejecutiva, representativa y administrativa del Gobierno Municipal Las elecciones de los alcaldes se realizan por los respectivos Concejos o Juntas Municipales de entre sus miembros
1990. Fondo de Inversión Social	Para la ejecución de programas sociales, especialmente orientados a la educación, salud, saneamiento y nutrición
1993. Plan de Todos	Instrumento de gobierno en el que se fija al municipio como la base de la democracia participativa
1994. Ley 1585. Reformas a la Constitución Política	En la cual entre otros aspectos, en materia de descentralización, amplía el plazo de ejercicio de la representación de concejales y agentes municipales y se fija sistema de elección de los mismos. Se incorpora la figura del Prefecto
1994. Ley de Participación Popular	Promulgada para consolidar el proceso mediante el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y su articulación con los órganos públicos
1995. Ley 1654 de Descentralización Administrativa	Regula la transferencia y delegación de atribuciones y recursos del Poder Ejecutivo hacia el nivel departamental. Se delega el Poder Ejecutivo a nivel departamental a cargo de los Prefectos designados por el Presidente Se establecen los Consejos Departamentales como órganos colegiados de consulta, control y fiscalización
1995. Decreto Supremo No. 24206. Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental	Contiene la organización del Poder Ejecutivo a nivel departamental y reglamento Ley de Descentralización Administrativa
1995. Decreto Supremo 23949.	

Organos de Participación Popular	Contiene los órganos de decisión en materia de descentralización educativa.
1997. Nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo	Establece normas básicas de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, determinando su estructura, número y atribuciones de los Ministros de Estado y normas de funcionamiento de las entidades publicas de Bolivia
1999. Ley de Municipalidades.	Regula el régimen municipal establecido en el Título VI, Parte Tercera Art. 200-206 Constitución Política del Estado, su organización y atribuciones. Se delega autonomía que consiste en potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el gobierno municipal en el ámbito de su jurisdicción y competencia.
2001. Ley del Diálogo Nacional Decreto No. 2235	Que norma la ejecución de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y establecer un diálogo de consulta. No se había llevado a cabo hasta la fecha. Se tiene previsto para el 2003
2001. Estrategia Boliviana Reducción de la Pobreza	La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP) parte de una premisa irrefutable: la pobreza, la inequidad y la exclusión social son los problemas más severos que afectan a la democracia y gobernabilidad en Bolivia, consecuentemente, la preservación de la democracia exige atender prioritariamente esos retos.

Para el presente estudio cualitativo, se considera importante hacer una descripción más detallada de las dos normatividades más importantes y trascendentales como lo es la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa, las cuáles han contribuido significativamente para que se tipifique el modelo de descentralización de Bolivia como una “buena práctica”.

1.6.2 Ley de participación Popular

Según Rojas Ortuse (1998) el espíritu de la Ley de Participación Popular surge a partir de la voluntad política de reiniciar un proceso democratizador, principalmente a partir de un gobierno local, por lo cual tanto esta ley como la Ley de Descentralización Administrativa están íntimamente ligadas, dándole legitimidad a la intervención de la población, principalmente la población indígena, y de allí que integra el elemento de “participación” y se le denomina “el Modelo Boliviano de Descentralización”.

Esta ley, tuvo varios “antecedentes” y pretendió responder a una demanda social. A pesar de tratarse de una ley de participación, el proyecto fue implementado “desde arriba”. Como todo proyecto innovador, se temía fuera de corte municipalista y que perjudicaría el sector de las organizaciones funcionalistas-corporatistas afiliadas a la Central Obrera Boliviana (COB) actores centrales en la época del nacional-revolucionismo y bajo los gobiernos militares, ya muy debilitados por el ajuste económico de 1985, quienes consideraban que serían marginadas y afectadas por esta ley de corte “territorialista”. Oficialmente la beneficiada sería la población tradicionalmente marginada, y fue finalmente promulgada en abril de 1994, según análisis de Assies Willhem (2002).

Entre los elementos más relevantes que surgieron durante el proceso de elaboración de la ley, destacan los siguientes:

- la creación de municipios urbano-rurales en base de las 311 secciones provinciales existentes en el papel pero sin estructura que posteriormente se amplía a 314 debidamente registrados.
- la transferencia de recursos de coparticipación tributaria entendida como la transferencia de recursos provenientes de ingresos nacionales a favor de los gobiernos municipales y las Universidades Públicas, para el ejercicio de las definidas por Ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular (Art. 20. Ley de Participación Popular).
- la descentralización de competencias sobre la infraestructura y mantenimiento en los sectores de educación, salud, saneamiento básico, cultura, deportes, microriego y caminos vecinales.
- la creación de nuevos mecanismos de enlace entre el estado local y la sociedad civil. Mediante el Comité de Vigilancia
- el reconocimiento de las organizaciones territoriales de base (OTBs) como “sujetos de la participación popular, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos

indígenas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias". (Ley de Participación Popular.1994).

Otros rasgos importantes de la ley aprobada en Abril del 1994 fueron la ampliación del mandato municipal de 3 a 5 años y la limitación de los gastos de funcionamiento financiados con fondos de coparticipación a un 15%. La nueva ley abarcó todos los municipios bolivianos, incluso las ciudades mayores, pero su impacto fue más importante en el área rural.

A fin de acelerar la implementación de la ley, se creó una Secretaria Nacional de Participación Popular con una plantilla conformada por técnicos. En 1995, con la Ley de Organización del Poder Ejecutivo a nivel departamental, se creó la Secretaría Departamental de Participación Popular, a cargo de la promoción, coordinación y apoyo al proceso de Participación Popular en el departamento, con dependencia de la Secretaría General.

Posteriormente a la aprobación de esta Ley, se han llevado a cabo elecciones municipales en 1995 y en el 2000, y ha ido cambiando esta figura de Secretaría hasta la actualidad, que es un Viceministerio de Planificación Estratégica y Planificación Popular, dentro del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Desarrollo Rural.

1.6.3 Ley de Descentralización Administrativa

El espíritu de esta ley se origina de la idea de impulsar la descentralización del poder político y económico en Bolivia, a través de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida nacional, y lograr una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, sanción y fiscalización de los actos administrativos, para impulsar un desarrollo más justo y equitativo. Dicho comentario es retomado de SIARE en su documentación electrónica sobre las experiencias de Modernización en la Organización y Gestión del Estado en la publicación del año 2002 (ver la página de internet: www.clad.org.ve/siareweb/p20.html para ampliar información respectiva).

De acuerdo a la Ley de 1995, los Consejos son nominados por los concejales de los municipios de cada provincia. Tienen algunas atribuciones sumamente endebles en cuanto a la planificación y control de las acciones del Prefecto, siendo éste mismo quien lo preside. Con esta ley no se habla de “prefecturas” sino hablan de la figura del “prefecto” a quien se le delegan bastante cuota de poder, especialmente en materia de descentralización, resaltando los aspectos siguientes:

- Administración de los recursos económicos y financieros y los bienes de dominio y uso departamental y promover la inversión privada en su jurisdicción departamental;
- Construcción y mantenimiento de caminos nacionales, caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción;
- Conservación y preservación del medio ambiente;
- Promoción del turismo;
- Programas de asistencia social; programas de fortalecimiento municipal; y
- Administración, supervisión y control por delegación del gobierno central de los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social.

Cabe destacar que, en el nivel local, a las prefecturas se les da un papel de enlace entre las políticas de gestión gubernamentales y los municipios creados mediante la Ley de Participación Popular, y se crea un Consejo Departamental, conformado por representantes de las provincias y cantones.

La ley establece la desconcentración administrativa en sus nueve departamentos. Asimismo, se designan a los subprefectos como representantes del Prefecto en la administración de provincias y cantones.

1.7 Proceso de Descentralización en el caso guatemalteco

Históricamente, Guatemala se ha caracterizado por tener un sistema de gobierno centralizado. El centralismo tiene su raíz en una tradición paternalista e intervencionista. La participación ciudadana en la toma de decisiones y ejecución de obras en beneficio de sus comunidades, han sido casi nulas. Este centralismo ha dado como consecuencia la migración del área rural al área urbana, generando hacinamiento, extrema pobreza, desempleo y otros problemas sociales, así como la burocratización, y la ineficiencia e ineficacia de los aparatos de Estado. Los roles de los gobiernos municipales ha sido muy limitados. Se ha caracterizado por ser una sociedad que ha tenido poca capacidad para manejar diversas agendas al mismo tiempo. Podría considerarse entonces que la descentralización ya como un proceso, es relativamente nueva en Guatemala y, por lo tanto, hay mucho ensayo y error. (M.Marroquín. Entrevista 2003).

En teoría, podrían mencionarse cinco grandes momentos que han caracterizado el proceso de descentralización de Guatemala.

Un **primer momento**, con las primeras raíces del proceso, que surge en la década de los cuarenta. Con la Revolución del 44, se reconocen avances institucionales, aunque el tema de la descentralización estuvo postergado. Se insertan nuevas corrientes como la responsabilidad social del Estado, el combate a la pobreza, el desarrollo, la lucha por la paz, y la puesta en marcha de la democracia. (Toussaint, H. Pag. 1). No obstante, con la Constitución de 1945, se sientan las bases de un gobierno moderno y democrático, y se introducen la descentralización, la autonomía y el fomento del poder local, a través de la elección y funcionamiento de las municipalidades. La función administrativa se hace más amplia y especializada. Se da un proceso de autonomía con la creación de ciertas instituciones como la USAC, el IGSS y la Municipalidad, y por primera vez en 1945 se eligen autoridades municipales. (COMODES.2002). Se ven intentos de descentralización con la Ley Municipal y el Código Municipal en donde se establece la estructura del gobierno local en la cual los alcaldes presiden las corporaciones municipales. No

obstante en la década de los 50 se da un retroceso. Con los regímenes militares y de conflicto, las mismas necesidades contrainsurgentes hicieron que el estado siguiera centralizado, situación que se prolongó hasta los primeros años de la década de los 80.

En un **segundo momento**, con la Constitución de 1985, en la cual “la descentralización fue retomada como política pública”. Se crean los Consejos de Desarrollo y se aprueba la Ley Preliminar de Regionalización. (COMODES.2002).

Durante la década de los noventa hubo un reconocimiento generalizado de la necesidad de implementar una apropiada gestión de los asuntos públicos. Ese decenio también se caracterizó por la aceptación de la preeminencia de los derechos humanos, en particular los pertenecientes a la llamada “tercera generación”, constituida por el derecho de los pueblos, la facultad de disfrutar un ambiente sano y protegido, el derecho al libre acceso a las nuevas tecnologías de telecomunicaciones, etc. Según la OIT (2003) en estos años también gozaron de la aceptación del rol de la sociedad civil, las temáticas tales como la participación local y la descentralización como parte central del proceso de desarrollo.

En el Plan Anual de Gobierno para el período 1994-95 se establece que “La descentralización de la Administración Pública ligada al fortalecimiento de los gobiernos municipales debe entenderse como un proceso gradual que parte del reforzamiento de las funciones actuales de las municipalidades, conjuntamente con el despliegue de proyectos piloto de traslado de responsabilidad, aumento de la eficiencia y de desconcentración de los servicios sectoriales. Dicha teoría se enmarca en la temática de la Descentralización y Desconcentración Administrativa en Guatemala, según el Instituto Nacional de Administración Pública – INAP-

Un **Tercer momento**, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, se generan las pautas a seguir en materia de desarrollo económico, político y social del país. Esto se refleja en la necesidad del Estado de establecer políticas, estrategias y nuevos procedimientos orientados a fortalecer la actividad administrativa, como un desafío en una década de cambios a nivel mundial.

No obstante el centralismo predominante por décadas, se han logrado algunos avances aislados en materia de descentralización, principalmente con el traslado de la administración del Impuesto Unico sobre Inmuebles (IUSI), a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, la descentralización de algunas áreas del sector salud, y otros aspectos en el sector educativo, como la implementación del Programa PRONADE y COEDUCAS del Ministerio de Educación –MINEDUC-.

La estrategia establecida por el actual gobierno para el período (2000-2004) es dar cumplimiento a la ejecución de siete programas para el proceso de descentralización del país; siendo éstos los siguientes:

- **Programa de universalización de los servicios públicos municipales**
- **Programa de descentralización política**
- **Programa de descentralización administrativa**
- **Programa de descentralización fiscal**
- **Programa de descentralización económica**
- **Programa de gestión pública del proceso de descentralización**
- **Programa de desconcentración de la administración pública**

Según los lineamientos de la Estrategia de Gobierno 2000-2004 este proceso debe ser complementado con una política de desconcentración de servicios públicos, y un programa específico de modernización tecnológica y gerencial, para los departamentos, a la par de generar una visión de Organismo Ejecutivo del Departamento, a fin de sentar las bases del proceso de descentralización, que incluye su institucionalización para darle continuidad con el próximo gobierno que asuma en el 2004.

Un cuarto momento, con la aprobación de la trilogía de leyes: Código Municipal, Ley General de Descentralización, y Ley de Consejos de Desarrollo, como un paso para impulsar el proceso de delegación de poder del gobierno central hacia los gobiernos locales.

1.7.1 Marco legal del proceso de descentralización en Guatemala:

Una de las partes claves del proceso de descentralización guatemalteco lo constituye su marco legal que da soporte a las acciones adoptadas, por tal razón, a continuación se detallan cronológicamente las principales normativas implementadas por el Gobierno guatemalteco:

Cuadro # 3

“Marco legal del proceso de descentralización guatemalteco”.

MARCO LEGAL DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA	
NORMA JURÍDICA	DESCRIPCIÓN GENERAL
1945. Constitución Política de Guatemala	División de poderes: Ejecutivo, legislativo y Judicial. Constitucionalmente se reconoce la autonomía a las Municipalidades, y a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Se reconocen los partidos políticos y se establece un gobierno local.
1946. Ley Municipal y Ley del Banco Central	Se conforman los gobiernos municipales autónomos y da la pauta para una descentralización política mediante la elección de alcaldes y concejales
1955. Constitución Política de Guatemala	Se promulga en el llamado período revolucionario y se le da un rol principal al aparato administrativo del Estado y la implementación de reformas estructurales para un crecimiento sostenido de la economía nacional
1965. Constitución Política de Guatemala	Es una constitución más moderna aunque con intervención del Gobierno Central. Se devuelve la autonomía municipal
1968. Ley de Servicio Civil	Implementación de un Sistema Técnico de Administración de Personal organismo ejecutivo, extendida a organizaciones del Estado y entidades autónomas y descentralizadas.
1971-1975. Plan Nacional de Desarrollo	Se da el marco para crear el sector público con instituciones descentralizadas en diversas materias como vivienda, agricultura, transformación agraria, fomento municipal y administración pública
1975-1980. Segundo Plan de Desarrollo	La actividad administrativa continúa centralizada en la figura del Presidente Con este Plan de Desarrollo se promueve la modernización sector industrial y agroexportación
1976. Creación Coordinadoras Interinstitucionales	Antecedente institucional del sistema de Consejos, creadas a raíz del terremoto de 1976,
1980. Creación Instituto Nacional	Institución estatal descentralizada para promover y concertar acciones en pro del desarrollo integral de

de Administración Pública	recursos humanos.
1982. Estatuto Fundamental de Gobierno.	Deroga la constitución de 1965.
1984. Decretos Ley 3-84 y 4-84	Ley Electoral y convocatoria a elecciones para Asamblea Nacional Constituyente
1985. Constitución Política de Guatemala	Se recupera el proceso de descentralización. Se devuelve la autonomía municipal, se crean los Consejos Regionales de Desarrollo, se promueve una Ley de Descentralización, se crea el Tribunal Supremo Electoral, la figura del Procurador de los Derechos Humanos y la Corte de Constitucionalidad y se promueve la libre asociación. Se crean los Comités Nacional de Alfabetización y establece la descentralización y regionalización del sistema educativo. De la Procuraduría General de la Nación surge el Ministerio Público.
1985. Reforma Ley Electoral y de Partidos Políticos	Se instituye el Tribunal Supremo Electoral y se promulga la ley de Partidos Políticos y se reconoce la libre organización política
1986. Ley Preliminar de Regionalización	Promoción y garantía de la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo,
1986. Ley de Alfabetización	Se declara la alfabetización de emergencia nacional y asigna recursos financieros
1987. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	Creación de un Sistema nacional para asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones y la ejecución de programas y proyectos de desarrollo
1988. Código Municipal	Mandato constitucional. Esta ley define y organiza el régimen municipal en apoyo absoluto al concepto de su autonomía y los de su independencia económica y funcional;
1992. Ley de Contrataciones del Estado	Base legal para la promoción y agilización de los procesos de adquisiciones del Estado,
1993. Reformas Constitución Política	Se reforman artículos con el objetivo de reestructurar el Estado. Aprobadas en Asamblea Nacional Constituyente racionalizar el ejercicio del poder y transformar en modernas y eficientes las relaciones y vínculos entre ambos Organismos del Estado.
1993. Ley del Fondo de Inversión Social	Orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional
1995. Ley de Presupuesto	Se delega a los padres de familia y corporaciones municipales el nombramiento de maestros, se establecen los institutos por cooperativas integrados

	por padres de familia, alcalde y Ministerio de Educación
1996. Acuerdos de Paz Firme y Duradera	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo de Querétaro. Acuerdo Marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos, julio de 1991 • Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, marzo de 1994 • Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, junio de 1994 • Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca, junio de 1994 • Acuerdo sobre identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, marzo de 1995 • Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, mayo de 1996 • Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, septiembre de 1996 • Acuerdo sobre el Definitivo cese al Fuego, diciembre de 1996
1996. Creación COMODES (COPRE) y del Comité de Modernización del Organismo Ejecutivo	Se crea el Comisionado Presidencial para la Modernización del Organismo Ejecutivo y de la Administración Pública. y el Comité de Modernización del Organismo Ejecutivo para la formulación de políticas y diseño de objetivos y acciones para ese propósito.
1997. Ley Organismo Ejecutivo	Se aprueba la Ley del Organismo Ejecutivo con preceptos constitucionales sobre su organización, atribuciones y funciones
2001. Pacto Fiscal	Acuerdo Nacional relativo al origen, monto y destino de los recursos del estado para llevar a cabo sus funciones
2001. Estrategia para la Reducción de la Pobreza	Estrategia elaborada para mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza y pobreza extrema, Para que esta estrategia tenga éxito se requiere constituirse en política de Estado
2002. Código Municipal	Ley reformada
2002.	Nueva ley que establece concepto, principios, objetivos,

Ley General de Descentralización	estrategia, participación ciudadana y otros conceptos que dan origen al marco de políticas y proceso de descentralización del poder público
2002. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002)	Ley reformada. Promulgada como un medio de participación de la población indígena y no indígena en la gestión pública en beneficio del desarrollo de Guatemala.
2002: Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.	Establece los procedimientos y funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo de conformidad con la Constitución Política de la República y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Determina espacio de relación y encuentro ciudadano multiétnico, multilingüe y pluricultural, para una participación en la toma de decisiones para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de sus comunidades, municipios, departamentos, regiones y a nivel de nación.

Para el presente estudio cualitativo, se considera importante hacer una descripción más detallada de las normatividades más importantes y trascendentales que han influido positivamente al incipiente proceso guatemalteco, como lo son: La Constitución Política y su base legal, los Acuerdos de Paz y sus elementos coyunturales que han originado múltiples mecanismos de tipo institucional, tales como el Pacto Fiscal, la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, la Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las reformas al Código Municipal. En la actualidad constituyen valiosos instrumentos institucionales que se encuentran sujetos a un proceso de continuidad e implementación por parte de los futuros gobiernos central y local dentro del contexto nacional.

1.7.2 Constitución Política (1985)

La constitución vigente fue promulgada el 31 de mayo de 1985 por una Asamblea Nacional Constituyente producto de elecciones libres, en el marco de un proceso de transición democrática impulsado a raíz del golpe militar de 1982, que coincidió con la

etapa de mayor intensidad del conflicto armado, luego de casi tres décadas de gobiernos formalmente democráticos, de corte autoritario y, en su mayoría, resultado de fraudes electorales.

En los Acuerdos de Paz, suscritos entre el gobierno y la URNG, se estableció la necesidad de reformar la Constitución, para contribuir a la estabilidad política, al fortalecimiento del poder civil y a la redefinición convenida de las funciones del Ejército, además de desarrollar el espíritu y la letra de los compromisos suscritos en lo institucional, en lo político, en lo económico, en lo social, y en lo étnico.

Esta constitución es producto de consensos alcanzados entre los tres principales partidos políticos representado en la Asamblea, y entre éstos y la cúpula militar. Pese a su legitimidad y a los avances substanciales en temas relacionados con el Estado de Derecho, la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos municipales y la participación, no fue posible superar el arraigado presidencialismo, uno de los mayores obstáculos para profundizar y perfeccionar la democracia. Fue reformada en 1993, en el curso de un proceso parcialmente cumplido de depuración de los organismos del Estado, luego de un intento de autogolpe por parte del posteriormente depuesto Jorge Serrano, Presidente en Funciones en ese período.

Las reformas pactadas en este proyecto afectaban 15 artículos, pero el Congreso aprobó un paquete de 50 modificaciones, posteriormente presentadas a consulta popular agrupadas en 4 temas: nación y derechos sociales, organismo legislativo, organismo ejecutivo y organismo judicial. De un total de 4.1 millones de electores, solamente el 19% participó en la consulta. Los 4 temas fueron rechazados con porcentajes que oscilaron entre el 48.5% y el 53.1%. Entre las razones que explican el rechazo se consideran la desinformación de la población, el elevado número de reformas, rechazo al procedimiento, temor al cambio, racismo, desconocimiento de los Acuerdos de Paz, debilidad de los partidos políticos y fuerte campaña por el no, que contrastó con la poca efectividad publicitaria a favor de las reformas.

1.7.3 Acuerdos de Paz

En el caso concreto de Guatemala, la apertura de espacios de participación de la población propuesta en los Acuerdos de Paz, permitió la investigación y las acciones de otros sectores de pensamiento en Guatemala, centrados en descubrir y promover la participación ciudadana y la democracia participativa en el entorno municipal. Los espacios abiertos son imprescindibles para cualquier tipo de iniciativa que signifique desarrollo, democracia y participación bajo la filosofía de los Acuerdos de Paz. La conjugación de estos tres aspectos da origen a varias formas de expresión intelectual ante el fenómeno de la descentralización. Los acuerdos de paz firmados permitieron finalizar una lucha armada desde 1960. La agenda de compromisos adquirida incluye una reestructuración del Estado, que incluye reformas del organismo ejecutivo, legislativo y de justicia, de la política tributaria y de la prestación de los servicios públicos.

Los Acuerdos sustantivos suscritos más relevantes para el proceso de descentralización son:

- a. Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado.**
- b. Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.**
- c. Acuerdo sobre Aspecto Socioeconómico y Situación Agraria.**
- d. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.**

Para dar continuidad a la firma de la Paz, se concretó el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz.

La entidad a cargo de la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz es la Misión para la Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), principalmente los relativos a los derechos humanos. La verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz en otras materias está a cargo de la Comisión de Acompañamiento, quien ha elaborado un cronograma de verificación para un período comprendido del 2002 al 2004.

1.7.4 Pacto Fiscal

El Pacto fiscal es un acuerdo nacional sobre el origen, monto y destino de los recursos con los que debe contar el Estado para cumplir con sus funciones, en un esfuerzo conjunto estado-sociedad, especialmente en cuanto al gasto público, deuda pública, ingresos del Estado, patrimonio del Estado, administración tributaria, control, evaluación del gasto, y combate a la impunidad y a la corrupción.

Los principales principios y compromisos contenidos en el Pacto Fiscal se orientan hacia el balance fiscal, principalmente en cuanto al equilibrio entre los ingresos y egresos del Estado y al superávit fiscal anual de la cuenta corriente; el ingreso del Estado en cuanto a poder tributario inherente al Estado, suficiencia de recursos, prioridad de ingresos tributarios, asignación eficiente de recursos, progresividad, estabilidad y certeza de las reglas tributarias y la simplicidad del sistema tributario.

En lo que respecta a la administración tributaria, debe estar ligado al cumplimiento de las obligaciones, la eficiencia y eficacia en el cobro respectivo, un sistema de administración justa y no arbitraria, un contribuyente confiable, y combate al incumplimiento tributaria.

Sobre el gasto público, debe basarse en las prioridades establecidas en la Constitución y los Acuerdos de Paz, con una visión de nación a largo plazo, congruente con la producción nacional y complementario entre la inversión pública y privada.

En cuanto a la descentralización fiscal, debe basarse en los principios de transferencia de competencia, recursos y capacidades, así como una correspondencia entre recursos y capacidades.

1.7.5 Estrategia para la Reducción de la Pobreza

Entre los principios generales de la estrategia podría mencionarse la atención preferencial hacia el área rural, el fortalecimiento de la gestión pública, impulso hacia la descentralización, y el aumento de la participación ciudadana.

Para alcanzar las metas de esta estrategia se requiere incentivar la gestión pública mediante la modernización del Estado, y específicamente, aumentar la cobertura de los servicios sociales básicos y mejorar la infraestructura, especialmente en las áreas rurales más apartadas del país, tomando como base el elemento descentralización para la expansión de la cobertura de dichos servicios y el mejoramiento de la focalización del gasto en las áreas más prioritarias, como salud, educación, vivienda y seguridad.

En todo este proceso, las entidades autónomas municipales deben ser el principal medio para la realización de esta acción. Hasta ahora los esfuerzos de descentralización se han concentrado primordialmente en el fortalecimiento financiero de las municipalidades. Estas jugarán un papel importante en la ejecución de la estrategia, contribuyendo a la expansión de servicios básicos y respondiendo a las necesidades de las comunidades.

El proceso de descentralización que se está impulsando contempla acciones para el corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo se persigue sentar las bases para que el proceso sea irreversible. En tal sentido, se promulgó la Ley Marco de Descentralización, en las cuales se definen los elementos centrales del proceso. También se renovaron y modernizaron el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y su reglamento y otras leyes relacionadas con el propósito de darle congruencia e Integralidad al proceso.

Los componentes que contempla la descentralización y que serán impulsados en el mediano y largo plazo son:

- a) Descentralización política: fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales y su transparencia.**

- b) Descentralización administrativa: traslado de competencias a los gobiernos locales.**

c) Descentralización fiscal: sostenibilidad económica de los gobiernos locales, fortaleciendo y trasladando la recaudación tributaria a nivel municipal.

d) Descentralización económica: modernización y desarrollo de los sectores públicos y privado a nivel local.

1.7.6 Ley General de Descentralización

Esta legislación constituye la innovación jurídica más importante porque establece el concepto, los principios, objetivos, la estrategia, y principalmente, la participación ciudadana, involucrada en dicho proceso, convirtiéndose en el marco general que orienta las políticas y el proceso de descentralización del poder público, que es la columna vertebral de la reforma política del Estado y la sociedad.

Se establece una administración descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales con el fin de impulsar el desarrollo del país en una forma racionalizada.

Se establece que mediante la descentralización se transfiere hacia las municipalidades, las instituciones del estado y las comunidades legalmente organizadas, el poder de decisión, las competencias, los recursos, la ejecución de políticas, la prestación de servicios, brindándoles la oportunidad de que estos cambios sean en forma gradual, y de acuerdo a los intereses propios de cada municipalidad.

1.7.7 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tiene fundamento legal en la Constitución Política, y sus antecedentes se encuentran en la Ley Preliminar de Regionalización de 1986 y la Ley Preliminar de Regionalización y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, promulgadas en 1987. Esta Ley es el fundamento principal de “participación de la población Maya, Xinca, Garífuna, y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando

en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”.

De conformidad con su Artículo 3, se establece que el objetivo fundamental que dice: “el objetivo del Sistema de Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada”.

Como los instrumentos descritos anteriormente, también se destaca la puesta en marcha de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a fin de “asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y la integración política nacional de desarrollo urbano y rural”, así como las medidas a ser adoptadas por el Estado para el efecto.

1.7.8 Reformas al Código Municipal

Este nuevo código, deroga el anterior Código Municipal emitido en 1988, y refleja el proceso de modernización y descentralización del Estado. Se da en cumplimiento del mandato constitucional y de los Acuerdos de Paz relativos a emitir una legislación municipal también adecuada a los principios de multiétnicidad, pluriculturalidad y plurilingüe y manteniendo los principios de unidad nacional.

En principio, es una ley que se promulga con la finalidad de fortalecer el poder local y la participación ciudadana, ya que le otorga autonomía a los municipios, establece competencias y atribuciones del gobierno municipal, establece su organización, funcionamiento y la prestación de servicios. Su finalidad también es la de fortalecer la participación comunitaria, el diseño de políticas públicas locales, planeación, ejecución y evaluación de proyectos y fiscalización.

Todo este cuerpo legal propicia la descentralización, en medio de las relaciones de poder y fuerza entre el Estado y la Sociedad y al interior de esta última, la defensa y

protección de las necesidades, intereses y derechos no sólo individual sino de sectores sociales y comunidades locales, y permite abrir los espacios necesarios para su participación en la gestión pública.

La descentralización practicada de esta manera genera un proceso de legitimación en medio del cual, al Estado democrático se le facilita el mantenimiento de su hegemonía y, con ello, el poder institucional inherente a su naturaleza política, para ser en última instancia el coordinador, integrador y conductor de la Nación.

Con la apertura de los espacios para la participación ciudadana, la descentralización se orienta a concretar el ejercicio de la democracia participativa de naturaleza permanente, no en lugar de sino en apoyo de la democracia representativa de ejercicio temporal al momento de ejercer el derecho del sufragio. La democracia participativa, resultado de la descentralización, es también un mecanismo de vigilancia y control social sobre sus representantes y gobernantes en el ejercicio de sus cargos para asumir en forma compartida las responsabilidades de la gestión, lo que incrementa los niveles de gobernabilidad.

A partir del reinicio del proceso democrático en 1985, la inclusión de mecanismos de control institucional como el Tribunal Supremo Electoral, La Corte de Constitucionalidad y el Procurador de los Derechos Humanos, inspiran en los ciudadanos la esperanza de un mayor respeto por sus derechos fundamentales. Igualmente, el fortalecimiento financiero que el situado constitucional del 8 por ciento primero y 10 por ciento después, dio a las municipalidades, los mandatos constitucionales de descentralización, y los espacios de participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fueron y siguen siendo en teoría, la base más sólida para el fortalecimiento del poder local, la descentralización y la institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

2.1 El proceso de Descentralización

La descentralización, con sus elementos positivos y negativos, ha sido considerada como instrumento eficaz para promover la democracia, y como una forma de garantizar la participación popular en sus respectivos procesos de desarrollo social. La democracia garantiza una mayor participación en la asignación de roles a nivel central, regional y local, tal como se demuestra en el abordaje de la realidad latinoamericana, antes descrita.

En las últimas tres décadas se ha logrado una gran expansión y transición hacia la globalización, de nacionalismo, de ciudadanía internacional, de economía mundial, y de responsabilidades compartidas cuyo proceso se dirige a dinámicas de mundialización, integración e interconexión de las relaciones sociales y de aumento de demandas regionales y locales estatales para una mayor participación y decisión en las políticas que afecten sus condiciones de vida, aunque este fenómeno implique entre otros, la pérdida de identidad de las regiones y de las naciones. En ese sentido, se vislumbran cambios y transformaciones en el concepto de gestión pública, ya no como una administración tradicional, centralista y vertical, sino más bien considerando a la descentralización como una ampliación de las oportunidades de participación.

A principios de los años setenta surgen propuestas de reducción de la actividad estatal dirigidas hacia dos líneas: la descentralización y la privatización. La descentralización vista desde el traslado del poder del gobierno nacional a gobiernos locales y regionales, y la privatización, mediante la reducción de la autoridad de gobierno en su conjunto.

Según Derlien (1992) y Pouder (1996) en los años 80s, las políticas del Nuevo Federalismo redefinieron las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, e incluyeron un menor financiamiento desde el gobierno central, se dio mayor énfasis a los

recursos locales para resolver las propias necesidades y mayor número de servicios privatizados.

Mazey (1994) se refiere a uno de los primeros antecedentes de la descentralización, éste surge en Francia, con el “proceso de Devolución Regional” durante el período de 1981-1986, en el cual se transfieren los poderes ejecutivos a los representantes electos localmente, reduciendo el poder de los prefectos y aboliendo la subordinación a la aprobación de París de las decisiones locales. A este sistema administrativo se le ha criticado como muy intrincado y sobrecargado (por ejemplo, tantas figuras de las prefecturas, regiones, departamentos y comunas, cada una con dirigente y poderes propios). Además de Francia, otros países como España e Italia tuvieron algunas reacciones a la propuesta de descentralización, mientras que en el Reino Unido se inclinaron hacia la centralización, posiblemente debido al control de las erogaciones públicas.

Estas tendencias de descentralización han servido de liberación de potencial gerencial de la administración pública tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Por ejemplo, en Estados Unidos, el proceso se inició en 1978, con la legislación del Civil Service Reform Act; el Reino Unido, con el programa británico Financial Management Initiatives). Otro de los procesos más importantes se da en Nueva Zelandia y Australia, con sus políticas de minimización de la incidencia de los cuerpos de administración central en el manejo de recursos humanos en dependencias y organismos estatales.

La descentralización entonces, fue aceptada por diversos países y apoyada por organismos internacionales como el Banco Mundial, viéndola como una solución a los problemas crónicos de falta de eficiencia y equidad en el sector público. América Latina ha experimentado desde entonces experiencias de transformación de esos problemas a través de la generación de nuevas leyes, creación de instituciones y, sobre todo, de la participación ciudadana, impulsando mecanismos para la reforma de la provisión de bienes públicos (salud, educación, reducción de pobreza, etc.), cuyas transferencias no se han limitado a gobiernos federales (Argentina, México o Brasil), sino han sido

influenciados países como Bolivia, Chile y Colombia, con características de estructuras unitarias.

En algunos países como Uganda, Burkina Faso, India, Nepal, Bolivia, Honduras y otros, se han logrado algunos resultados alentadores, mientras que en otros como Ghana, Bangladesh, Mozambique y Colombia, no se han dado resultados positivos. Estos resultados se han vinculado a los valores, la cultura, la voluntad política, las condiciones socio-económicas y jurídicas de cada país.

2.2 La Descentralización y su Rol en la Modernización del Estado

Siendo la descentralización un proceso eminentemente político, que hace necesaria una observación y participación activa de todos los actores, pueden servir también para conducir procesos como la Auditoría Social para la reducción de la corrupción. Las condiciones para lograr una descentralización eficaz se dan mediante una adecuada coordinación entre los actores involucrados y el fortalecimiento de estas fuerzas.

Vista la descentralización no solamente desde la delegación de poder o decisión de implementar reformas, sino como un proceso que requiere de esfuerzos conjuntos para lograr una mayor eficiencia en la actividad gubernamental, conocer las experiencias de otros países para fortalecer los gobiernos locales, nos generarán herramientas útiles de análisis. Los países donantes y los organismos de desarrollo juegan un importante papel para apoyar las iniciativas de estos procesos de acuerdo a las estructuras particulares de cada país, en un enfoque integral de descentralización.

Para el caso de Latinoamérica durante el período de 1980-1990, la estrategia en materia de reforma del Estado, formuló al menos tres interpretaciones: La primera, un desmantelamiento del estado de bienestar y una disminución drástica del nivel de prestaciones y cobertura sociales, con el objetivo de evitar la sobrecarga de demandas (crisis de gobernabilidad); la segunda, la necesidad de introducir reformas de fondo en las relaciones entre estado y sociedad (crisis de legitimidad); y, la tercera opción, de corte más radical, insiste en que la crisis es ajena al estado mismo y que fundamentalmente está relacionada con la caída de la tasa media de ganancia en la década de los setenta;

por lo tanto, insiste en defender las conquistas sociales obtenidas durante buena parte del siglo XX, en el marco del modelo de intervención del Estado.

La misma diferencia observada en la transformación de la democracia y reforma del Estado se encuentra en la descentralización y fortalecimiento del municipio, ya que mientras algunos la conciben como una manera de reducir el gasto del Estado, al mismo tiempo que se buscan fórmulas para mejorar la gestión y la cercanía del gobierno a la ciudadanía como una forma de ajustar la oferta estatal a las demandas ciudadanas, y otros plantean la descentralización como un camino para aliviar al Estado central de la sobrecarga de demandas.

2.3 PROCESOS OPUESTOS: De la Centralización a la Descentralización

Dentro de la función administrativa, desde el punto de vista formal, la descentralización es “la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”. Desde el punto de vista material, es “la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”. Según Fraga Gabino (1998) su organización la constituye la Administración Pública en quien se ha delegado el poder político, la competencia y los medios para la satisfacción de los intereses de la población. También incluye su actividad administrativa y los órganos que la integran.

La Administración pública está regulada por el Derecho Administrativo. El poder encargado normalmente de la administración pública es el Ejecutivo, aunque no es el único. La organización administrativa generalmente tiene diversas modalidades, pero puede reducirse a dos tipos: el Régimen de Centralización y el régimen de descentralización.

(a) El régimen de centralización administrativa se da cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia vinculándolos unos a otros y otorgándoles determinadas facultades en una relación jurídica de jerarquía y manteniendo, por consiguiente, una unidad de poder administrativo. Generalmente, la Constitución Política de cada país delega en la figura del Presidente la jefatura de la

administración pública, concentrando en él el poder de decisión, de mando y de jerarquía necesarios para mantener la unidad administrativa (Fraga, Gabino. 1998)

(b) Al lado del régimen de centralización existe otra forma de organización administrativa: la descentralización, que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. El único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos". (Fraga, Gabino. 1998),

Siguiendo con los lineamientos teóricos de Fraga Gabino (1998), la diferencia entre la descentralización y la centralización administrativas radica en que en la centralización todos los órganos que la integran están ligados jerárquicamente, lo cual implica poder superior respecto de los actos y de los titulares de los órganos inferiores, mientras que con la descentralización se delega el poder central en el poder local.

El diccionario político, define la descentralización como la acción y efecto de descentralizar y esta concebida como una acto de: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".

Para el Derecho Administrativo es una forma jurídica de organización de la administración pública mediante la creación de entes públicos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsables de brindar servicios públicos específicos. Descentralizar, sin embargo, no se refiere a independizar sino solamente dejar la jerarquía administrativa pero conservando el poder central algunas facultades de vigilancia y control, dotando para el efecto de personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque no de autonomía económica. La descentralización puede ser: por región, por servicio, o por colaboración. Fraga Gabino (1998) afirma que la centralización como la desconcentración responden a la misma noción de organización administrativa centralizada.

La desconcentración es un principio jurídico de organización administrativa por el que se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos de la jerarquía administrativa, siempre que no ocupe la cúspide de la misma.

De acuerdo con Vallina Velarde (1998) la desconcentración consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibirlas, siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de los dos. No existe diferencia sobre sus funciones, pero para el derecho es mejor mecanismo de descentralización para prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes.

La descentralización es entonces el proceso mediante el cual se revierte la centralización, transfiriendo a la comunidad o a la administración pública local más cercana a los ciudadanos, el poder de decisión, la elaboración de políticas, la ejecución y evaluación de acciones, proyectos y programas que implican el manejo de recursos financieros y humanos, de bienes y servicios públicos.

La descentralización de funciones debe acompañarse de una descentralización de recursos físicos, humanos y financieros. La descentralización es una sola y es parte fundamental del proceso de modernización del Estado. Para mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos, se ha recomendado la implementación del proceso de modernización y descentralización del estado, en forma completa y congruente, a fin de trasladar el poder y la toma de decisiones a las comunidades y gobiernos locales.

Chávez Miños (2000) se refiere al concepto de descentralización como el “proceso dirigido a distribuir y compartir el poder, responsabilidades y recursos entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad e incrementar la eficiencia. La meta final es el desarrollo de un sistema democrático de gobierno y de una provisión adecuada de los servicios básicos por, para y con la comunidad. Este proceso se basa en principios generales tales como la subsidiariedad, responsabilidad, transparencia, previsibilidad y plena vigencia de la ley”.

Nelson Amaro (2000) se refiere a la descentralización como “la transferencia de normas (derechos y deberes), autoridad, competencias y recursos desde el nivel central a los niveles periféricos, provinciales, distritales, municipales o locales de tal forma que desde un mando único se llegue a una situación de mandos múltiples dentro de criterios de eficiencia y equidad social”.

Ortega Hegg (1996) relaciona el concepto de la descentralización con sus múltiples ejes de acción, con la reforma del Estado y el papel del espacio local; en efecto, la descentralización concebida como una redistribución del poder político y como una transferencia de mayor capacidad de decisión y de recursos a otros niveles del Estado cercanos a la población, supone una ampliación del ámbito de decisiones que pueden ser tomadas localmente y mayor cantidad de recursos que pueden ser asignados por los actores del espacio local, bajo la condición de un marco de funcionamiento democrático. Aquí el diseño de un gobierno local con canales y mecanismos abiertos a la incidencia de la población organizada es un elemento fundamental para propiciar la participación ciudadana y por lo tanto, para una descentralización que no sólo busque mayor eficiencia de la acción pública sino también la creación de democracia.

2.4 Ejes de la Descentralización

La descentralización es un proceso real de cambios estructurales en una sociedad y contexto geográfico determinado, el cual gira alrededor de cuatro ejes principales: el político-administrativo, socio-cultural, económico-financiero y el tecnológico-ambiental.

A continuación se abordan los principales ejes temáticos mediante los cuales se estructura el estudio de la descentralización en los contextos boliviano y guatemalteco:

2.4.1 Eje Político/Administrativo

El eje político toma como elemento principal la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad, y su devolución de parte del poder público atribuido al Estado (Millán, Tomás). 2002). Un ejemplo de eje político sería la implementación de políticas y estrategias “macro” de donde se derivan las líneas de acción de la gestión estatal.

2.4.2 Eje Socio/cultural

El eje administrativo se refiere al traspaso de funciones, recursos, competencias en poder del Estado, disminuida por una centralización excesiva en la cual las decisiones son adoptadas fuera del ambiente y de los sujetos afectados por éstas. (Millán Tomás. 2002), o sea, la transferencia de funciones del gobierno central hacia los gobiernos locales y, en un sentido más amplio, con la participación ciudadana.

2.4.3 Eje Económico/Financiero

En el eje económico, se habla del traslado de recursos y partes completas del aparato estatal a la iniciativa privada. Asimismo, se establecen leyes naturales de mercado, competencia y acumulación con mecanismos de autorregulación. Aquí se habla de las facultades propias hacia las comunidades para que puedan formular, implementar y ejecutar sus propios planes de desarrollo. (Informe Guatemala. ERP. 2001).

2.4.4 Eje Tecnológico/Ambiental

Este eje se orienta a la transferencia de la recaudación tributaria a nivel municipal, como por ejemplo, el traslado de la función de recaudación de arbitrios y tasas a nivel municipal. (Guatemala. Informe ERP. 2001)

2.5 La Descentralización y la Participación Ciudadana en el Desarrollo Local.

2.5.1 Incidencia del Poder Local y la Participación Ciudadana en el Proceso de Descentralización

La participación “social” es un elemento muy importante en el poder local. Sin embargo, esta participación también puede darse en una forma negativa para el poder local y por ende para el desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, una participación manipulada, en la cual los individuos o grupos son utilizados para el logro de fines ajenos; la participación nominal que pueden influenciar a ciertos sectores para recibir determinados beneficios con propósito de pretensiones de legitimación o aumentar el apoyo popular, o simplemente para obtener algún beneficio; la participación instrumental,

que es como un medio para bajar costos en una obra o proyecto, tal el caso de la utilización de los fondos sociales.

Lo contrario, una participación representativa, asume un carácter representativo y puede ser un mecanismo efectivo de expresión y aseguramiento de sus propios intereses. La participación transformativa llega mucho más allá, involucra la experiencia, la conciencia social, el análisis de opciones, el empoderamiento en una forma “desde abajo”, mientras que el apoyo externo es una intencionalidad “desde arriba” que propicia el proceso.

Estos tres elementos son claves para el proceso de desarrollo local, especialmente en el marco del proceso de desarrollo económico, históricamente guiado en sus inicios por la industrialización orientada a la sustitución de importaciones en mercados protegidos y poco competitivos, o bien atravesando por períodos de ajustes estructurales, liberalización económica, concentración de recursos y políticas de saneamiento financiero, hasta la búsqueda de políticas que favorecieran la regulación económica y social en apoyo al crecimiento y mejora de las condiciones de vida de la población, realzando la importancia del capital social, dándose un cambio hacia una nueva forma de desarrollo que dan lugar a incentivar los niveles de descentralización y desconcentración, en la cual el Estado adopta una figura clave en los procesos de democratización y concertación.

2.5.2 La Importancia de la Descentralización para el Desarrollo Humano

La descentralización es muy importante para el desarrollo humano, en virtud de que es vista como una respuesta, aunque no la única, para mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos, y una forma de asumir las responsabilidades relativas al proceso de desarrollo económico regional, nacional o local, aunque todavía en expansión, mediante la ampliación y optimización de los servicios, ya no como parte central de la actividad estatal, sino como una delegación de poder en beneficio de satisfacer las necesidades más crecientes de la ciudadanía que implica mejorar la eficacia en la prestación de los servicios brindados por el Estado, y distribuyendo los recursos equitativamente. La descentralización requiere de mecanismos de participación y democratización que

promuevan la lucha contra la corrupción. El desarrollo local promueve el aprovechamiento de los recursos tanto físicos como humanos, la participación ciudadana, la institucionalidad, la creación de empleo y nuevas empresas, mediante estrategias, políticas y programas orientados a la competitividad y desarrollo empresarial. Países como México, Brasil, Argentina, Colombia, Perú y Honduras son ejemplos de experiencias más o menos exitosas en este proceso. Por supuesto, esto va relacionado con los incentivos para la promoción de esfuerzos, para que cada comunidad encuentre sus propias soluciones y que respondan a las necesidades básicas en contra de los espectros de la pobreza, el subdesarrollo y las migraciones, como un fin orientado hacia el mejoramiento de vida, la creación de empleo, el aprovechamiento de la riqueza, en un marco de equidad, sin marginación y exclusión social.

La descentralización es un proceso vinculante de todo el proceso de desarrollo económico y social, por lo que tiene que estar relacionado también al proceso de desarrollo humano, visto desde una perspectiva integral en un marco de previsión, tolerancia, cultura de Paz, Derechos Humanos. En ese sentido, la educación es parte importante, entendida ésta no sólo como instrucción, sino como formación humana integral, es uno de los componentes permanentes en todas sus intervenciones dentro del proceso de modernización.

El Desarrollo Humano viene a ser el nivel de bienestar expresado en las personas individualmente, y en las condiciones generales de la sociedad en que se inserte. En los Informes Mundiales de Desarrollo Humano elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se establece el nivel de desarrollo humano de todos los países del globo. Este índice analiza distintas dimensiones del desarrollo desde una perspectiva específica: el Desarrollo Humano, cuyo enfoque permite evaluar las condiciones positivas y negativas que enfrentan las personas para ser sujetos y beneficiarios efectivos del desarrollo. Asimismo, incorpora (desde 1996) introspecciones de los procesos sociales, culturales, económicos y políticos. Contar con estos datos estadísticos permiten a la sociedad una sensibilización con respecto a aquellos factores que están afectando su bienestar y contribuir directamente en la búsqueda de soluciones, sin considerar la acción pública o la labor asistencial del Estado como la única vía de progreso y realización humana. El dato estadístico es un hecho social puesto a disposición de la población; es utilizado como factor de estímulo y movilización de

respuestas de las propias comunidades, en el cual se pretende integrar el hecho político del dato con el hecho social, a fin de dotar de coherencia y consistencia a las políticas públicas que se guían con el concepto e índice del Desarrollo Humano.

El desarrollo humano busca también la promoción de la capacitación de la fuerza laboral y el empleo, en pro del mejoramiento de la competitividad en el mercado laboral, y aumento de la capacidad de planificación estratégica y operativa para el mercado laboral. Otro tema importante involucrado es el fomento de la realización de actividades de capacitación y colocación laboral por parte de estados y municipalidades. Un elemento novedoso es la introducción de cursos de capacitación a distancia, campañas de mercadeo social y demostraciones de modelos exitosos sobre los beneficios de la capacitación laboral. Asimismo, abarca las oportunidades brindadas a las mujeres, a los grupos vulnerables como los discapacitados y los jóvenes de bajos ingresos en los mercados laborales.

CAPITULO III

LINEAMIENTOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Planteamiento del Problema

Es a partir de la globalización de las economías en las sociedades modernas, que surgen en concordancia los procesos de democratización y desarrollo socio-económico en los países de América Latina. Con ello surge la necesidad de establecer cambios estructurales que permitan desde cada uno de los contextos nacionales la atención de los requerimientos y demandas sociales; la presente investigación documental y exploratoria de enfoque cualitativo pretende escudriñar dicha realidad desde su contexto nacional específico.

Según I.Finot (1997) se requiere de reformas en el aparato estatal, de políticas públicas, estrategias e instituciones necesarias para poder cumplir con los compromisos sociales hacia las comunidades en una forma eficiente y eficaz. Para ello, la descentralización es parte esencial de este proceso, específicamente respecto a la delegación de parte del poder centralizado hacia los gobiernos locales, constituyéndose como un indicio de intención de los estados por el cambio hacia la modernidad.

Según Chávez Miños (2000) la descentralización es un proceso dirigido a distribuir y compartir el poder, responsabilidades y recursos entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales con el objetivo de fortalecer la gobernabilidad e incrementar la eficiencia. Su meta final es el desarrollo de un sistema democrático de gobierno y de una provisión adecuada de los servicios básicos por, para y con la comunidad.

Una concepción amplia de la descentralización nos permite catalogarla como una respuesta a los actuales procesos de cambio en la sociedad a los cuales es necesario adaptarse, y hacer una distribución del poder a fin de asegurar eficiencia, eficacia y equidad del accionar gubernamental mediante la delegación de funciones.

Se parte del supuesto de que la descentralización es un instrumento idóneo para fortalecer y dar sostenibilidad a procesos democráticos en América Latina y, en el caso particular: Guatemala y Bolivia, se ha desarrollado principalmente a través de la implementación de políticas y estrategias públicas, en cada caso particular con diferentes estadios de avance.

¿Por qué se parte de este supuesto? Es porque mediante procesos de descentralización, se promueve una mayor participación ciudadana, lo que viene a contribuir al fomento de un desarrollo integral; tal afirmación es retomada de Molina Saucedo (2002) y para nuestros objetivos de estudio nos enfocamos al estudio de la incidencia del proceso descentralizador en la democratización y desarrollo socio-económico de dos contextos nacionales específicos.

Con esta base a los anteriores fundamentos teóricos, se estudiará la evolución del modelo de descentralización en las repúblicas de Bolivia y Guatemala.

Cabe destacar que el Modelo Boliviano es un proceso que tiene un mayor nivel de maduración, amparado en estatutos jurídico-legales, mientras que el caso de Guatemala se apoya en diversos acuerdos, principalmente derivados de la firma de la paz, y no es sino hasta en fecha reciente que se ha aprobado la legislación que permitirá validar el supuesto.

Por tal razón, recobra importancia el analizar el proceso boliviano, ya que nos proporcionará un diagnóstico de su actual realidad, con sus aspectos positivos y negativos, los cuales en comparación con el actual proceso guatemalteco, producirán lineamientos teóricos de gran utilidad para ser tomados en cuenta por los gestores nacionales del actual proceso descentralizador. En ésta última parte radica la gran importancia del presente estudio cualitativo, al tratar de identificar los aspectos más relevantes de la experiencia boliviana –considerado como un modelo avanzado y exitoso de la descentralización en la realidad latinoamericana- y con ello generar lineamientos teóricos recomendables para su posible aplicación y enriquecimiento al incipiente caso guatemalteco.

3.2 Justificación

Una concepción amplia de la descentralización nos permite catalogarla como una respuesta a los procesos de cambio en la sociedad a los cuales es necesario adaptarse, y hacer una distribución del poder a fin de asegurar eficiencia, eficacia y equidad del accionar gubernamental mediante la delegación de funciones.

Partiendo del supuesto de que la descentralización y la participación popular es un instrumento idóneo para fortalecer y dar sostenibilidad a los procesos democráticos, ya que mediante los procesos de descentralización se promueve una mayor participación ciudadana que viene a contribuir al fomento del desarrollo de los países, así como facilitar su incorporación al proceso de globalización, se estudiará por estas razones, la evolución del modelo de descentralización en Bolivia y la evolución del modelo de Guatemala.

El proceso de desarrollo de los países ha dependido en gran medida de la implementación de programas y líneas de acción que conllevan a la modernización del estado, principalmente en materia de descentralización fiscal y financiera, y fortalecimiento de la sociedad civil, todo ello como parte integrante de la necesidad de integrarse al movimiento de globalización de las economías.

Soto (2000) afirma que para el caso de Guatemala, las primeras percepciones indican que existe un alto grado de centralismo a nivel de gobierno central, a pesar de que se cuenta como referente con iniciativas como los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal, y las leyes recién aprobadas en la materia, así como programas de participación, apoyados principalmente con recursos externos, tales como el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz –DECOPAZ-, Programa para el Desarrollo de Oriente –PRORIENTE, Programa De Desarrollo Local – PDL, entre otros.

A partir de las investigaciones de Friedrich Ebert (2001) se ha podido constatar que en la década de los sesenta, y con la idea de reformar la actividad del Estado, se hicieron algunos esfuerzos de modernización del Estado, como principal actor del proceso de

desarrollo, y se une a una idea de reorganización de la administración pública, vinculando a la descentralización con la planificación regional en materia territorial.

Guatemala retomó estos intentos a partir del proceso de transición democrática iniciado en la segunda mitad de la década de los años ochenta, con la aprobación de la Constitución de 1985, vigente a la fecha, y con el recién instituido régimen que fija un articulado que establece la obligación del Estado de promover la descentralización como un medio de impulsar el desarrollo en el ámbito regional.

A tal efecto, según el artículo 134 de la Constitución Política de Guatemala se le concede cierta autonomía y descentralización al municipio y entidades autónomas y descentralizadas. No obstante, en una apreciación previa se limita el proceso en el mismo articulado cuando se establece que, "... únicamente cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines."

Según R. Cardona (2000) afirma que todo pareciera indicar que por los escasos resultados obtenidos en materia de descentralización, Guatemala mantiene aún un alto grado de centralización en sus funciones desde el punto de vista de los ejes político, administrativo, económico, y fiscal. Con esta base, habría que valorar cómo las políticas públicas promueven los espacios de participación en coordinación con la aplicación de las recientemente aprobadas nuevas leyes de Descentralización, Consejos de Desarrollo y Código Municipal, y establecer si con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se abre nuevos espacios hacia la descentralización y autonomía municipal.

Mediante este análisis se pretende determinar si los instrumentos legales con que se cuenta son herramientas útiles y suficientes no solo en cuanto a normatividad, sino también en cuanto a ser eficaces herramientas para impulsar el proceso de descentralización para que la ciudadanía, desde un marco jurídico estatal, se apropien del proceso de descentralización en la búsqueda de un impacto positivo en las estrategias de desarrollo del país, a través de una política de Estado y un Proyecto de Nación.

Como una apreciación previa, se ha encontrado que posteriormente a 1996, con la firma de la paz y la modernización del Estado, se dio inicio a una reforma en todos los sectores,

impulsando para ello procesos de descentralización. Preliminarmente, se puede decir que las áreas específicas que han logrado ciertos avances en esta materia son la de salud, con la implementación del Sistema Integrado de Administración de Servicios de Salud (SIAS), y el sector educación, a través de la Organización de Comunidades Educativas en Comités de Autogestión Educativas (COEDUCAS), que forman parte del Programa Nacional de Educación (PRONADE), y el Programa de Juntas Escolares (CIEN.1998). En ambos sectores han logrado que especialmente la administración de recursos financieros se haga operativizar hacia el nivel comunitario, sin que ello represente una oportunidad absoluta de toma de decisiones para los actores locales, según lo afirma categóricamente la OPS (2001).

En Guatemala, el proceso de descentralización en los servicios de educación y salud, contribuyen a incidir para que los recursos financieros lleguen al contexto municipal –local y comunitario-, lo que ha permitido un cierto grado de participación y empoderamiento de la sociedad civil local y, en consecuencia, ha sido determinante en el mejoramiento del empoderamiento del desarrollo humano sostenible, por lo que un análisis de esta naturaleza sería innovador e importante para determinar las áreas que requieren mayores esfuerzos para su fortalecimiento.

Por el otro lado, la experiencia obtenida en Bolivia ha sido considerada como una “buena práctica”. Los diversos estudios realizados sobre la experiencia del modelo boliviano de la CEPAD (1997) destacan que la aprobación de sus leyes, específicamente la de descentralización y Ley de Participación Popular y sus reglamentos y su eficiente aplicación, facilitaron la descentralización del poder hacia los gobiernos locales, y abrieron espacios de participación hacia las comunidades, a las organizaciones acompañada de un proceso de capacitación tanto del nivel central como de los diferentes niveles descentralizados a nivel de gobierno local y sociedad civil.

La presente investigación surge ante el convencimiento personal de las similitudes – pluriculturales y multiétnicas- entre ambas experiencias descentralizadoras, la de Bolivia y Guatemala; la primera en un proceso avanzado y exitoso y la segunda en un despegue y recién institucionalización. De la experiencia boliviana se destaca e inserta el “modelo

descentralizador-participativo” como solución a los problemas del subdesarrollo nacional; como tal se presenta como una teoría ideal e idónea para ser retomada y recomendar su aplicabilidad en la realidad nacional. La realización de la presente investigación surge ante la necesidad de enriquecer y fortalecer el actual proceso guatemalteco a partir de las lecciones recopiladas del caso boliviano, el caso guatemalteco hasta hoy, no es satisfactorio ni ha contribuido a resolver las necesidades básicas en forma permanente y constante dentro del contexto de subdesarrollo nacional.

Otro aspecto importante para el análisis es la realización de una comparación con lo acontecido en Guatemala, el impacto alcanzado, sus deficiencias y plantear alternativas que permitan fortalecer el proceso y/o su reactivación.

Es necesario conocer ambos contextos nacionales –uno avanzado y el otro incipiente- para percibir mejor sus componentes y mecanismos dentro de cada proceso; conocer con qué recursos se cuentan, qué se puede mejorar, articular, aprovechar y sugerir correcciones, para aportar lineamientos teóricos que contribuyan a enriquecer y fortalecer el proceso guatemalteco; el cual se constituya en la vía indispensable para construir nuestro desarrollo y progreso como país y sociedad articulada.

Con respecto a la importancia del presente estudio, sus antecedentes metodológicos corroboran que no existe en la actualidad ninguna información precisa que haya realizado una comparación analítica entre estos dos países y su proceso de descentralización, en los marcos de la diversidad étnica, cultural, lingüística, los niveles de pobreza y de exclusión.

3.3 Objetivos

3.3.1 Objetivo General:

ANALIZAR COMPARATIVAMENTE el proceso de descentralización y su incidencia en la democratización y desarrollo socioeconómico en las repúblicas de Bolivia y Guatemala, para generar lineamientos teóricos que fortalezcan y complementen la continuidad del actual proceso en el contexto nacional.

3.3.2. Objetivos Específicos:

3.3.2.1 DESCRIBIR el proceso de descentralización vinculado a la democratización y desarrollo socioeconómico en las repúblicas de Bolivia y Guatemala.

3.3.2.2 IDENTIFICAR los componentes y mecanismos del avanzado proceso de descentralización boliviano y su comparación con el incipiente caso guatemalteco.

3.3.2.3 CARACTERIZAR el proceso de descentralización boliviano y guatemalteco en sus aspectos positivos y negativos relevantes.

3.3.2.4 GENERAR lineamientos teóricos que contribuyan a fortalecer y complementar el actual proceso de descentralización de Guatemala.

CAPITULO IV

DISEÑO DE INVESTIGACION

4.1 Tipo de Investigación

La presente investigación es de tipo descriptivo. Su propósito fundamental es ofrecer elementos teóricos sobre el tema de la descentralización, a través de un análisis comparativo de los procesos seguidos en Bolivia, considerando a éste como un modelo de gestión al desarrollo y como una “buena práctica”; frente al actual proceso iniciado en Guatemala, para conocer la situación actual, los avances alcanzados y perspectivas a corto y mediano plazo.

Los resultados obtenidos serán de interés y utilidad para los principales actores institucionales que participan en la gestión del proceso de descentralización en el contexto nacional, entre los que figuran: funcionarios nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales que promueven la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, estrategias nacionales, programas y actividades vinculadas a la descentralización del país.

El estudio es de carácter cualitativo enfocado a abordar dos grandes temas centrales en el proceso de descentralización: la democratización y desarrollo socioeconómico, para ello, se identifican y describen a partir de sus componentes **Político / administrativo, Socio/cultural, Económico / financiero, Tecnológico / Ambiental** dentro del quehacer de la gestión al desarrollo.

Con la presente investigación se describe y se caracterizan los procesos de descentralización en ambos países, se comparan sus resultados, se establecen factores de éxito, y se identifican puntos de referencia útiles a los responsables de formulación de políticas públicas del Estado en esta materia.

Asimismo cronológicamente el estudio es de tipo transversal, ya que el trabajo de campo y la respectiva recolección de la información son realizado mediante el uso de

entrevistas estructuradas a profundidad, dirigidas a los actores vinculados directamente al proceso de descentralización en el caso boliviano y guatemalteco, realizadas simultáneamente.

Gráfico # 2

ANALISIS COMPARATIVO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION DE BOLIVIA Y GUATEMALA



Proceso de Descentralización en Guatemala

Proceso de Descentralización en Bolivia
Modelo para América Latina



Actores del Proceso de Descentralización

Actores del Proceso de Descentralización



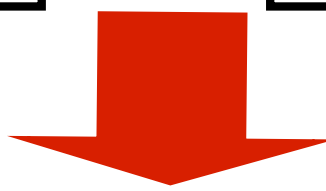
Políticas – Estrategias – Normas – Planes – Programas - Procesos

Políticas – Estrategias – Normas – Planes – Programas - Procesos



EJES
Político / administrativo, Socio/cultural, Económico / financiero, Tecnológico / Ambiental

EJES
Político / administrativo, Socio/cultural, Económico / financiero, Tecnológico / Ambiental



ANALISIS COMPARATIVO PROCESOS DE DESCENTRALIZACION GUATEMALA-BOLIVIA

UTILIDAD:
Lineamientos teóricos de uso para:

- Actores
- Instituciones
- Instituciones núblicas
- Políticos
- Diseñadores de nolficas
- Estudiantes

4.2 Población en Estudio:

La población que representa nuestra unidad de estudio, lo constituyen los actores sociales que representan y forman parte de las instituciones públicas y organismos internacionales –gubernamentales y no gubernamentales; que de forma institucional participan directamente en el proceso de descentralización llevado a cabo en la actualidad en las repúblicas de Bolivia y Guatemala.

Para el respectivo estudio de la participación de los ACTORES INSTITUCIONALES dentro de su contexto nacional específico, se organizan e identifican con base a la importancia de su gestión gubernamental y no gubernamental –organismos internacionales-.

Nos referimos a los ACTORES INSTITUCIONALES como aquellas personas directamente responsables de la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y estrategias nacionales vinculadas al seguimiento y continuidad del proceso de descentralización en un contexto geográfico delimitado –guatemalteco y boliviano-.

4.3 Muestra

4.3.1 Tipo de Muestra

Se define un muestreo de tipo aleatorio simple, a través del cual se define al azar a las personas que participan directamente en el actual proceso de descentralización orientado a la democratización y desarrollo socio-económico en ambos países, aplicándoles una entrevista abierta a profundidad para la respectiva recolección de datos. Los contactos con las entidades seleccionadas para entrevista se hicieron vía telefónica o personal. Los funcionarios entrevistados fueron seleccionados por las entidades seleccionadas debido a su amplio conocimiento del tema, como personal clave en materia de modernización y descentralización del estado.

4.3.2 Delimitación Espacial y Temporal de la Muestra

Para definir el tamaño de la muestra se ha seleccionado un tipo de informante clave dentro de cada contexto geográfico nacional: los ACTORES INSTITUCIONALES, los cuales son personas representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales –organismos internacionales de cooperación y financiamiento al desarrollo- con capacidad de mayor a menor grado en la toma de decisiones gerenciales en el actual proceso de descentralización.

La muestra se define con base a los siguientes criterios de selección a conveniencia personal:

- **Se identifica la institución pública –gobierno central- que rige y gestiona la formulación de políticas públicas en el actual proceso de descentralización a nivel nacional.**

En Bolivia: El Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible –CEPAD-.

En Guatemala: La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado –COPRE-.

- **Se identifica la institución pública –gobierno central- que rige y gestiona la ejecución y evaluación de estrategias en el actual proceso de descentralización hacia el nivel municipal en todo el país.**

En Bolivia: El Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible –CEPAD-.

En Guatemala: El Instituto de Fomento Municipal –INFOM-; la Asociación de Municipalidades de Guatemala –ANAM- y la Asociación de Municipalidades Indígenas de Guatemala –AGAYC-

- **Se identifican las instituciones gubernamentales de proyección nacional que ejecutan planes y programas, descentralizando los servicios públicos hacia el nivel departamental, municipal y comunitario.**

En Bolivia: Ministerio de Participación Popular y la Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial.

En Guatemala: Ministerio de Salud y Asistencia Social y el Ministerio de Educación.

- **Se identifican las instituciones no gubernamentales de carácter internacional que ejecutan el financiamiento de programas de inversión y fortalecimiento al proceso de descentralización a nivel nacional.**

En Bolivia: el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y el Banco Mundial –BM-.

En Guatemala: el Banco Mundial –BM-; el Banco Interamericano de Desarrollo –BID- y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-.

**CUADRO # 4
LISTADO DE PERSONAS INCLUIDAS EN LA MUESTRA
ENTREVISTA ABIERTA A PROFUNDIDAD**

GUATEMALA

	FUNCIONARIO	INSTITUCIÓN	CARACTERÍSTICAS
1.	Lic. Francisco A. Mencos Director de Descentralización	Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado (COPRE)	Tiene a su cargo la coordinación y planificación de políticas y estrategias en materia de descentralización
2.	Lic. Carlos Granados Director División de Asesoría Municipal Unidad de Fortalecimiento Municipal	Instituto de Fomento Municipal - INFOM	Tiene experiencia de más de 30 años en fortalecimiento municipal. Funcionario del Instituto Nacional de Administración Pública. A cargo de reformas en materia de descentralización. Actualmente desempeña funciones de coordinación
3.	Licda. Evelyn de	Ministerio de	Desde 1986 ha estado involucrada

	Segura Coordinadora Unidad Coordinadora de Proyectos	Educación	en la ejecución de programas de administración educativa, regionalización y direcciones regionales
4.	Lic. Mario Marroquín Especialista en Desarrollo Social	Banco Mundial	Tiene a su cargo el portafolio del Banco Mundial en Guatemala y Centro América
5.	Dr. Rafael Carranza Camey Coordinador Fortalecimiento Institucional	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social Programa de Mejoramiento de Servicios de Salud	Especialista en Planificación y Evaluación de Proyectos de Salud y Nutrición. Participa en el fortalecimiento institucional de la Unidad Ejecutora de los Programas de Modernización del Sector Salud
6.	Sr. Sergio Parrilla Anzueto Especialista Sectorial	Banco Interamericano de Desarrollo	Modernización del Estado. A cargo de la supervisión de los Programas de Descentralización
7.	Lic. Rafael Alvarez Director de Estudios y Proyectos	Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM	Coordinación de actividades en materia de planificación y ejecución de proyectos vinculados a la delegación de funciones a las municipalidades
8.	Valentín Tavico Director Ejecutivo	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas de Guatemala – AGAAC 7 av. 8-56 Zona 01, Edificio El Centro, Of. 314 +502 2204251	Coordinación de actividades en materia de planificación y ejecución de proyectos vinculados a la delegación de funciones a las municipalidades, principalmente en cuanto a la participación de

CUADRO # 5
LISTADO DE PERSONAS INCLUIDAS EN LA MUESTRA
ENTREVISTA ABIERTA A PROFUNDIDAD

BOLIVIA

#	FUNCIONARIO	INSTITUCIÓN	CARACTERÍSTICAS
1.	Sr. Miguel Taborga Especialista Sectorial	Banco Interamericano de Desarrollo	Participó en el proceso de descentralización de Bolivia. Actualmente a cargo de Programas de Desarrollo Social y Finanzas
2.	Rubens Barbery Knaut Director	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD) Calle Cobija 548 Santa Cruz, Bolivia	Especialización en Desarrollo Local Especialización en el Modelo de Descentralización Boliviano
3.	Dr. Rolando Morales Anaya	CIESS- ECONOMETRICA, Telefono (5912)-2417437 Fax (5912)-2411134 La Paz, Bolivia P.O.Box 12663	Especialización en Economía, Desarrollo Local y Descentralización.
4.	Dr. Vladimir Ameller Terrazas	Consultor Internacional	Experiencia en Economía Financiera, Finanzas Municipales, Participación Popular, Desarrollo Municipal, Descentralización Director de Planificación y Ordenamiento Territorial
5.	Sr. Fadrique Otero	Consultor Internacional	Experiencia en Economía Agrícola, Finanzas. Especialista en Adquisiciones de la Administración Pública

6.	Dr. Carlos Hugo Molina Saucedo,	Presidente del CEPAD Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD)	primer Ministro de Participación Popular, quien elaboró y diseñó todo el proceso de descentralización boliviano
7.		Ministerio de Participación Popular.	Pendiente de recibir
8.		Organismo Municipal.	Pendiente de recibir

4.4 Fuentes de Información y Recolección de la Información

4.4.1 Fase Preliminar de Recolección de la Información

4.4.1.1 Identificación del portero:

Se identifica a la primera persona con la que se tiene contacto, la cual constituye la fuente inicial de información sobre el contexto geográfico y social donde se ubican o se localizan los informantes claves. En nuestro caso de estudio, lo constituye el Coordinador del Proceso de descentralización en Bolivia (1990 a 1995) y actual funcionario de la representación del –BID- en Guatemala. Mediante dicha persona se realizan los contactos con los informantes en Bolivia; recurriendo para ello a comunicación vía electrónica –navegación por internet-; así también en Guatemala, se accede a contactar al Comisionado Presidencial de la –COPRE-.

Según dicho informante –portero- afirma que el “modelo boliviano” podría constituirse en un buen ejemplo para los países latinoamericanos.

4.4.1.2 Investigación Documental:

Como parte inicial del cumplimiento de los objetivos de estudio, se requiere la realización de una descripción documental del actual proceso de descentralización en ambos países; mediante la consulta de fuentes bibliográficas, documentos del Internet, etc. se podrá identificar, describir y caracterizar el entorno geográfico y social en donde se desarrolla el fenómeno social de interés.

A través de sus variables socio-cultural, político-institucional, económico-financiero y tecnológico-ambiental se permite identificar los aspectos positivos y negativos del actual proceso, así como la dinámica de los actores involucrados desde su propio contexto nacional particular.

4.4.1.3 Vagabundeo.

Nos permite conocer el contexto nacional en el que se va a desarrollar el trabajo de campo, identificando los informantes claves (su ubicación geográfica-institucional) a los cuales se les practicará una entrevista estructurada a profundidad. Como producto del vagabundeo sobre el contexto nacional donde se enfocará el presente estudio, se identifica al informante clave a nivel nacional: Representante de la COPRE.

Se inicia el primer contacto con dicha personalidad, por medio de una plática informal para comunicarle sobre la realización del presente estudio, y solicitarle su colaboración posterior para realizarle una entrevista a profundidad, previa calendarización de su realización.

Se inician los contactos para concertar citas con los diversos representantes del gobierno central y organismos internacionales, incluidos para el presente estudio; así también, se va avanzando paralelamente con el contacto vía telefónica e internet con los informantes del caso boliviano, contando con la ayuda del informante portero (actual funcionario de la Representación del BID en Guatemala).

4.4.2 Trabajo de Campo: ENTREVISTA A PROFUNDIDAD

Se inician los contactos por iniciativa personal e intermediación del portero para concertar citas con los informantes claves del caso boliviano. Por la vía telefónica se realiza el primer contacto interpersonal de tipo formal con el informante, se acuerda el día y hora precisa para llevar a cabo la entrevista vía “chat” ; así también, por vía fax se le ha enviado previamente una minuta que contiene los principales tópicos que se abordarán en la entrevista electrónica, con el propósito de preparar al informante en su exposición sobre la temática a abordar.

La entrevista electrónica al informante boliviano ha tenido una duración de aproximadamente hora y media, realizada durante el período de octubre del 2002 a marzo del 2003.

En el caso de las entrevistas con los informantes guatemaltecos, se ha realizado de forma similar en ciertos aspectos iniciales. Se inicia con el contacto telefónico para definir día, hora y lugar de realización; así también, posteriormente, se le envía vía fax una minuta conteniendo los tópicos que se abordarán en la entrevista, la cual en este caso, será de tipo personal, en horas de trabajo y con una duración aproximada de 2 horas y media.

4.5 Instrumentos a Utilizar para el Cumplimiento de los Objetivos de la Investigación

4.5.1 Referencias Bibliográficas

4.5.1.1 Descripción del fenómeno social a estudiar:

Documentación bibliográfica actualizada del proceso de descentralización en Guatemala, consultando documentos-textos, folletos y artículos de revistas impresos- de autores e instituciones vinculadas al contexto nacional, y consultas vía Internet.

Para la información del caso boliviano, se ha recurrido a consulta de textos especializados en la temática, encontrados en bibliotecas locales, y especialmente, vía Internet.

4.5.1.2 Identificación de los mecanismos y componentes del fenómeno social a estudiar:

- Recopilación del marco jurídico para el caso boliviano: Ley de Participación Popular y Ley de Descentralización.
- Recopilación del marco jurídico para el caso guatemalteco: trilogía de leyes para la modernización del Estado (Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de desarrollo y Código Municipal).

4.5.1.3 Caracterización del fenómeno social a estudiar y Generación de Lineamientos Teóricos:

- Análisis de la información recopilada de la realización de las entrevistas estructuradas a profundidad, mediante el uso del instrumento de análisis –FODA-, en el cual se define las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas detectadas en el estudio del fenómeno social en mención.
- Uso de entrevista estructurada a profundidad a los informantes claves previamente definidos.

4.5.1.4 La entrevista estructurada a profundidad

Según L. Blanco (2002) la entrevista a profundidad es en la investigación cualitativa, la técnica más utilizada para obtener información. Este instrumento se utiliza para escudriñar los contextos geográficos específicos vinculados al proceso de descentralización y con ellos las perspectivas personales de los diferentes actores institucionales que intervienen en su realización. Para este caso, en la entrevista a profundidad, se utiliza una serie de preguntas de “tipología abierta” con el propósito de brindar una mayor flexibilidad a los entrevistados y con ello, obtener información

específica y amplia de la experiencia y conocimiento personal del actor y su vinculación directa al proceso descentralizador en el marco de su contexto nacional.

Con el desarrollo de la entrevista se pretende que los actores institucionales incluidos en la presente muestra, proporcionen suficiente información precisa y detallada del fenómeno social a estudiar y con ello se pueda complementar la información recolectada por la vía documental, estableciéndose para ello, una serie de preguntas vinculadas a los temas más relevantes en materia de descentralización.

El instrumento de campo se elabora de tal manera que se pueda obtener la información más relevante, desde el punto de vista del entrevistado, con base a su experiencia profesional en el tema, abordándolo con preguntas puntuales que se plantean en el desarrollo de la entrevista desde un enfoque que parte de lo general hacia lo particular.

Se elabora un modelo de entrevista estructurada de tipología abierta, el cual presenta el abordaje de los siguientes tres tópicos centrales:

a) El Proceso Histórico de la descentralización en ambos países.

Se abordan principalmente las etapas del proceso de la descentralización desde un punto de vista histórico, especialmente los acontecimientos más relevantes.

b) Avances del proceso de descentralización actual.

Perspectiva desde cada uno de los ejes Socio-cultural, Político-Institucional, Económico-Financiero y Tecnológico-Ambiental y la incidencia en Políticas Públicas, Estrategias, Programas y Proyectos vinculados a la materia.

c) Marco Jurídico del Proceso de Descentralización:

Abarca las principales leyes en las cuales se enmarca el proceso de descentralización para ambos países.

Su abordaje y enfoque varía para cada actor institucional de cada país, de acuerdo a sus características jurídicas actuales.

Por medio de los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento, se explora y describe las temáticas centrales antes mencionadas, específicamente en la identificación y caracterización del proceso de descentralización en ambos contextos geográficos; dando respuesta al planteamiento de los objetivos específicos # 2 y 3 del presente estudio cualitativo, para posteriormente complementar el ya iniciado proceso descriptivo documental y poder generar lineamientos teóricos que contribuyan a enriquecer la experiencia nacional.

CAPITULO V

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA Y GUATEMALA

En este capítulo se realiza un análisis comparativo, en el marco de la descentralización, a partir de los ejes Político, Administrativo, Económico y Fiscal, haciendo una relación entre los espacios de participación de los niveles locales y la participación popular a nivel nacional, y su incidencia en: (a) las políticas y estrategias; (b) marco jurídico; (c) los instrumentos y herramientas; (d) recursos financieros; (e) disposiciones de estado hacia el gobierno central y gobiernos locales; y (f) algunos ejemplos de programas de capacitación a diferentes niveles del gobierno central, gobierno local y sociedad civil para hacer efectiva la descentralización bajo una perspectiva de incidencia en la democratización y desarrollo social del contexto geográfico específico.

El orden del análisis se realiza a cada uno de los países seleccionados (Guatemala y Bolivia), para efectos de comparación, con base en los cuatro objetivos planteados en el capítulo de “Lineamientos de la Investigación”, y de acuerdo a los temas tratados en cada una de las preguntas planteadas en el formulario de entrevista, clasificadas por país, y según el tema abordado.

El análisis comparativo de los procesos de Guatemala y Bolivia, se lleva a cabo mediante la investigación documental realizada, así como una interpretación de la información recopilada en las entrevistas y a través de un ejercicio de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), con base a los datos proporcionados por los informantes dando cumplimiento a los objetivos del estudio, así como una análisis de dicho instrumento.

Con los resultados obtenidos, se espera tener una visión amplia de las fortalezas y debilidades de cada uno de los sistemas analizados, así como contar con los datos más recientes que permitan determinar las áreas que requieren mayor atención, y aprovechar las herramientas que se tienen para facilitar la implementación de políticas, estrategias y

planes de acción, con orientaciones a corto, mediano plazo y largo plazo en materia de descentralización.

5.1 Identificación de las fases de evolución del proceso de descentralización boliviano y su comparación con el caso guatemalteco:

En esta parte de la investigación, se identifican tres fases: de antecedentes históricos de la descentralización en ambos países, la situación actual, y las expectativas a corto, mediano y largo plazo.

5.1.1 Antecedentes Históricos del proceso de descentralización:

Los países latinoamericanos se han caracterizado por el centralismo y el autoritarismo. A partir de la década de los 1980s, se dio la oportunidad de cambio hacia la democracia, como una forma de avanzar en el proceso de desarrollo de la región, y contar con un elemento que hasta ese momento no se había dado, y que modificó la relación estado y sociedad, y la participación ciudadana.

En esta parte del estudio comparativo del proceso de Descentralización de Guatemala y el de Bolivia, denominado “Modelo Boliviano” principalmente por el hecho de dar espacio a la participación ciudadana, especialmente en cuanto a sus leyes de Participación y de Descentralización Administrativa, siendo ambas complementarias porque se descentralizan recursos y competencias incorporando a la sociedad civil en la planificación y el control de la inversión pública, se pretende conocer sus antecedentes y evolución. Para el efecto, se ha realizado una investigación documental, y se incluyen opiniones recabadas de entrevistas a actores claves que han intervenido en ambos casos. Asimismo, se hacen algunos comentarios particulares que se consideró conveniente incluir.

a) Caso Guatemala

Según fuentes bibliográficas, y de acuerdo con los comentarios de F. Mencos, C. Granados y M. Marroquín, Guatemala tiene aproximadamente medio siglo en intentos de descentralización, y con un mayor énfasis en los últimos 14 años, período en el cual se dan cinco grandes momentos: las décadas de los 1940s, 1960s, 1980s, 1990s, y 2000.

En primer lugar, el gran inicio del proceso de descentralización en Guatemala se encuentra en el período 1940-45, durante el cual se incorporan mecanismos de expresión y construcción de la descentralización, entre los que se destacan la aprobación de la Ley Municipal, el Código Municipal, y se inicia un proceso de autonomía municipal, y de entidades autónomas, con la creación de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

A partir de la década de los 1960s, hay un estancamiento derivado de 30 años de conflicto armado. Se destaca solamente a finales de los 1970s y principios de los 1980s un planteamiento de reforma del estado, con descentralización en sectores de administración pública, social, infraestructura, económico financiero y seguridad ciudadana.

Luego, hay un retorno a la democracia. Con la Constitución de 1985 hay un mayor impulso a la administración pública descentralizada, se crea el sistema de Consejos de Desarrollo, es mandatoria la regionalización del país en materia fiscal. El gran logro de este período es la asignación de un 8% de los recursos del presupuesto nacional mediante transferencias a las municipalidades, para su administración, que fue posteriormente incrementado a un 10%.

Otro momento histórico clave se da en la década de los 1990s. En 1996, luego de largas negociaciones entre el Ejército y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, se firma la Paz Firme y Duradera y con ella, el final del conflicto armado interno de más de 30 años. En uno de los acuerdos alcanzados, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se da énfasis a la participación social y prioridad a la modernización del Estado y de la administración pública, con una visión de autonomía y descentralización del poder local. Se considera el proceso de descentralización como una “política de estado-nación, en un proceso de fortalecimiento de la democracia”.

Otro momento importante y, en seguimiento a los Acuerdos de Paz, se procedió a la discusión y aprobación, en el año 2002, de importantes cuerpos legales: el Código Municipal, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y la Ley General de Descentralización.

b) Caso Bolivia

En Bolivia, la situación demostró diferencias en comparación con el caso guatemalteco. V. Ameyer, M. Taborga y R. Barbery en sus entrevistas opinaron que se dieron cuatro etapas importantes en el proceso:

Para R. Barbery, antes de la década de los 1980s, desde su independencia, Bolivia fue eminentemente centralista. Salvo algunos períodos excepcionales que no reportan resultados prácticos significativos. El temor a que una descentralización llevara a una “peligrosa desintegración nacional”, fundamentaba la centralización del poder en la sede del Gobierno, ubicado en la Ciudad de La Paz, alejada de gran parte del resto del país. Otro aspecto importante fue la diversidad de costumbres diametralmente opuestas en las diferentes regiones, que llevó a la sociedad civil a buscar por sus propios medios la forma de organizarse e intentar satisfacer sus necesidades básicas.

Desde principios de la década de los 1980s, habiéndose caracterizado por ser un país eminentemente centralista, en especial en la toma de decisiones, como un primer paso, y luego de largos debates provocados por movimientos regionales que surgen debido a la necesidad de cambios de política y la inexistencia de un consenso político, cuya característica había sido una oposición ambigua en su sistema político, se propone una política económica y ajuste estructural, en dos generaciones. La primera generación, con el fin de restablecer la estabilidad económica, estimular el moderado crecimiento, y la reducción del déficit fiscal del país. En la segunda generación de reformas se incluye a la descentralización, la privatización y capitalización de empresas públicas, la reforma educativa y la reforma el Estado.

Posteriormente, en la Década de los 1990s, Bolivia se encuentra en una coyuntura política, económica y social. R. Barbery comenta que se dieron desórdenes ocasionados por sindicatos de trabajadores concentrados en la

Central Obrera Boliviana; la lucha con grupos cultivadores de la hoja de coca, dificultades en la asignación de recursos, especialmente a las universidades dependientes del financiamiento estatal, etc., así como dificultad en la aplicación de políticas públicas eficaces debido al alto porcentaje de informalidad en la economía, servicios sociales centralizados y estatizados dado el rol paternalista y empresarial del estado, así como el flajelo de la corrupción en el manejo de los recursos públicos.

También, R. Barbery menciona otros aspectos negativos en el aspecto económico, debido a que un alto porcentaje de recursos de la distribución gubernamental por concepto de participación municipal en las recaudaciones efectivas de los impuestos nacionales (coparticipación tributaria), se repartían únicamente en los tres principales departamentos (Santa Cruz, Cochabamba y La Paz), y peor aún, eran mayormente beneficiadas sus capitales departamentales, relegando a la provincia “a la misma suerte de exclusión que el resto del país”. Considera además que “ esa distorsión era provocada por el principio establecidos de distribución de la coparticipación tributaria que se efectuaba en el lugar donde se fijaba su domicilio el agente económico y así, aunque el hecho generador de riqueza se originara en otro lugar, la coparticipación se realizaba en el domicilio legal del contribuyente. Como la mayoría de estos contribuyentes estaban registrados en las tres principales ciudades, el sistema propiciaba la centralización de los recursos, dado que en la mayoría de los pueblos, la participación era muy pequeña o inexistente” . Considera que el hecho de que no existieran recursos en la mayoría de las comunidades del país, desfavorecían la participación activa de la ciudadanía en las decisiones locales y nacionales. En ese contexto, Bolivia era un país con comunidades inconexas, gozando de una democracia formal donde el ciudadano sólo participaba acudiendo a las urnas durante las elecciones nacionales.

A partir de 1994, se adopta una descentralización vía las prefecturas y por la vía local, a través de los gobiernos locales. Se trata de un modelo de descentralización con resultados favorables, mediante una descentralización de “abajo hacia arriba”, desde lo local. Se logran grandes avances al aprobarse la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización, instrumentos legales que permitieron importantes cambios políticos, administrativos, económicos y fiscales. Entre estos cambios sobresalen, la creación de municipios urbanos y rurales, las formas de administración social campesina e indígena y su reconocimiento jurídico, y la municipalización del territorio.

Entre 1997-2000 hubo una falta de voluntad política en materia de participación y descentralización. Las Leyes de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), cambia las competencias establecidas en la Ley de Descentralización en cuanto a trámites de registros de comercio, derechos de autor, marcas y patentes, que vuelven a centralizarse.

No obstante, con la Ley de Municipalidades aprobada en 1999, se fortalece la participación social a través de los Comités de Vigilancia y el concepto de censura que afecta la gobernabilidad municipal (voto de censura) que evalúa el desempeño y permanencia de las autoridades electas, lo cual ha sido un riesgo para la estabilidad institucional de los gobiernos municipales.

En el año 2000 se aprueba la Ley de Diálogo Nacional 2000, que tiene como característica principal que contiene lineamientos para garantizar la participación de la sociedad boliviana en la definición de sus políticas públicas, y establece los lineamientos para gestionar una Estrategia para Reducción de la Pobreza, con la finalidad de “reducir la pobreza y promover el desarrollo humano”.

5.1.2 Situación Actual del proceso de Descentralización:

En la década de los 1980s se consideraba a América Latina como la región que en las próximas décadas alcanzaría un mayor nivel de desarrollo. No obstante, sufrió un

estancamiento en cuanto al proceso de descentralización, debido a diversos factores, entre ellos, la continuidad del centralismo y la política de estado benefactor, proveedor de recursos, bienes y servicios, sin adoptar el papel de estado subsidiario.

No obstante, a partir de la década de los 1990s se dio un nuevo impulso hacia la descentralización, como una forma de reducir el Estado y delegar responsabilidades hacia lo local. Actualmente, el proceso de descentralización conlleva un fuerte desafío para lograr los objetivos de desarrollo que depende en gran medida de la voluntad política de descentralizar.

a) Caso Guatemala

La mayoría de entrevistados coincidieron en que, en el contexto guatemalteco, el centralismo estatal ha sido un obstáculo para llevar a cabo el proceso de descentralización, y ha afectado el desarrollo económico y social, considerando al Estado el principal proveedor de servicios públicos. La sociedad guatemalteca es todavía empírica en los aspectos políticos, institucionales y sociales. Siendo la voluntad política un requisito indispensable en la toma de decisiones y, en este caso, en el avance del proceso de descentralización, se da impulso a este proceso a partir de la década de los 1980s. En 1985, con el retorno a la democracia, y de vuelta a los gobiernos civiles, se dan algunos avances, así como se impulsa una mayor modernidad económica.

Los procesos paralelos a la descentralización que se han ido gestando (democratización, de paz, institucional, agendas externas y las tendencias internacionales) han sido relevantes para lograr algunos avances; no obstante, no se ha dado una descentralización estructurada e integral, y continúa siendo un estado benefactor. Por lo anterior, no se cuenta con una política específica de la descentralización, o un concepto nacional que implemente el proceso mediante la utilización de la nueva estructura jurídica que se pretende alcanzar con la aprobación de la trilogía de leyes.

Por otro lado, ha sido relevante la combinación de entidades altamente centralizadas con instituciones que han trabajado en forma descentralizada, estatales o no estatales, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), comunidad internacional, grupos comunitarios, redes familiares, etc., las cuales han implementado programas y

proyectos a nivel local en algunos municipios del país, tal el caso del Sistema de Administración Financiera (SIAF), Las Juntas Escolares, dentro del Programa Nacional de Educación (PRONADE), entre otros, pero se han caracterizado por ser aislados y se trata más bien de modelos de desconcentración, más que de descentralización.

b) Caso Bolivia

Así como en el caso de Guatemala, para el caso de Bolivia V. Ameyer, M. Taborga y C. Cardozo, reconocen que es indispensable la voluntad política para llevar adelante el proceso de descentralización, y ceder espacios, especialmente a los gobiernos locales a nivel municipal y a las prefecturas a nivel departamental, lo cual ha limitado el avance en las metas propuestas.

También hay coincidencia en que una adecuada asignación de recursos es fundamental para impulsar los programas de descentralización, desde el punto de vista institucional y administrativo, y que para Bolivia han representado grandes retos debido a la forma de distribución y a deficiencias de tipo administrativo en la asignación y proceso de distribución de dichos recursos, que en algunos municipios son limitados y tardíos.

Por su parte, V. Ameyer, indica la conveniencia de contar con un modelo de distribución de recursos simple y transparente. Por otro lado, considera que es importante la presencia de una entidad responsable del proceso, equipo técnico adecuado y la transferencia de servicios en materia de salud, educación y asistencia social, con sus propias políticas independientes

Tanto R. Barbery como F. Otero, expusieron que la promulgación de la Ley de Participación Popular, marca el hito de la descentralización (territorial a la provincia), y la Ley de Descentralización (territorialmente a los departamentos) en cuanto a la desconcentración de recursos.

5.1.3 Proyección a Futuro del Proceso de Descentralización:

La investigación se orienta a que sí han habido avances en el proceso de descentralización, logrados en algunos países más que en otros, debido a diversos

factores en el cual sobresale la voluntad política de hasta dónde el Estado pretende delegar su poder en los gobiernos locales. Según algunos estudios, los estados federados tienen un mayor porcentaje de descentralización que los estados unitarios. Como estado unitario, Bolivia se encuentra entre los países que tienen un mayor porcentaje de descentralización, mientras que Guatemala se encuentra entre los que menores avances han tenido en esta materia.

a) Caso Guatemala

Dada la complejidad de poner en marcha un proceso de descentralización en Guatemala, es imprescindible contar con diversos elementos, como la voluntad política de descentralizar y una política de descentralización con el consenso de todos los sectores (gobierno central y local y sociedad civil organizada). Guatemala se ha encontrado con fuertes limitantes difíciles de superar.

En este sentido, M. Marroquín, C. Granados, R. Alvarez y S. Parrilla coincidieron en afirmar que no se ven expectativas o posibles avances a corto plazo, aún contando con las nuevas leyes. Indican además que lo que se logre dependerá de la voluntad política que le asignen las nuevas autoridades, y de la importancia que tenga dentro de sus respectivas agendas de gobierno.

Comenta F. Mencos que para lograr mayores beneficios, es necesario promover la aprobación de los cambios necesarios por parte de las autoridades locales y un mejor y mayor uso de elemento autonomía. Asimismo, considera que es necesario un buen ambiente para modificaciones legales necesarias, especialmente, la discusión de la Ley de Participación Ciudadana, y la aprobación de las propuestas de descentralización en las áreas de salud, educación, medio ambiente y seguridad.

Para M. Marroquín, dado que el Estado no tiene la capacidad para manejar varias agendas, por una parte, (a) al proceso de descentralización le tocará competir con varias agendas, y (b) aún no hay un liderazgo institucional articulado en materia de descentralización o, si lo hay, está muy disperso, donde predomina la atomización de los esfuerzos institucionales.

Indican R. Alvarez y C. Granados que no es suficiente sólo llevar a cabo transferencias de competencias, sino que es necesario transferencia de recursos, y sin dejar de lado los aspectos de fortalecimiento institucional, en el cual la capacitación del recurso humano es esencial.

Para E. De Segura, en materia de educación, es necesario dar un mayor fortalecimiento a la Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización del Estado –COMODES-, la cual debe estar integrada con miembros que conozcan lo que es un gobierno descentralizado, para que pueda estimar sus ventajas y desventajas, conocer sus interioridades y determinar lo que se debe ir trasladando a las instancias municipales.

Considera R. Carranza que el componente de fortalecimiento institucional es la acción más completa en relación a los planes de descentralización del sector salud, desde el punto de vista cultural-organizacional y formar líderes del cambio integrados por actores sociales y el recurso humano son muy importantes en cuanto a la delegación de actividades y funciones que se toman actualmente a nivel central. También es importante resaltar el esfuerzo de descentralización a través de las Organizaciones No Gubernamentales –ONGs-, y los esfuerzos para la municipalización de servicios de salud.

b) Caso Bolivia

Para el caso boliviano, V. Ameyer y Barbery indican que se ven muy pocas perspectivas a corto plazo. Comentó la crisis política del gobierno anterior, lo cual creó un clima muy adverso para profundizar en el proceso de descentralización. Además, por el hecho de ser un proceso a largo plazo y que requiere de reformas políticas e institucionales y de un fuerte apoyo de las nuevas autoridades para lograrlo.

Opina M. Taborga que se esperaría lograr un mayor fortalecimiento de las instituciones descentralizadas o ubicadas en los municipios, una mayor inversión en comunidades y municipios alejados, así como una mayor credibilidad política y seriedad en la elección de autoridades municipales.

F. Otero comenta que la implementación del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa –SIGMA-, integrado con “sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, compras y contrataciones, manejo y disposición de

bienes y administración de personal” para todas las entidades del sector público de Bolivia, permitirá a los gobiernos municipales hacer una buena gestión en el uso de sus recursos.

Dadas las características que presenta el proceso de descentralización de Bolivia, se considera que los mayores desafíos para su avance se encuentran en el empoderamiento de la sociedad civil, el fortalecimiento de los gobiernos departamentales y municipales en las áreas administrativa, financiera y fiscal, la capacidad administrativa y de gestión de los gobiernos locales para asumir sus responsabilidades, y la capacitación del recurso humano local. Asimismo, se requiere de una mayor coordinación a nivel institucional, gobierno central y gobierno local, en el manejo de los fondos de inversiones sociales, así como en la planificación y ejecución de proyectos cofinanciados con gobiernos municipales y corporaciones regionales de desarrollo

5.2 Identificación de los componentes del proceso de descentralización boliviano y su comparación con el caso guatemalteco:

En esta parte, para un mejor ordenamiento, en el presente trabajo se abordarán principalmente los componentes político, administrativo, económico y fiscal en el proceso de descentralización para Guatemala y Bolivia, con el fin de facilitar su análisis.

5.2.1 Componente Político:

El reconocimiento de la necesidad de modernizar el estado es un logro político con un impacto en el proceso de modernización del estado y, la descentralización, como un mecanismo para alcanzar la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones principalmente a nivel local mediante un consenso articulado. En esta temática, y para los países seleccionados en esta investigación, se extraen los siguientes comentarios:

- **Situación Actual del Componente Político:**

- a) **Caso Guatemala**

Al respecto, F. Mencos indica que en el año 2002 se logró la aprobación de tres importantes instrumentos, las leyes General de Descentralización, de Consejos de Desarrollo y el nuevo Código Municipal por mayoría calificada, y ya se ven cambios en la

conducta a nivel del interior del país. También, se está fortaleciendo al gobierno local para asumir sus nuevas responsabilidades, y se están superando reacciones contrarias al proceso.

Según M. Marroquín, opina que las leyes aprobadas muestran una orientación hacia la centralización, y se detecta cierto temor en la cesión de poder y rendición de cuentas. Además, comenta que Guatemala es un país que recién está aprendiendo a vivir en democracia, y no hay una cultura, incentivos o demandas organizadas para enfrentar estos cambios.

Considera F. Granados que la aprobación de la trilogía de leyes favorece el momento coyuntural de entrar a la descentralización, pero requiere de voluntad política para hacer reformas de libre consejo de desarrollo urbano y rural, al Código Municipal lo relacionado con la parte institucional, lo relacionado con la Comisión Presidencial de Modernización del Estado –COPRE- el Instituto de Fomento Municipal –INFOM-, el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-, y la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-.

Para R. Alvarez, es necesario hacer énfasis en la necesidad de concientizar al Gobierno Municipal en el fortalecimiento del proceso de desarrollo y el papel de administrador de sus propios recursos.

Considera S. Parrilla que la descentralización política no se ha dado, y enfatiza que únicamente hay algunos movimientos pero muy dispersos que no conforman un proceso real para un modelo de descentralización. Asimismo, comenta que no existe una política de desarrollo de las comunidades, ni una planificación, sin los cuales no se puede lograr una coordinación a nivel nacional que permita avances hacia un desarrollo integral.

Según F. Mencos, C. Granados, R. Alvarez, y E. de Segura sí creen que ha habido voluntad política en materia de descentralización y el fortalecimiento de sectores involucrados, gobierno central, gobierno local y sociedad civil. Se ha visto beneficiado el marco legal, con la aprobación de la trilogía de leyes ya mencionadas, la desconcentración de algunas áreas de los ministerios de salud y educación, contando cada uno de ellos con un departamento específico de descentralización. En la parte

institucional, se han visto fortalecidas instituciones como la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado (COPRE), EL Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).

Por su parte, M. Marroquín y R. Carranza exponen que la retórica, el discurso y las leyes van hacia la descentralización. No obstante, la práctica, la toma de decisiones, la actitud y cultura políticas van hacia otro lado, o bien no se ha dado.

Para R. Carranza, la participación ciudadana se ha dado a través de lineamientos desde la capital (sector gobierno y político), no así a nivel local que es donde realmente se requiere obtener un impacto.

Según S. Parrilla, el proceso se encuentra disperso, con actividades aisladas que no manifiestan un impacto considerable dentro del proceso. En el último período del Gobierno pasado, la descentralización no fue un punto importante en la agenda pública, precisamente debido al cercano término de su gestión.

Opina R. Carranza que en materia de salud hubo un retroceso en cuanto a recuperación de costos al haber cancelado el cobro de consultas en centros de salud y hospitales, lo cual ha limitado la prestación de servicios comunitarios de salud (como inmunización, métodos diagnósticos, medicina preventiva, etc.). Esto se debió a la decisión política de apearse al mandato constitucional de que este servicio debe ser gratuito para la población.

Como comenta S. Parrilla, vale la pena destacar que el hecho de ser un proceso muy disperso, con políticas diversas, mecanismos, marcos conceptuales y legales diferentes ha limitado el avance en el proceso de descentralización.

b) Caso Bolivia

Lamentablemente, para el caso de Bolivia, las opiniones no han sido muy alentadoras. Por su parte, V. Ameyer considera que en el período de gobierno que finalizó en el 2002, el proceso se caracterizó por ser descuidado y marginado de la gestión pública, y manifiesta optimismo en que se de un cambio de parte de las nuevas

autoridades hacia los avances del proceso de descentralización y reforma de las leyes respectivas.

Para R. Barbery, a nivel municipal, es un proceso completamente consolidado. Los gobiernos municipales están actualmente ejecutando las políticas públicas. Por otro lado, opina que en materia política el denominado “voto de censura” es un factor de carácter político que ha generado cierto grado de inestabilidad. Este está regulado en la Ley de Municipalidades y dice que “El Alcalde Municipal, electo conforme al parágrafo VI del Artículo 200 de la Constitución Política del Estado, podrá ser removido mediante “Voto Constructivo de Censura”. Se ha sugerido considerar modificaciones a esta ley antes de las elecciones en Diciembre 2004.

Según F. Otero éste es un proceso en el que aparentemente ya existe una decisión irrevocable de los partidos políticos, lo cual requiere de voluntad política para su reformulación.

Dado que recientemente ha sido aprobada la Política de Descentralización del Organismo Ejecutivo, pareciera que la estrategia del nuevo gobierno se orienta el apoyo al proceso de descentralización, con miras a fortalecer entre otros aspectos, la capacidad de gestión de los gobiernos locales, la revisión del marco legal, la coordinación interinstitucional, así como incentivar el fortalecimiento mediante la capacitación del capital humano local, el asociativismo municipal y la gestión mancomunada de competencias.

• **Avances en el Componente Político:**

La transferencia de recursos y competencias a los gobiernos locales, y la elección directa de sus propias autoridades municipales, manifiesta un gran avance para ambos países en el componente político del proceso de descentralización, y con una nueva visión del desarrollo a nivel local.

a) Caso Guatemala

Para el caso de Guatemala, la decisión política de descentralizar ha tenido avances y retrocesos. Como se ha comentado, para el caso de Guatemala ha tenido sus

antecedentes más formales a partir de la década de los 1980s, la cual estuvo más orientada hacia la desconcentración. Aún persiste la centralización del poder de decisión, y por consiguiente, también lo inherente a la inversión en programas y proyectos de desarrollo local.

Cabe destacar que para el avance del componente político en el proceso de descentralización, ha sido relevante la combinación de entidades altamente centralizadas con instituciones que trabajan de manera descentralizada y que brindan apoyo al desarrollo del país en forma eventual o permanente, ya sea en momentos coyunturales económicos, sociales y catástrofes naturales. Esta representatividad es muy importante para el avance del proceso, teniendo a las entidades gubernamentales y locales, entidades autónomas, organizaciones no gubernamentales –ONGs, u organismos internacionales.

Otro aspecto relevante de mencionar son los procesos paralelos (de paz, democratización, instituciones existentes, agendas externas, tendencias internacionales, la inclusión en la Constitución del proceso de Descentralización y la creación de los Consejos de Desarrollo.

Por su parte, C. Granados, considera relevante la creación de la Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización (COPRE), las asignaciones a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, los movimientos aislados del Ministerio de Salud y Educación, así como la implementación de programas de capacitación impulsada por COPRE, especialmente en el conocimiento de las nuevas leyes.

A R. Alvarez le llama la atención que ha habido cierto avance del proceso, especialmente con la aprobación de las nuevas leyes. No obstante, considera que las mismas fueron hechas con criterio político (previo a un proceso electoral), y la toma de decisiones aún es muy limitada.

Comentan E. de Segura y R. Carranza que hay una manifiesta voluntad política de descentralizar en materia de educación y Salud, aunque todo dependerá de decisiones políticas y técnicas.

Por otro lado, S. Parrilla opina que no ha habido aspectos relevantes para el avance del proceso, ya que éste se ha caracterizado por su dispersión y lucha de poderes en su conducción, orientado hacia el centro.

b) Caso Bolivia

En este sentido, V. Ameyer, M. Taborga y C. Cardozo indican que la voluntad política para ceder espacios y recursos es relevante para el avance del proceso, así como incentivar el interés de los comités cívicos y municipales.

Según R. Barbery, con la Ley de Descentralización se da un paso importante en cuanto a la desconcentración de recursos a nivel intermedio de gobierno con las prefecturas departamentales.

Por su parte, F. Otero indica que políticamente se dio un paso a la descentralización con la aprobación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización. También, se lograron avances sustanciales con el funcionamiento de las prefecturas departamentales así como la existencia de políticas independientes de los municipios para el fomento de la educación mediante subsidio a padres de familia.

• **Dificultades Políticas para el Logro de los Objetivos del Proceso de Descentralización:**

Los países latinoamericanos se han caracterizado su centralismo y conformar una estructura jerárquica. Al dar apertura a la democracia, se dio inicio a un proceso de modernización de los estados latinoamericanos y el elemento político forma parte de esta etapa de cambios. La modernización dio paso al proceso de descentralización, lo cual implicaba delegación de poder hacia los gobiernos locales.

a) Caso Guatemala

Guatemala también inicia su propio proceso de modernización y democratización en la década de los 1980s. Con la constitución de 1985 se da espacio a la descentralización de la administración pública, dejando al gobierno central como subsidiario de la inversión en bienes y servicios públicos. A partir de allí, se han presentado diversos obstáculos para llevar adelante el proceso. Entre ellos, se puede

mencionar la falta de voluntad política, ausencia de consenso y participación en la toma de decisiones.

También F. Mencos, M. Marroquín y R. Carranza opinan que el modelo de descentralización de Guatemala es muy centralizado, sus políticas, la toma de decisiones, y muy especialmente, se manifiesta una cultura muy centralistas.

Por su parte, F. Mencos y C. Granados respondieron que hay ausencia de una política de coordinación, lo cual ha hecho el proceso desordenado y desorganizado.

E. de Segura y R. Carranza opinan por su parte que el sector Salud y Educación tienen un alto grado de descentralización en esas áreas, aunque es una descentralización hacia adentro de sus instituciones (autodescentralización o desconcentración) y han recibido apoyo y recursos del gobierno central para implementar sus propias estrategias de descentralización.

La opinión de S. Parrilla es de que el proceso de descentralización es a largo plazo y que ha habido falta de voluntad política al más alto nivel para emprenderlo. Se espera que con el nuevo gobierno se permita una mayor apertura a la descentralización y a la participación de la sociedad civil para enfrentar este desafío.

Para F. Mencos, M. Marroquín, C. Granados y E. De Segura, hay oposición desde los centros de poder y ha requerido negociación. Por otro lado, la falta de una cultura de negociación y consenso político, de una cultura democrática, de una cultura de participación ciudadana, y el enraizamiento del centralismo y autoritarismo, así como el bajo interés del ejercicio del poder por los niveles locales en la toma de decisiones, son fuertes obstáculos para el avance del proceso. Asimismo, consideran que las normas son rígidas y manipulables. Además, aunque el financiamiento ha sido relativamente suficiente, podría convertirse en un riesgo político, dado que puede ser manipulable en cuanto a su asignación, lo cual podría limitar el apoyo hacia las áreas menos desarrolladas. En cuanto a las leyes recién aprobadas, comentan que son centralistas y las que ya se encuentran en vigencia son obsoletas y requieren modificarse en concordancia con el nuevo cuerpo legal.

Además, para M. Marroquín, debe promoverse la descentralización desde una perspectiva de la participación de la actividad del sector empresarial, y la necesidad de fortalecimiento municipal mediante el empoderamiento de las capacidades y delegación de competencias desde el nivel local.

Para C. Granados y R. Alvarez, no hay una política de coordinación a diferentes niveles y que aunque se ha aprobado la trilogía de leyes, no hay una estrategia nacional de política para la descentralización y capacitación sobre los nuevos roles del gobierno local. Tampoco hay lineamientos de participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local.

Tanto S. Parrilla como E. De Segura y el C. Carranza insisten en que unas de las mayores dificultades han sido la falta de voluntad política, la insuficiente asignación de recursos, la resistencia al cambio y la falta de responsabilidad para asumir nuevos roles.

Al respecto, S. Parrilla, F. Mencos y C. Carranza indican que otro obstáculo para el avance del proceso ha sido la creencia de que la transferencia de competencias y nuevas delegaciones hacia el gobierno local conllevan un mayor presupuesto de inversión, además de que se ve como una pérdida de poder.

b) Caso Bolivia

El caso de Bolivia coincidió con Guatemala en el centralismo, elemento considerado como limitante de la planificación participativa de una sociedad organizada, siendo el componente democrático del proceso de descentralización. Bolivia a partir de 1994, con la aprobación de sus Leyes de Participación Popular y Ley de Descentralización, introdujo un nuevo modelo de descentralización, considerando ambos elementos fundamentales para impulsar el desarrollo y reducir la pobreza. El modelo se caracteriza por la introducción de la designación presidencialista de la figura del Prefecto para los gobiernos departamentales y las municipalidades para los 314 nuevos municipios, se introducen las mancomunidades en apoyo a un desarrollo integrado, y los consejos provinciales de participación popular en garantía de su intervención en la toma de decisiones que afectan a sus municipios.

Según R. Cardozo, hace la observación del hecho de que las prefecturas sean gobiernos departamentales nombrados por el Ejecutivo y los gobiernos municipales sean electos popularmente, hacen que exista una discrepancia de criterios y políticas de desarrollo, por que se hace necesario llevar a cabo un análisis sobre un posible cambio de la norma en la cual el prefecto, al igual que los alcaldes municipales, también sea electo popularmente.

Actualmente, V.Ameyer opina que ha habido descuido y negligencia en la clase política, y ausencia de una visión compartida del proceso, lo cual ha sido una limitante en el logro de los objetivos esperados.

Para M. Tabora un factor limitrofe para el avance del proceso es la resistencia de los grupos de interés, especialmente hacia el interior, como los comités cívicos.

Por otro lado, R. Barbery cree que la presión y concentración de grupos de poder en capitales departamentales ha sido un obstáculo, ya que se creía en una descentralización departamental y no municipal. Por tal razón, se da una mayor concentración de la asignación de recursos del gobierno central hacia los departamentos, en donde se obtienen los mayores beneficios.

Según F. Otero la mayor dificultad radica en la falta de voluntad política, ya que aunque exista una planificación, una política de estado, etc., la falta este elemento, no permite avances en el proceso de desarrollo, no solamente el de la descentralización.

5.1.2 Componente Administrativo

• Situación Actual:

Posiblemente, en materia administrativa es donde más se evidencian los logros alcanzados en cuanto a delegación de poder desde el gobierno central hacia el local. Se observa que para el caso de Bolivia, la decisión de descentralización a nivel político y normativo se dio radicalmente en 1994 con la aprobación de la Ley de Participación Popular y la Ley General de Descentralización; en comparación con el caso de Guatemala que ha ido avanzando lentamente y en forma dispersa, de tal suerte que se cuentan con iniciativas de algunos Ministerios del gobierno central, pero no una decisión

profunda de todo el gobierno, lo cual lo demuestra como un país bastante conservador y cauteloso.

a) Caso Guatemala

F. Mencos y M. Marroquín, respondieron que los programas Nacional de Educación –PRONADE-, de Salud, o de control financiero como el Sistema de Administración Financiera –SIAF, no se denominan como prioritarios dado que son procesos que pueden considerarse como de desconcentración administrativa del gobierno central. Por otro lado, otro elemento fundamental, como la toma de decisiones sigue siendo muy centralizada, como lo demuestran las transferencias de recursos a las municipalidades.

El entrevistado C. Granados por su parte indica que ha habido avance en la transferencia de funciones a las municipalidades, especialmente al traslado de competencias (políticas, funcionales, técnicas y administrativas) hacia los niveles de gobierno descentralizado.

Por otro lado, R. Alvarez y E. de Segura, consideran que hay debilidad en la capacidad de los municipios en materia de percepción de recursos, de recibir responsabilidades, funciones y administración de recursos para que sean ejecutados adecuadamente.

Según S. Parrilla existen algunas actividades muy dispersas en materia de educación y salud, pero no llegan a constituirse en procesos de descentralización, más bien es una desconcentración de esas carteras. Asimismo, indica que se han dado avances y también retrocesos, pero con limitaciones puesto que las decisiones continúan siendo centralizadas.

b) Caso Bolivia

Para el caso de Bolivia, V. Ameyer y C. Barbery coinciden aunque se han desarrollado capacidades para el manejo de instrumentos básicos de gestión, aún el enfoque de la descentralización es administrativista, y es necesario un cambio de paradigma hacia un modelo más estratégico y menos procedimental, con mayor gerenciamiento y no solamente administrativo.

No obstante, R. Barbery comenta que se han logrado avances importantes en las capacidades municipales y conocimientos aceptables de la gestión municipal, aunque es necesario continuar con el fortalecimiento municipal

Para V. Ameyer, C. Barbery y R. Cardozo, falta recurso humano capacitado institucionalmente lo cual dificulta la óptima gestión municipal.

Según R. Barbery, el mayor problema se da en las prefecturas, puesto que aún no se ha comprendido el rol articulador y de coordinación interinstitucional a nivel intermedio de gobierno, y persiste una lógica feudalista de llevar recursos a su propio territorio sin la visión departamental que promulga la ley.

El Sr. Otero opina que existe debilidad institucional y falta de recursos. Es necesario considerar que la descentralización administrativa es un proceso gradual, debido a la disparidad de recursos asignados y a que en algunos casos los municipios tienen esa calidad por razones políticas y no institucionales.

El Sr. Taborga y el Sr. Cardozo indican que una limitante puede ser la figura del prefecto que es designada por el Presidente de la República y no de elección popular en las propias comunidades, lo cual requeriría de modificaciones, principalmente en lo referente al nombramiento de autoridades. También comenta que otra dificultad ha sido la resistencia de grupos de interés al cambio y que las ciudades más grandes tienen que compartir recursos con los municipios más alejados y pequeños, en condiciones ecológicas adversas y, en muchos casos, con mayores carencias y necesidades.

El Sr. Barbery opina que es grande la presión de grupos de poder económico y político, y que los cambios con la Ley de Descentralización delegaron funciones y estructura a las prefecturas. Se creía en una descentralización a nivel departamental y no municipal. Además, los cambios generados de las nuevas leyes implicó modificación en la forma de recaudación de impuestos, y requirió de un trabajo extenso. También, se dieron dificultades en cuanto a la definición y coordinación con normas y leyes en cuanto a la transferencia de atribuciones a los gobiernos municipales, principalmente en los sectores de salud y educación.

Otro de los elementos que resaltó el Sr. Otero y Cardozo fue el bajo nivel institucional del personal municipal, así como la insuficiencia y tardía transferencia de recursos y las cuotas de contribuciones internacionales para poder resolver los problemas prioritarios de los municipios.

- **Alcances de las Leyes en materia de Descentralización**

Adicionalmente al cuadro comparativo en materia legal de ambos países, a continuación se indican los comentarios efectuados por los entrevistados al respecto.

a) Caso Guatemala

M. Marroquín indica que hay reservas en su aplicación, especialmente de la ANAM, tienen elementos de fondo que no han sido abordados (el régimen fiscal). Se dejan campo abierto, no hay consistencia en las leyes. Es necesario que se hagan revisiones para que sea un cuerpo de leyes habilitadas y no leyes profusas. Hay contradicción se dan leyes para empoderar y dar mayor participación, pero el resultado es el contrario.

Tanto M. Marroquín como S. Parrilla no son muy optimistas sobre el resultado de las tres leyes debido a que no se toma en cuenta a la sociedad y lo que los actores principales requieren. En una perspectiva más amplia, se está en un puro ensayo y error.

Por su parte, C. Carranza indica que las tres leyes tocan aspectos de salud y están íntimamente ligadas.

b) Caso Bolivia

R. Barbery indica que tanto la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización, son exclusivamente con una orientación descentralizada. Por un lado la LD regula el régimen de descentralización administrativa del poder ejecutivo al nivel departamental. La Ley de Participación Popular reconoce, promueve y consolida el proceso de participación ciudadana, articulando a las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales en la vida jurídica, política y económica,

mejorar la calidad de vida con más justa distribución y mejor administración de recursos públicos.

F. Otero indica que los alcances de las leyes siempre han dependido de la voluntad política. El anterior gobierno consideró el proceso descentralización consolidado y dirigido por sí solo. No obstante, el actual gobierno tendrá que tomar acciones para su fortalecimiento.

C. Cardozo comenta que estas leyes norman lo relacionado a la distribución y administración de recursos asignados a los gobiernos locales, con miras a un desarrollo más real, de acuerdo a sus necesidades.

5.1.9 Situación Actual – Marco Legal

a) Caso Guatemala

El marco legal de la descentralización en Guatemala actualmente tiene su fundamento en la trilogía de leyes aprobadas en el año 2002, el Código Municipal, en sustitución del anterior, la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo. Por supuesto, apoyadas en la Constitución Política, en los Acuerdos de Paz (especialmente el Acuerdo Socioeconómico), con categoría de política de Estado, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). El Pacto Fiscal aún se encuentra en discusión.

Por otro lado, están las leyes ordinarias (Ley del Organismo Ejecutivo, Ley de Servicio Civil) y otras que están en discusión por el Legislativo (Ley de Regionalización y Ley de Participación Ciudadana).

➤ Código Municipal

Al respecto, F. Mencos comentó que éste redefine el objeto y naturaleza del código y del municipio. Asimismo, se fortalece al gobierno municipal, la administración local y se promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones. En resumen, se recupera el espacio del gobierno municipal.

Para S. Parrilla, el Código Municipal es una ley que ya estaba en vigencia y únicamente está centralizado en algunas modificaciones.

Por su parte, C. Granados, indica que el nuevo Código municipal se rige prácticamente al accionar nacional.

➤ **Ley de Descentralización:**

Opina F. Mencos que esta ley pone a la vanguardia en el área de descentralización y la ventaja es que las facultades ahora están en un solo cuerpo jurídico. Tiene una visión más de estado-nación y permite aplicar el proceso según su propia visión.

➤ **Ley de Consejos de Desarrollo:**

Según F. Mencos, éste es el instrumento más débil de los tres. Las decisiones son vinculantes por lo que los consejos no son órganos de decisión. Las sugerencias o propuestas pueden ser tergiversadas o manipuladas a niveles decisorios. Por otro lado, el tema de consejos de desarrollo local debería estar dentro del Código Municipal. Se crean dos o tres pisos de decisión.

Es opinión S. Parrilla que esta ley pareciera que fue modificada con criterios políticos electorales tal el caso de involucramiento de consejos con diputados distritales a través de los gobernadores, y el tema de asesoría de las UTM's que no quedaron consolidadas y se sigue confundiendo Consejo Municipal de Desarrollo con Concejo Municipal de la Alcaldía.

Para S. Parrilla, este cuerpo legal tiene sus limitaciones y conceptos no totalmente claros, disposiciones a medias que no llegan al fondo. Se quedó corta en la materia

Por otro lado, C. Granados dice que esta ley tiene muchos vínculos con el Código Municipal y no considera que pueda haber problema de duplicación.

➤ **Ley/Reglamento de Descentralización del Organismo Ejecutivo**

Vale la pena destacar en el presente documento la recientemente aprobada Política de Descentralización del Organismo Ejecutivo, la cual ha sido orientada principalmente hacia el desarrollo municipal. Como aplicación, el plan del actual gobierno

que se titula “VAMOS GUATEMALA”, pretende consolidar el desarrollo nacional a través del desarrollo municipal por medio de la armonía y solidaridad social, en cuanto al combate a la pobreza urbana y rural, y el desarrollo local, como principal instrumento y a través de la inversión social; y, la competitividad nacional (inserción al libre mercado), y la productividad local. Asimismo, el Organismo Ejecutivo, a través de las figuras o instituciones de las secretarías y comisionados presidenciales, fomenta y se consolida la ejecución del sistema de los Consejos de Desarrollo.

b) Caso Bolivia – Marco Legal

➤ **Ley de Participación Popular**

Esta Ley fue considerada como una de las más exitosas en la materia. Algunos de los elementos considerados en esta ley son la delegación de poder en el gobierno municipal, y por involucrar a toda la población en el proceso de articulación y planificación municipal desde las bases, reconociendo el rol de las organizaciones, personería jurídica y transferencia de recursos al nivel local mediante la coparticipación tributaria. Una de las debilidades y aspecto negativo de esta coparticipación, es la distribución a municipalidades beneficiadas dependiendo del número de habitantes de cada jurisdicción municipal, por lo que algunas jurisdicciones quedaron fuera del eje de distribución. No obstante, el aspecto positivo es la organización social, que les ha permitido avanzar en los ejes político y administrativo principalmente. La figura de los comités de vigilancia, también fue muy innovadora, aunque se ha podido notar que en la actualidad no ejercen su función de fiscalización, lo cual limita la transparencia del proceso.

Al realizar esta consulta, todos los entrevistados respondieron más que todo en que esta ley transfiere competencias, distribuye recursos, amplía jurisdicciones y reconoce formas de organización social.

El entrevistado Ameyer Terrazas considera que esta ley contiene los siguientes importantes elementos. Se transfieren competencias, se distribuyen recursos, se amplían jurisdicciones, y se reconocen las formas de organización social.

➤ **Ley de Descentralización**

La mayoría de los entrevistados indican que la LLP y la LD se orientan al desarrollo regional, local, municipal y comunitario. Fortalecen la democracia y las instituciones públicas (municipios). Hay mayor eficiencia en la redistribución de ingresos y facilitan la realización de más y mejores inversiones públicas.

V. Ameyer opina que con esta ley se transfieren y delegan competencias no privativas del nivel nacional, y establece el régimen económico departamental.

Esta ley se destaca por las luchas regionales de descentralización política y administrativa que culminaron su aprobación en el año 1994. Posteriormente ocurre un período de implementación de la ley, y actualmente que es donde se está evaluando los resultados de su aplicación, y el nivel de participación en la toma de decisiones en el proceso de descentralización, que ha logrado sus mayores avances desde un modelo de abajo hacia arriba, desde el gobierno local hacia, lo cual ha demandado mayor fortalecimiento de la capacidad local.

➤ **Ley de Municipalidades**

En los últimos años, a pesar de los grandes logros alcanzados con las Leyes de Descentralización y de Participación Popular, en la cual se otorgó la calidad de principales actores del desarrollo a los municipios, se manifestó cierta inestabilidad política, social y administrativa, dando como resultado en algunos casos, la aplicación de la figura del “voto de censura” para el cambio de autoridades municipales, lo cual ha generado inestabilidad, por lo que con la aprobación de la Ley de Municipalidades, mediante Decreto No. 2028, en octubre de 1999, se regula el régimen municipal, con el fin de fortalecer el gobierno local, de acuerdo a las competencias y roles de la Ley de Participación Popular. La Ley de Municipalidades viene a apoyar el proceso de descentralización de Bolivia, ya con un alto grado de avance.

➤ **Ley de Diálogo Nacional 2000**

Esta ley fue aprobada en el año 2002, con el objetivo establecer los lineamientos básicos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza a nivel de país, así como darle el respectivo seguimiento, y la convocatoria a un diálogo permanente y compromiso de

convocar a la sociedad civil por lo menos una vez cada tres años. Asimismo, establece lo concerniente a la formativa de la utilización de los recursos provenientes del Programa de Alivio de la Pobreza (HIPCI) y los aspectos relacionados con la promoción del diálogo nacional. Tiene como particularidad, plantear los criterios de distribución de recursos y la creación del mecanismo de control social.

Al respecto, V. Ameyer ratifica que esta ley es muy importante para el marco legal del proceso de descentralización, ya que establece lineamientos básicos, modificaciones en estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos, y otros mecanismos vinculados al diálogo nacional y la participación social, vinculado al cumplimiento de la Estrategia para la Reducción Boliviana de la Pobreza.

5.1.10 Situación Actual – Dificultades Legales-Normativas para Lograr los Objetivos del Proceso

a) Caso Guatemala

M. Marroquín indica que hay reservas en su aplicación, especialmente de la ANAM, tienen elementos de fondo que no han sido abordados (el régimen fiscal). Se dejan campo abierto, no hay consistencia en las leyes. Es necesario que se hagan revisiones para que sea un cuerpo de leyes habilitadas y no leyes profundas. Hay contradicción se dan leyes para empoderar y dar mayor participación, pero el resultado es el contrario.

Tanto M. Marroquín como S. Parrilla no son muy optimistas sobre el resultado de las tres leyes debido a que no se toma en cuenta a la sociedad y lo que los actores principales requieren. En una perspectiva más amplia, estamos en un puro ensayo y error

Por su parte el R. Carranza indica que las tres leyes tocan aspectos de salud y están íntimamente ligadas

b) Caso Bolivia:

R. Barbery indica que tanto la LPP y la LD son exclusivamente con una orientación descentralizada. Por un lado la LD regula el régimen de descentralización

administrativa del poder ejecutivo al nivel departamental. La LPP reconoce, promueve y consolida el proceso de PP, articulando a las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales en la vida jurídica, política y económica, mejorar la calidad de vida con más justa distribución y mejor administración de recursos públicos.

F. Otero vuelve a comentar que si no hay voluntad política, los alcances de las leyes van a ser limitados y, por consiguiente, también se ven afectadas la administración y la ejecución de planes y programas de desarrollo local.

C. Cardozo comenta que estas leyes norman lo relacionado a la distribución y administración de recursos asignados a los gobiernos locales, con miras a un desarrollo más real, de acuerdo a sus necesidades.

5.1.10 Situación Actual – Dificultades Legales-Normativas para el logro de los Objetivos del Proceso

a) Caso Guatemala

Los entrevistados Mencos, Marroquín y Parrilla coinciden en que aún con la aprobación de las tres leyes, las normas en general son obsoletas y se requerirán de modificaciones desde la Constitución, la Ley del Organismo Ejecutivo, así como otros instrumentos particulares (políticas, estrategias) que no los hay, o que no son acordes a la nueva legislación.

Indican además que las normas existentes, inclusive las nuevas leyes son con una orientación centralista.

Por su parte, R. Alvarez indica que con la Constitución del 85 se abrió la brecha hacia el desarrollo de los municipios, se les dio más potestades y recursos. Se dio apertura al componente humano local, en contraposición a la opinión del Sr. Parrilla, que es de la opinión que, en materia de funciones del poder ejecutivo, la misma Constitución puede ser un obstáculo.

E. De Segura indica que desde 1986, con la entrada en vigencia de la Ley de Regionalización, se creó el Programa Nacional de Educación (PRONADE). No obstante es un paso importante, las decisiones presupuestarias se toman a nivel central

R. Carranza indica que en materia de salud, con la aprobación del Reglamento Orgánico interno y adaptaciones de otros reglamentos y normas, se han descentralizado las actividades técnicas y formativas, que han tenido un impacto en las condiciones sociales, políticas y económicas que han cambiado.

Asimismo indica que se ha dado un paso importante en cuanto al fortalecimiento institucional del Sector Salud.

b) Caso Bolivia

Todos los entrevistados están de acuerdo en que existen las leyes, hay normatividad en materia de descentralización. No obstante, hay incumplimiento o falta de coordinación y definición de normas y leyes sobre las atribuciones que se transfieren a los gobiernos municipales (especialmente en los sectores de salud y educación).

M. Taborga también opina, aunque existen las normas, hay problemas serios de “accountability” y capacidades técnicas a nivel de los municipios.

Hay algunos elementos que favorecen el proceso de descentralización, pero requieren de especial cuidado en su manejo, dado que tienden a obstaculizar el normal desempeño del mismo, por ejemplo, la forma de distribución territorial de los recursos, que implica el número de habitantes y jurisdicción territorial municipal (coparticipación), también está el traslado de la infraestructura social hacia los municipios, con todas sus responsabilidades, aunque aún continúa desde el gobierno central el pago a personal docente, administrativo y técnico, y, la actividad de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), representada por las comunidades indígenas y campesinas, juntas vecinales, especialmente en lo que se refiere a la planificación participativa, la inversión del gasto público, y la auditoría social.

- ***Entidades que conforman la estructura institucional de la Descentralización***

En general, la descentralización se caracteriza por una interrelación entre gobierno central, gobierno local, la sociedad civil organizada y el sector privado, otorgándoles a cada uno un papel descentralizador. En ese sentido, el Estado ejerce un papel subsidiario en cuanto a su intervención en el desarrollo local y prestación de servicios sociales, y solidario, en cuanto a apoyo en cuanto a funciones que difíciles de ser asumidas localmente, en el cual cada uno de los niveles, departamental y municipal, juegan un papel determinante, en el que cada uno asuma las funciones que le han sido delegadas. En Anexo se presenta un esquema de la estructura institucional de la descentralización, elaborada para Bolivia por R. Barbery para la Cumbre de Descentralización (Arequipa 2003) y complementada para Guatemala.

a) Caso Guatemala

La estructura de la descentralización en Guatemala es jerárquica y centralizada. El gobierno central ejerce una figura benefactora y proveedora de bienes y servicios. En el marco legal, la serie de leyes aprobadas contienen deficiencias en cuanto a procedimientos, presenta contradicciones y duplicidad de funciones, por lo que se percibe que podría haber conflicto en cuanto al liderazgo/poder en el proceso de descentralización, debido a la confusión que existe en la delegación de funciones y las áreas de competencia y a la falta de coordinación interinstitucional.

Los entrevistados coincidieron que existen dos instancias líderes, la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado –COPRE- y la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, y paralelamente están otras instituciones a cargo de fortalecimiento institucional y capacitación, como el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP- y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-.

No obstante, se considera que no existe realmente un liderazgo en materia de descentralización, más bien pareciera que existe duplicidad de funciones. Actualmente existe el debate de la reformulación de la Ley del Organismo Ejecutivo, con el objeto de buscar afinidad de la misma con la trilogía de leyes aprobadas en el año 2002 ya mencionadas. Al respecto, grupos de poder sugieren excluir la figura de los

Comisionados Presidenciales y delegar nuevamente las funciones que han venido realizando a los ministerios que conforman el Gabinete de Gobierno.

Para F. Mencos, la entidad principal de la estructura es la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado, y actualmente la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-

Para S. Parrilla no existe una estructura sino más bien una antiestructura, polos de poder. Por ejemplo, la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado –COPRE- y la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- se contraponen y se disputan el liderazgo en materia de descentralización.

Según M. Marroquín, por un lado y en primer lugar, la pieza más importante es la Constitución de 1985, el sistema de consejos de desarrollo, los gobiernos municipales y toda la estructura del estado, concentrada en los tres poderes. Ahora, si se habla de liderazgo, considera que está repartido en tres ámbitos: (1) de abajo para arriba, en donde están las poblaciones, niveles de gobierno, especialmente los municipales; (2) del centro al más alto nivel del gobierno central, está la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado –COPRE- para promover cambios estructurales; (3) Desde fuera, el eje movilizador, las agendas extranjeras (de facto parte de la estructura por intervenir en la promoción de esquemas, programas, etc., respetando las realidades sociales, políticas y culturales del país.

Por su parte, C. Granados indica que directamente están la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado –COPRE-, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-, el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-

Para C. Alvarez, la estructura a nivel municipal la encabeza el Instituto de Fomento Municipal –INFOM- (creado en febrero de 1965), los gobiernos municipales y los consejos de desarrollo.

Vale la pena destacar la limitada voluntad política para dar espacio a instituciones como la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, constituida en 1960 para fortalecer los gobiernos municipales, el desarrollo integral y el servicio social

municipal y, la Asociación Guatemalteca de Alcaldes Indígenas de Guatemala –AGAAI– como un órgano de consulta en una nueva visión de la gestión municipal mediante el impulso de la participación democrática de la comunidad indígena en el proceso de desarrollo del país, las cuales cuentan con limitados recursos propios para su funcionamiento han sido muy limitados. A pesar de los fines para los cuales ambas instituciones fueron creadas, su participación en el proceso de descentralización no ha sido muy relevante, y las decisiones han sido adoptadas sin utilizar estos espacios de consulta.

Sobre este tema, el actual gobierno, a través de la política del Pacto Fiscal, enfatiza la necesidad de fortalecer estas instituciones en apoyo al proceso de descentralización.

Para R. Alvarez, es requisito indispensable fortalecer estas instituciones a la brevedad posible a efecto de que continúen brindando servicios a las municipalidades, especialmente en materia de capacitación municipal.

En materia de educación, E. de Segura, indica que en primer lugar está el Ministerio de Educación, como ente rector de la educación, las Juntas Escolares, las Direcciones Departamentales, el Programa Nacional de Educación, que funciona desde 1992, a través de los Comités Educativos –COEDUCAS, con la participación de padres y madres de familia organizados, orientados a llevar educación a las comunidades más alejadas y que tradicionalmente no han recibido el servicio educativo.

Según R. Carranza, en Salud está el Ministerio de Educación, el Departamento Técnico Normativo, Direcciones de Areas de Salud, los Distritos de Salud, y las ONGs.

b) Caso Bolivia

Tanto V. Ameyer, M. Taborga, R. Barbery y C. Cardozo, coincidieron en que la estructura de la descentralización la conforman: (a) el gobierno nacional que son las instituciones del Estado jerárquicamente superiores (políticas, estrategias, normas y regulaciones), que son las que en teoría norman y regulan, (b) el nivel intermedio, las prefecturas (articulan y coordinan lo nacional y lo local); y (c) el nivel municipal como ente ejecutor (que opera las políticas públicas).

Asimismo, el control social es efectuado a través del Comité de Vigilancia en el nivel municipal, y a través del mecanismo de control social en el nivel departamental y nacional.

Según F. F. Otero, aparte del gobierno central con sus instituciones del estado jerárquicamente superiores (políticas, estrategias, normatividad), están los fondos de desarrollo que se encargan de apoyar a las municipalidades en sus planes de inversión

Las referencias documentales apuntan hacia los niveles: horizontal, entre instancias con similares características, competencias y jurisdicciones a un mismo nivel de gobierno (ejemplo, gobiernos municipales entre sí) y vertical, se da principalmente en materia territorial en cuanto a sus competencias, entre distintos niveles de la administración, gobierno central y niveles intermedios (provincias, departamentos y regiones) y los gobiernos locales (las municipalidades, las mancomunidades). Esta se da en dos formas, de abajo hacia arriba del gobierno local hacia el central, y de arriba hacia abajo, desde el gobierno central hacia el local, especialmente en cuanto a control político o de gestión.

- **Avances en el Componente Administrativo del Proceso de Descentralización**

En materia administrativa se han implementado Políticas Públicas, Programas y Proyectos que Evidencian Avances en el Proceso de Descentralización. Los entrevistados comentan sobre los más importantes.

- a) **Caso Guatemala**

Tanto M. Marroquín como C. Granados indican que como marco de referencia están la Constitución del 85, los Acuerdos de Paz, el Proceso Democrático, y el Pacto Fiscal.

Para F. Mencos, la descentralización en sí es una política y dentro de ella operan los subsidios estatales, a través de los fondos sociales, siendo los más importantes para efectos del presente estudio, el Fondo Guatemalteco de la Vivienda –FOGUAVI-, el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ-, el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo

Comunitario –FSDC-, el Fondo de Inversión Social –FIS-, así como la asignación del 10% a las municipalidades, y la recaudación de arbitrios y tasas municipales a nivel local.

M. Marroquín mencionan algunos programas y proyectos con la participación de entidades donantes como el Banco Mundial, para el Sistema Integrado de Administración Financiera -SIAF, los Ministerios de Salud con las Direcciones Regionales de Salud, y Educación con el Programa Nacional de Educación –PRONADE-, las Juntas Escolares, y los fondos sociales.

En cuanto a la estrategia de descentralización del Ministerio de Salud, E. De Segura resalta los logros de la implementación del Programa Nacional de Educación, las Juntas Escolares, las Becas para la Niña, Becas para la Paz.

C. Carranza indica que el Ministerio de Salud cuenta con una estrategia de Descentralización y un departamento específico para su desarrollo. Otro logro importante mencionado por C. Carranza es la transferencia de recursos a las Organizaciones No Gubernamentales –ONGs- que atienden servicios básicos en el área rural, así como atención en salud preventiva, y que de facto intervienen en el proceso de descentralización.

S. Parrilla comenta que más que programas y proyectos, ha habido intentos de fortalecimiento del poder local a nivel municipal. La Comisión Presidencial para la Modernización del Estado –COPRE- lanzó el proyecto de software denominado MUNITEC, por el cual la municipalidad capitalina ha brindado apoyo para el codesarrollo de escuelas autosostenibles y de tecnología en computación que proporciona una ayuda social para la educación tecnológica y de preparación a los jóvenes. Hasta el año 2003, estaba conformado por un grupo de voluntarios y personal de la Municipalidad, en materia de tecnificación de proyectos administrativos en las municipalidades. Este programa era dirigido por la esposa del alcalde capitalino, y se brindaba apoyo en la adquisición de equipos de cómputo, la capacitación de los futuros instructores y proveía asistencia técnica y administrativa a las escuelas. Los programas que hasta el año 2003 formaban parte de la Secretaría de Asuntos Sociales de la Municipalidad –SAS-, actualmente pertenecen a la Dirección de Desarrollo Social, en la cual constituyeron la Oficina Municipal de la Juventud.

Vale la pena destacar la existencia de duplicidad de funciones a nivel institucional, y se manifiestan limitaciones en cuanto a coordinación entre los fondos sociales, las secretarías y los ministerios, así como la incorporación de los Comisionados presidenciales, y que todas estas instituciones realizan inversión social para el desarrollo local.

La figura de los comisionados presidenciales fue creada para apoyar en la modernización del Estado. Los comisionados presidenciales han causado cierta polémica debido a que algunos sectores consideran que viene a aumentar la burocracia estatal y, aunque tienen una mayor jerarquía política que los ministerios, no están contemplados en la Constitución Política ni en las leyes ordinarias, por lo que su función dependerá de la voluntad política. Esta duplicidad de funciones entre los comisionados presidenciales y los ministerios de estado, podrían generar una crisis a nivel de gobierno central.

El Código Municipal vigente contempla la figura de las asociaciones de municipalidades en mancomunidades, con personalidad jurídica propia, con el objeto de promover su desarrollo mediante planes, programas y proyectos de interés común, y la prestación eficiente de los servicios sociales. Un ejemplo de mancomunidades que han obtenido éxito, se encuentran en la Mancomunidad de las Huistas (Jacaltenango, Concepción Huista, San Antonio Huista, Santa Ana Huista, Nentón) en el Departamento de Huehuetenango. Actualmente esta mancomunidad consta de 8 municipios, ya que se adicionaron a este bloque los municipios de La Democracia, San Miguel Acatán y Todos Santos, Cuchumatán. Se asociaron tres municipalidades del norte de Huehuetenango, caracterizadas por tener altos índices de pobreza, aislamiento y poco apoyo institucional. Se unieron para solucionar sus problemas comunes de desarrollo, especialmente de inversión social. Se unieron como grupo de presión, para actuar como un bloque para poder ser escuchados por el gobierno central y la cooperación internacional. Este es un proyecto que fue coordinado por la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado y por el Banco Mundial.

Por su parte, F. Mencos indica la incidencia en el proceso de descentralización y en el desarrollo de las comunidades se identifica con el surgimiento de las mancomunidades de municipios que se asocian para buscar nuevos modelos de desarrollo, nuevas prácticas en la prestación y administración de servicios públicos y

presenta un modelo de impacto como el del municipio de Pachalum en El Quiché, en el cual ha habido un empoderamiento de parte de las autoridades locales y de la sociedad civil para llevar a cabo un plan de desarrollo municipal, el cual se le ha dado continuidad a través de tres administraciones de diferente poder político, lo cual ha generado un impacto positivo de reconocimiento nacional.

También están los grupos gestores como organización, conformados por autoridades locales e iniciativa privada, que realizan proyectos de inversión productiva para el desarrollo socioeconómico de un área geográfica específica. Estos grupos se han manifestado mayormente en el Departamento de Quetzaltenango, y ha sido un programa impulsado por la GTZ.

b) Caso Bolivia

Para el caso de Bolivia, V. Ameyer resalta el seguro universal de maternidad y niñez, el proceso de mancomunidades, el diálogo nacional, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, el Programa de Jóvenes contra la Pobreza.

Según M. Taborga, lo más importante es la Ley de Presupuesto en donde se da la potestad de reasignar recursos regionales directamente a los municipios y los proyectos priorizados y financiados por los municipios.

R. Barbery resalta que es importante la complementariedad de las leyes de participación popular y de descentralización a través de la reformulación de la Ley de Diálogo Nacional 2002, que regula el uso de recursos de la condonación de la deuda, con miras a destinar recursos adicionales a ser invertidos por los gobiernos municipales, y algunos proyectos con logros sociales, subproductos del proceso de descentralización por ser ejecutados a nivel local, como el seguro de materno infantil, reforma educativa, el Directorio Local de Salud (DILOS), como la máxima autoridad en salud a nivel local, etc.

Una apreciación personal a priori de R. Barbery indica que se ha avanzado bastante en el fortalecimiento de las capacidades municipales (las mancomunidades municipales han contribuido bastante). Luego de 9 años de aplicado el proceso, en la mayoría de los casos existe un conocimiento aceptable de las normas y procedimientos en la gestión municipal. Como es de esperar, en los municipios rurales, la falta de

recursos humanos capacitados dificulta la gestión eficiente, pero los municipios cuentan en el ámbito local con los mejores recursos humanos disponibles de la zona.

Además, indica que en las prefecturas se encuentra la mayor cantidad de problemas de gestión. Todavía no se ha comprendido en su plenitud el rol articulador y de coordinación del nivel medio de gobierno, y aún persiste la lógica feudalista de llevar recursos a su propio territorio, sin la visión departamental que buscaba la Ley. Las prefecturas en el gobierno anterior enfrentaron problemas serios de gestión, dada la incapacidad de los funcionarios y líderes a cargo. En la actualidad, la gestión de gobierno aún es muy temprano para tener conclusiones.

Como avances del proceso de descentralización, aunque no limitantes, F. Otero menciona: (a) las transferencias anuales de fondos; (b) la autoridad decisoria de los alcaldes, (c) la aceptación de responsabilidad de los alcaldes en el manejo de las inversiones de donantes y del tesoro nacional, y el apoyo de los fondos nacionales en términos de desarrollo institucional y canalización de recursos de donantes.

C. Cardozo indica que lo más crítico es el hecho de los nombramientos de las prefecturas ejecutados por el gobierno central, lo cual se lleva a cabo según el partido político que se encuentre en el poder y, por otro lado, están los gobiernos municipales que son electos popularmente, esto hace que exista discrepancia de criterios y en implementación de las políticas de desarrollo. Otro aspecto negativo es la asignación deficiente y tardía de los recursos hacia los departamentos, lo cual incide en el cumplimiento de las metas de desarrollo.

- **Dificultades Institucionales en el Componente Administrativo del Proceso de Descentralización**

Con el inicio del proceso de descentralización, uno de los elementos principales era el de fortalecer a los gobiernos locales. Que estuvieran preparados para asumir las nuevas y complejas responsabilidades delegadas del gobierno central. Se pretendía que estas delegaciones se orientaran únicamente a la prestación de servicios públicos, concepto que se fue ampliando posteriormente, y surge un nuevo rol del gobierno local, que se convirtiera en un instrumento de su propia promoción de participación en el desarrollo local.

a) Caso Guatemala

Por sus características, apuntan a que Guatemala continúa siendo un estado benefactor, proveedor de los servicios a la población, a excepción de algunos casos aislados de desconcentración en los sectores de Salud y Educación, lo cual dificulta la puesta en marcha de iniciativas descentralizadoras.

Al respecto, la mayoría de entrevistados consideran que la actitud, la cultura y la toma de decisiones continúa centralizada. Las normas son rígidas y manipuladas. Y que existe una gran debilidad a nivel de sus instituciones.

Según C. Granados sólo se han transferido competencias. El presupuesto de operación ha sido mínimo e insuficiente para garantizar la eficiencia de las instituciones, lo cual afecta el acercamiento a la población. El apoyo a la planificación participativa ha sido mínima, lo cual afecta los municipios más alejados y más pobres del país.

Para R. Alvarez, se le ha dado atención al área de recurso humano, aunque no ha sido suficiente debido a la falta de recursos con los que cuenta su institución. La capacitación del elemento humano es un valor estratégico inapreciable para el proceso de descentralización.

En el sector educación, E. De Segura resalta el hecho de que dadas las limitaciones para el control de la actividad educacional, se crearon otras instancias denominadas Direcciones Regionales, que son pequeños ministerios, con la misma estructura, y han dado excelentes resultados, y ha contado con la participación de los padres de familia.

Según R. Carranza, en el área de Salud no existen problemas institucionales. Cuentan con una oficina específica para la descentralización. Por otro lado, considera que sí se ha tenido obstáculos con el Reglamento Orgánico debido a incompatibilidad con la dirección Técnica de Presupuesto y la Dirección de Servicio Civil debido a su intervención en las contrataciones de personal, tareas, etc.

Por otro lado, S. Parrilla opina que hay resistencia natural al proceso, dado que se ve como una pérdida de poder. Esto es una limitante en la transferencia de las tareas

a otros organismos y gobiernos locales, y se continúa la toma de decisiones a nivel de gobierno central.

b) Caso Bolivia

El aspecto institucional en el Modelo Boliviano de Descentralización involucra el nivel central y el nivel local. Uno de los principales logros de este modelo es la transferencia de la infraestructura social a los niveles locales. No obstante, existe el riesgo de que la delegación de mayores funciones requeriría de mayores ingresos en su mayor parte derivados de la coparticipación.

Según V. Ameyer y M. Taborga, existe debilidad institucional, y hay una resistencia de las ciudades más grandes en la distribución actual del presupuesto, derivado a que éstas eran las mayormente beneficiadas con los recursos de coparticipación debido a la forma de distribución de los mismos a los municipios con mayor número de habitantes.

Indica R. Barbery que la descentralización de funciones y atribuciones modifica la concepción institucional del estado, y trayendo problemas de gobernabilidad, con relación a los grupos de poder.

Para F. Otero y C. Cardozo, una de las mayores dificultades que hay es el bajo nivel institucional municipal. Los actores locales aún no han tomado el papel de rectores de formular e impulsar las tareas de fortalecimiento a nivel de gobierno local.

5.1.3 Componente Económico:

En este sentido, el componente económico abarca una serie de elementos que resultan relevantes; por una parte, a nivel de gobierno central y local, se debe tener en cuenta la eficiencia en la transferencia y administración de recursos y, por otra, el fortalecimiento y crecimiento económico a nivel local, a través de inversión privada, fortalecimiento del capital humano y capital social, y mejorar la capacidad de gestión a nivel municipal.

- **Situación Actual**

Según se percibe, aún no se ha dado una política o estrategia en materia de desarrollo. La aprobación de la trilogía de leyes (Ley de Descentralización, Código Municipal y Ley de Consejos de Desarrollo), cubre en cierta medida el vacío en cuanto a un marco jurídico integral en apoyo al proceso de descentralización, como herramienta para la promoción del desarrollo nacional y local. Por otro lado, la concentración de la actividad económica en la metrópoli ha limitado los avances para un desarrollo sustentable y equitativo de los gobiernos locales.

a) Caso Guatemala

En este sentido, S. Parrilla también comentó que no existe una política de desarrollo de las comunidades, ni un esquema de planificación que les permita ir avanzando y empoderarse del en el proceso de descentralización.

Según F. Mencos indica que dada la potencial riqueza que se puede generar a nivel local, se hace necesario fortalecer nuevos actores sociales en el proceso productivo, con autonomía en sus actividades y acciones.

Por su parte, M. Marroquín hace énfasis en que hay un elemento importante, que no hay que dejar de lado, que es la actividad del sector empresarial, el cual se ha centrado en el área metropolitana, al igual que el proceso de descentralización. No hay que olvidar que la actividad empresarial, la agenda productiva del país y el proceso de desarrollo deben ir de la mano, principalmente con el proceso de integración centroamericana y los tratados de libre comercio que están en gestación. También indica que es un factor importante una sociedad más productiva y con mejores indicadores de vida. Es una cuestión de decisiones de políticas públicas y de inversión.

Exponen F. Granados y R. Alvarez que debe darse un fuerte impulso a los gobiernos municipales en el desarrollo económico local, en las actividades económicas y lo relacionado con la recuperación fiscal y promoción de la economía a nivel de municipio

b) Caso Bolivia

Para el caso de Bolivia, la tendencia es hacia la descentralización productiva e inclusive de los servicios sociales es muy relativa., dado que existen temas coyunturales, como la participación en los sectores productivos, distribución de los beneficios

provenientes de las riquezas nacionales, políticas sobre la coca, o la distribución territorial, aunque ya se obtuvo un logro derivado del referéndum para la administración del gas natural.

Para V. Ameyer aún no se dispone de políticas o estrategias de desarrollo económico. El tema de las mancomunidades es desalentador, ya que muy pocas mancomunidades muestran avances, ya que en su desarrollo lo han hecho sin el acompañamiento del gobierno nacional. Por otra parte, las mancomunidades demuestran descoordinación, un marco normativo incompleto y confuso, debilidad institucional, intereses políticos, entre otros.

Por su parte, R. Barbery comenta que en los últimos tres años ha cambiado de una visión existencialista de políticas sociales a una visión de desarrollo económico y local. También indica que los municipios ya cuentan con comisiones de desarrollo económico local y agencias de desarrollo económico y local, y destinan parte de su presupuesto a la promoción de actividades con miras a dinamizar la economía y ya hay inversiones en actividades turísticas, artesanales, etc.

- **Avances del Componente Económico en el Proceso de Descentralización:**

- a) **Caso Guatemala**

Según F. Mencos se puede sintetizar en: (a) el surgimiento de las mancomunidades de municipios que se asocian para buscar modelos de desarrollo, (b) nuevas prácticas de prestación de servicios públicos; (c) nuevas formas de administración de los servicios; (d) un mayor interés de las organizaciones comunitarias en los aspectos legales y organizativos del proceso; y, (e) la demanda para la distribución de leyes y diversas formas de organización.

Para M. Marroquín, es: (a) posibilidad de las comunidades de interactuar con instituciones que brindan servicios directamente sobre el terreno; (b) Responsabilidad de las comunidades de utilizar sus propios recursos mejora el “accountability”, la rendición de cuentas, la provisión de servicios, la exigencia de respuestas directamente de la sociedad hacia sus funcionarios; (c) Se ven resultados en términos de eficiencia y eficacia, la comunidad puede exigir y supervisar, y se ve mejora en los servicios y bienes proveídos

por los programas estatales; (d) La mayor incidencia es la descentralización de actividades empresariales y productiva, desarrollar sus propios recursos; (e) debe quedar claro a dónde se quiere ir, qué inversión realizar y actividades que se orienten a ello.

Al respecto, C. Granados define los avances en los siguientes puntos: (a) Se espera con la ley de Consejos de Desarrollo mejorar la coordinación, (b) a pesar de la existencia de esta ley, hay ausencia de una política de coordinación a los diferentes niveles de la descentralización (gobierno central a departamental y de departamental a municipal, lo cual es necesario modificar; (c) Hay una ausencia de una verdadera política de desarrollo y sólo se trata de la distribución y discusión del Fondo de Solidaridad de Desarrollo Comunitario (FSDC), creado en 1992 para la promoción y desarrollo de las comunidades. Esto también requiere de la voluntad política para llevarla a cabo.

Según R. Alvarez considera que: (a) incidirá en el desarrollo de las comunidades más que con la ley de descentralización, con su reglamento; (b) Ambas leyes permitirán la organización a las comunidades, delegación dada al Concejo Municipal; (c) la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- tendrá un papel preponderante en materia de fortalecimiento municipal, mediante la capacitación y empoderamiento del recurso humano, capital más valioso de las entidades.

Es opinión de E. De Segura, sobre el sector Educación que: (a) al recuperar la administración de sus bienes, a la comunidad como tal le dará un crecimiento económico local y, por consiguiente, incidirá también en el bienestar de las personas que la conforman; (b) las personas crecen en su educación, autoestima y habilidades y destrezas; (c) Mediante los COEDUCAS, aprenden a manejo de cuentas, libros de caja, etc.; (d) con la adecuación del currículo y libros de texto de acuerdo a las necesidades de las comunidades, ya le dan sentido y ven la importancia de que sus hijos aprendan a leer y escribir.

C. Carranza dice que en materia de salud: (a) la descentralización está ligada a la demanda de la población del acceso a los servicios, donde estará centrado el éxito, no en la oferta; (b) la demanda está determinada por la accesibilidad geográfica, cultural y económica; (c) Un obstáculo es que se descentraliza en base a modelos occidentales que no se adaptan a las comunidades o a la realidad local; (d) la incidencia de la descentralización en el desarrollo de las comunidades está íntimamente ligado al grado

de participación de las comunidades en la selección, planificación, organización, dirección, supervisión y evaluación de sus proyectos.

Según S. Parrilla: (a) el proceso de descentralización y traslado real de poder de toma de decisión podría incidir positivamente en el desarrollo de las comunidades; (b) El proceso de descentralización, lamentablemente es un proceso similar al Proceso de consulta, que muchas veces se consulta pero las comunidades no conocen el tema de que se trata; (c) Este proceso debe iniciar con un proceso de fortalecimiento y preparación de las condiciones tanto de los que se van a descentralizar, como los que recibirán la responsabilidad; (d) No hay participación, los Fondos Sociales, las decisiones sobre qué y donde invertir se toman centralizadamente, las delegaciones departamentales tampoco tienen un papel importante en la toma de decisiones.

b) Caso Bolivia

V. Ameyer considera que: (a) sería quizás más la participación que la descentralización, ya que no necesariamente ambas van de la mano; (b) mediante la participación se expresan las demandas y aspiraciones de la comunidad; (c) el control y seguimiento de acuerdos y compromisos establecidos en el programa operativo de los Gobiernos municipales.

Para M. Taborga: (a) genera credibilidad política por parte de las comunidades hacia las instituciones públicas; (b) les permite decidir sobre la asignación de recursos; (c) les permite fiscalizar la aplicación de recursos y supervisión de inversiones.

Según R. Barbery: (a) lograr el avance en la reducción de los índices de pobreza (paradigma para América Latina), ya que, de conformidad con datos extraídos del mapa de pobreza, en los últimos 9 años la pobreza se redujo de un 70.9% a 58.6%, la marginalidad, los servicios de agua y saneamiento aumentaron su cobertura, los indicadores en la educación mejoraron, la atención de salud aumentó su cobertura; (b) los avances más notorios se dieron en los sectores donde la participación popular entregó facultades específicas a los gobiernos municipales.

Es opinión de F. Otero que la descentralización: (a) ha sido un impacto importante puesto que les da la adecuada sensación sobre la responsabilidad de cada

cual; (b) No solo se trata de traspasar problemas a las autoridades superiores, sino de resolverlos; (c) Ahora las autoridades superiores son las propias municipalidades

Para C. Cardozo, (a) Con recursos, identificación propia de las necesidades reales de las comunidades dependientes de los municipios y a su vez de los departamentos, se ha logrado un claro y significativo avance; (b) Las comunidades han logrado organizarse y preparar, elaborar y ejecutar sus propios proyectos de desarrollo; (c) el aspecto negativo es que el proceso no ha sido uniforme en todas las comunidades; (e) El problema de la corrupción ha bajado a esos niveles en vez de los niveles del estado

- **Dificultades para el Logro de Objetivos del Proceso de Descentralización en el Eje Económico**

- a) **Caso Guatemala**

Todos los entrevistados coinciden en que el centralismo ha sido un obstáculo para la descentralización

M. Marroquín comenta al respecto que Guatemala todavía es una sociedad empírica adaptándose a la coyuntura política, institucional y social, lo cual es una limitante para la evolución del proceso de descentralización.

También, M. Marroquín y C. Carranza coinciden en que la retórica, el discurso y las leyes van hacia la descentralización, aunque la práctica, la toma de decisiones, la actitud y cultura políticas van hacia otro lado, o bien no se ha dado.

S. Parrilla vuelve a mencionar que en este sentido, una dificultad que está limitando el avance del proceso es que éste se ha caracterizado por la dispersión y por la lucha de poder en su conducción, para lo cual es necesario llegar a un consenso entre las partes involucradas. También manifiesta que sin una política de desarrollo a nivel local y sin una planificación participativa, es muy difícil lograr alcanzar las metas propuestas.

M. Marroquín indica que debe promoverse la descentralización desde una perspectiva de la participación de la actividad del sector empresarial, y la necesidad de fortalecimiento municipal mediante el empoderamiento de las capacidades y delegación de competencias

b) Caso Bolivia

Según V. Ameyer, M. Taborga y C. Cardozo, consideran que es indispensable la voluntad política de llevar adelante el proceso de descentralización, y ceder espacios

También están de acuerdo en la adecuada asignación de recursos para impulsar los programas de descentralización

V. Ameyer opina que no se dispone de políticas o estrategias de desarrollo económico. Muy pocas mancomunidades muestran avances.

Para C. Barbery, en los departamentos del oriente del país en los últimos tres años ha cambiado de una visión existencialista de políticas sociales (en cuanto a la administración de servicios públicos básicos a los cuales se les asignaba la mayor parte de los recursos, sin darse soluciones estructurales a los problemas de desarrollo), a una visión de desarrollo económico y local.

También indica que muchos municipios del país inclusive algunos muy pobres donde ya cuentan con Comisiones de Desarrollo Económico Local y Agencias de Desarrollo Económico Local.

También indica que los municipios ya cuentan con comisiones de desarrollo económico local y agencias de desarrollo económico y local, y destinan parte de su presupuesto a la promoción de actividades con miras a dinamizar la economía y ya hay inversiones en actividades turísticas, artesanales, etc.

R. Barbery opina que es grande la presión de grupos de poder económico y político, lo afecta la planificación del desarrollo a nivel local.

5.2.4 Componente Fiscal

Para el componente fiscal, es necesario que los gobiernos locales cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones, como complemento de los componentes político y administrativo. Mediante el componente fiscal se refleja la voluntad del gobierno central de delegar sus funciones, competencias y recursos, al asignar un porcentaje de los ingresos del Estado.

- **Situación Actual**

Con la descentralización fiscal, se pretende un mejor manejo de recursos desde el gobierno hacia los gobiernos municipales. Con dichas transferencias, se trata de impulsar el desarrollo local, la transparencia en la inversión y la eficiencia del gasto público. En lo concerniente al endeudamiento municipal, éste se hace necesario ante la insuficiencia de los recursos transferidos y la limitada capacidad de generar sus propios ingresos, se evidencia una débil capacidad de autofinanciamiento y, por ende, precarias finanzas municipales. Por tales razones, existe un constante endeudamiento municipal, el cual en la actualidad no se regula adecuadamente. Tanto en Guatemala como en Bolivia, no existe una ley que regule este aspecto, donde en el primer caso, existe una propuesta pendiente de ser aprobada por el Congreso de la República.

- a) **Caso Guatemala**

En el caso de Guatemala, esta descentralización inició en 1944, al reconocer la autonomía municipal. Con la constitución de 1985, se dio un mayor fortalecimiento al régimen municipal, luego la firma de la paz firme y duradera y posteriormente con la aprobación del nuevo código municipal, y la Ley General de Descentralización. En materia de asignación de recursos, los gobiernos municipales reciben un 10% de transferencias del presupuesto nacional. Por otro lado, reciben asignaciones de fondos sociales y recursos generados localmente, derivados de recaudación de impuestos, tasas, derechos y arbitrios, no solamente para gastos de funcionamiento, sino también para infraestructura, planificación de programas y proyectos, etc.

Para S. Parrilla, la recaudación continúa siendo centralizada y que no hay una política de descentralización de ingresos.

Indican F. Mencos, M. Marroquín y R. Carranza indican que, tanto el 10% constitucional a las municipalidades como el 1% del IVAPAZ constituyen descentralización fiscal. Sin embargo, la asignación de recursos sigue siendo centralizada y hay incapacidad legal de los gobiernos municipales de imponer sus propias tarifas y recaudar impuestos.

La opinión de F. Mencos es de que para avanzar en el proceso de descentralización en materia fiscal, se requiere desde cambios constitucionales, tal el caso de la facultad de fijar arbitrios delegada en el Congreso, y establecer solamente dos tipos de impuestos (nacionales y locales).

Al respecto, M. Marroquín considera que aunque haya fortalecimiento, no hay manejo de recursos, lo cual es una debilidad muy grande. Se les transfieren responsabilidades pero no los recursos necesarios ni las competencias o poderes para actuar por sí mismos. Los gobiernos municipales no tienen aún la capacidad de tener su propio régimen tributario, y hay mucha influencia de la autoridad central. También hay debilidad en la planificación participativa (capacidad de cobrar impuestos).

Según R. Alvarez, los gobiernos municipales dependen de las transferencias y tienen debilidad en la recaudación de sus propios tributos.

En los aspectos de educación y salud, E. De Segura y R. Carranza consideran que ha habido algunos avances, ya que se han desconcentrado algunos servicios en oficinas departamentales que son como pequeños ministerios, con la misma estructura así como las Juntas Escolares y Direcciones de Salud, respectivamente. No obstante, la asignación de recursos continúa siendo centralizada, la toma de decisiones también.

Asimismo, E. De Segura indica que los procedimientos son obsoletos y deben modernizarse, especialmente en materia de fiscalización y rendición de cuentas.

La aprobación del Pacto Fiscal, puede significar un avance en materia de políticas públicas. En la negociación del Pacto Fiscal ha tomado parte la sociedad civil, considerado el hecho más bien como un “pacto social” el cual fue aprobado recientemente (julio 2004) y se llegó a un consenso en cuanto a la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del gasto público.

b) Caso Bolivia

La asignación de recursos de Bolivia hacia los gobiernos departamentales (prefecturas) y municipales (municipalidades), se realiza mediante la coparticipación de recursos establecida en la Ley de Descentralización aprobada en 1994, cuyo mecanismo fue creado para dar autonomía y recursos financieros a todas las regiones por medio de las prefecturas y municipalidades, especialmente a las más pobres, desconcentrando el presupuesto de la nación, que antes de estas leyes era absorbido casi en su totalidad por las principales ciudades del país, que eran las más beneficiadas, dado que se distribuía por el número de habitantes.

Según V. Ameyer, actualmente se ha estancado la recaudación de impuestos de dominio fiscal. Aún existiendo nuevas fuentes de dominio municipal, no hay voluntad de cobrar ciertos tributos a nivel local.

La opinión de R. Barbery al respecto es hacia dos tendencias: (a) los municipios urbanos del eje frontal del país, tienen buen porcentaje de recaudación propia, lo que les da mayor libertad de acción para destinar los recursos a gastos administrativos. (b) en los municipios rurales es a la inversa, el mayor porcentaje de recursos disponibles provienen de recursos de coparticipación tributaria.

- **Avances**

El principal reto para el gobierno central derivado de la transformación de su estructura, fue la participación de los gobiernos municipales en el presupuesto de ingresos del Estado, con la finalidad de transferir poder, recursos y responsabilidades a los gobiernos locales. Actualmente, en Guatemala se asigna un 10% del presupuesto Nacional y en Bolivia se asigna un 20% del mismo. Asimismo, se pretende un estado democrático a través de la interrelación entre los elementos económicos y fiscales orientados hacia el desarrollo local, el combate a la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

- a) **Caso Guatemala**

Para el caso de Guatemala, continúa siendo conservador dado el temor a la delegación de poder y a llevar a cabo un proceso que implicaría fuertes inversiones.

En esta apreciación, F. Mencos y R. Carranza coinciden en que prevalece la creencia de que el proceso de descentralización conlleva mayor presupuesto. No obstante, consideran que dado que no es una política ni un programa de inversión física, no requiere mayores capitales y los beneficios son grandes.

En este sentido, M. Marroquín opina que es necesario promover la descentralización desde una perspectiva de la participación de la actividad del sector empresarial, para lograr mayores avances en el proceso de desarrollo.

También, M. Marroquín y R. Carranza dicen que un factor importante es el fortalecimiento institucional, el empoderamiento, la capacitación y la delegación de competencias al gobierno local, especialmente en los nuevos roles que demandan mayores obligaciones.

Para E. De Segura, la asignación de recursos ha sido insuficiente, además de la necesidad de asumir responsabilidades de descentralización, que todavía no se ha dado totalmente.

b) Caso Bolivia

Los gobiernos locales dependen de las transferencias con un porcentaje fijo del presupuesto del gobierno central, aunque también perciben recursos de impuestos sobre vehículos y propiedades.

A pesar de esto, La mayoría de entrevistados coincidieron en que existen problemas en la transferencia de recursos, y poca inversión social en comunidades y municipios alejados para poder captar sus propios recursos.

Para V. Ameyer un obstáculo importante es que existe escaso “accountability” en materia de fiscalización, además de que los fondos de inversión de desarrollo están colapsados y centralizados.

Indica R. Barbery que la modificación de las formas de recaudación de impuestos requirió de trabajo extenso y afectó los intereses sectoriales de las principales ciudades capitales que antes de la Ley de Participación Popular concentraban la mayor parte de transferencias gubernamentales.

Consideran F. Otero y Cardozo que las transferencias de recursos son insuficientes para resolver problemas prioritarios de muchos municipios. Por otro lado, la asignación de recursos es tardía y perjudica el desenvolvimiento de los municipios.

- **Dificultades para el Logro de Objetivos del Proceso de Descentralización en el Eje Fiscal**

La dependencia de las transferencias de recursos ha dificultado la captación de recursos de otras fuentes, debido en alguna medida a la falta de capacidad local para manejar sus propios presupuestos. Dada la forma de manejo de los recursos, pareciera

que hay más bien una descentralización de competencias, no así de los ingresos que perciben los gobiernos locales, principalmente derivados de estas transferencias, lo cual genera dependencia del gobierno central hacia el local en la forma de distribución de los mismos. Esta percepción se aplica tanto a Bolivia como a Guatemala.

a) Caso Guatemala

En el caso de Guatemala, paradójicamente existe la voluntad de descentralizar; no obstante, la forma de manejar los recursos asignados a los gobiernos locales, es centralizada, además de que hay muy poca participación ciudadana. Asimismo, hay dependencia de los gobiernos locales hacia el gobierno central, lo que les hace menos interesados en atraer sus propios recursos.

Al respecto, M. Marroquín indica que hay reservas en cuanto a la aplicación de las leyes, ya que tienen elementos de fondo que no han sido abordados, especialmente en el régimen fiscal

F. Mencos y C. Carranza comentan que ha prevalecido la creencia que el proceso de descentralización conlleva mayor presupuesto, pero dado que no es una política ni un programa de inversión física, no requiere mayores capitales y los beneficios son grandes.

La mayoría de entrevistados explican que la asignación de recursos ha sido insuficiente, la recaudación por parte del gobierno local casi no existe y están sujetos a las transferencias.

Por otro lado, R. Alvarez y E. de Segura, consideran que hay debilidad en la capacidad de los municipios en materia de percepción de recursos, de recibir responsabilidades, funciones y recursos para que sean ejecutados adecuadamente.

E. De Segura indica que los procedimientos son obsoletos y deben modernizarse, especialmente en materia de fiscalización.

S. Parrilla indicó que la recaudación continúa siendo centralizada y que no hay una política de descentralización de ingresos.

Para M. Marroquín, aunque haya fortalecimiento, no hay manejo de recursos, lo cual es una debilidad muy grande. También hay debilidad en la planificación participativa (capacidad de cobrar impuestos).

F. Mencos opina que, a fin de avanzar en el proceso en materia fiscal, se requiere trabajar desde cambios constitucionales hasta reformulación de las leyes ordinarias.

b) Caso Bolivia

Para el caso de Bolivia, los recursos financieros provienen de la “coparticipación”, o sea, la asignación de recursos del gobierno central hacia el gobierno local, en forma proporcional y de acuerdo al número de habitantes de cada municipio o departamento.

Según C. Cardozo, una limitante es el contrabando, factor negativo que afecta la principal fuente de ingresos de los gobiernos locales (coparticipación tributaria o sea la transferencia de ingresos nacionales)

F. Otero opina que existe debilidad institucional y falta de recursos. Es un proceso gradual la descentralización administrativa, debido a la disparidad de recursos asignados y a que en algunos casos los municipios tienen esa calidad por razones políticas no institucionales.

V. Ameyer considera que se ha estancado la recaudación de impuestos de dominio fiscal. Aún existiendo nuevas fuentes de dominio municipal, no hay voluntad de cobrar ciertos tributos a nivel local.

R. Barbery opina que hay dos tendencias: (a) los municipios urbanos del eje frontal del país, tienen buen porcentaje de recaudación propia, lo que les da mayor libertad de acción para destinar los recursos a gastos administrativos. (b) en los municipios rurales es a la inversa, el mayor porcentaje de recursos disponibles provienen de recursos de coparticipación tributaria.

Asimismo, R. Barbery comenta que los cambios generados de las nuevas leyes implicó modificaciones en la forma de recaudación de impuestos, y requirió de un trabajo extenso.