



módulo **tres**

Apuntes sobre Descentralización

• Luis Alfonso Beteta V. • Rodolfo Rubio Pérez



Apuntes sobre descentralización (1a. edición)

COLECCIÓN: FORMACIÓN ESTRATÉGICA PARA DOCENTES EN SEDES REGIONALES.

SERIE: MÓDULOS SOBRE LOS EJES DEL PROYECTO DE SEDES REGIONALES

Autores Luis Alfonso Beteta V.
Rodolfo Rubio Pérez

Editores © 2006 URL-KFW



“Proyecto de desarrollo del Gobierno de la República de Guatemala a través de la Universidad Rafael Landívar, cofinanciado por la República Federal de Alemania a través de KfW”.

Dirección de Sedes Regionales	Juan Carlos Núñez Saravia, S. J.
Dirección de Profasr	Armando Najarro Arriola
Coordinación de Producción	Leslie Lucrecia Quiñónez Rodas
Coordinación de Autores	Juan Fernando Ascoli Andreu
Coordinación de Edición	Mariana Aragón Castro de Viau
Edición y mediación pedagógica	Mariana Aragón Castro de Viau
Diseño y Diagramación	Karla Aragón Urrea

I.S.B.N 99922-886-5-5

Derechos Reservados, 2006 © por la Universidad Rafael Landívar y el Programa de Fortalecimiento Académico de las Sedes Regionales -PROFASR-. Este módulo no puede ser reproducido total o parcialmente, por ningún medio mecánico, sin expreso consentimiento de los editores. Esta colección de módulos es una producción cofinanciada por KfW y la Universidad Rafael Landívar y editada por la Universidad Rafael Landívar a través del Programa de Fortalecimiento Académico de las Sedes Regionales (PROFASR).

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Guillermina Herrera Peña	Rectora
Jaime Arturo Carrera Cruz	Vicerrector General
José Alejandro Arévalo A.	Vicerrector Administrativo
Rolando Enrique Alvarado López, S.J.	Vicerrector Académico
Hugo Rolando Escobar Menaldo	Secretario

Presentación

El presente material es producido dentro del Proyecto URL-KFW, un proyecto de cooperación financiera cuyo soporte máximo es la actividad de la construcción de Campus Regionales en el interior del país y ocupa un lugar especial dentro del subcomponente de formación y actualización docente con un énfasis en la actualización y desarrollo del pensamiento estratégico de los profesores de las Sedes Regionales de la Universidad Rafael Landívar. Es parte fundamental de un proceso integral de *adecuación curricular* para el fortalecimiento del Proyecto General de Sedes Regionales.

Esta colección de módulos busca la formación de la identidad del docente y la ampliación de su visión en sentido estratégico. En cuanto a la identidad, mediante la apropiación de aprendizajes y del sentido de pertenencia al interior del cuerpo docente de la URL, de la sociedad regional y de su localidad, con compromisos concretos ante cada uno de ellos. En el sentido de visión estratégica, por medio de la generación de un pensamiento novedoso, donde la manera de concebir el desarrollo del país superando las actuales asimetrías, pasa por el fortalecimiento de su localidad, inmersa en un mundo globalizado.

Los temas planteados son temas básicos para el trabajo docente, pero también para la vida cotidiana regional. Estos temas representan puntos álgidos en los procesos de desarrollo y de educación pero, en la manera que los cultivemos y los podamos pulir, los convertiremos en piedras preciosas que iluminen el devenir de la región y del país. Para ello, se ha tratado de que estos materiales sinteticen puntos de vista actualizados de otros autores o instituciones especializadas en cada uno de los temas tratados. La idea fundamental es poner al alcance del cuerpo de docentes el mejor material disponible y conjugarlo creativamente en una edición no comercial.

Los diversos autores han tratado de establecer nexos entre la teoría y la “praxis” y pasar de los planos mundial y global, hacia lo regional y local, y viceversa; con la finalidad de que los sujetos de formación mediante este material, converjan y generen pensamientos y destrezas fundamentadas en el reconocimiento de la importancia de estos ejes para el desarrollo social de su región y con vistas a un proceso educativo de calidad para el siglo XXI.

Para apoyar, en este sentido, también se ha producido un CD anexo a esta colección para ampliar la investigación documental y bibliográfica de sus procesos personales de

en la temática. Abarca temas para abordar los Derechos Humanos, la Interculturalidad, el Desarrollo Local y Regional así como la Descentralización, ejes del Proyecto de Sedes Regionales. También se han incluido ejercicios al final de cada sección para reflexionar y buscar respuestas con sus colegas docentes para encontrar propuestas que generen una identidad pertinente de nuestro quehacer educativo en la Universidad Rafael Landívar.

A este respecto, hacemos acopio de las palabras de Morin¹ (1999) que, ante los retos del futuro, nos urge a que mediante la educación asumamos el reto de “estar-vivir-ahí-en el planeta” con lo que implica: los aprendizajes básicos (vivir, ser, hacer, compartir, comunicarse, comprender, etc.), para ser dignos habitantes del planeta o aldea global. Para hacerlo llegar a los estudiantes, sujetos de la formación, debemos primero sentirlo, aprenderlo y manejarlo con creatividad los que nos apropiamos del proceso educativo y formativo en las SR de la URL.

Esperamos que este sea un aporte valioso a la reflexión, la discusión, al trabajo y, ante todo, a la apuesta y propuesta por una docencia comprometida desde su puesto para una misión en pro del desarrollo integral de su región y, por ende, del país.

Armando Najarro Arriola
Director, PROFASR

¹ Morin, E. (1999) *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. París: UNESCO.

Introducción

Este documento tiene como título: “Apuntes sobre Descentralización” y se presenta a usted con el propósito de introducirle en un tema esperanzador y novedoso para la agenda nacional.

Uno de los propósitos la descentralización es la construcción de un estado diferente, democrático en su administración, en la toma de decisiones, en su ejecución presupuestaria, en la construcción local y participativa de su propio modelo de desarrollo.

Históricamente, Guatemala ha tenido un estado centralista, autoritario y con pocos espacios de participación ciudadana la cual se desea cambiar por medio de la transferencia de competencias a gobiernos municipales con capacidad de gestión y el fortalecimiento de la sociedad civil para que ejerza su derecho en la construcción de sus propios planes de desarrollo y mecanismos de auditoría social.

El tema de la descentralización está generando en Guatemala una serie de expectativas, discusiones, alianzas, planes, proyectos y, aunque todavía son poco visibles los avances del proceso guatemalteco en materia de descentralización, ya existe un marco legal que permite discutir e introducir el tema en las agendas locales de desarrollo. Todas estas situaciones nos obligan, entonces, a estudiarla y, sobre todo, conocer su historia y experiencias satisfactorias en otras regiones del mundo.

En este documento se le presenta, en un primer apartado, un resumen de las formas tradicionales de gobernar: el centralismo, el liberalismo, el marxismo y los regímenes democráticos, elementos que le servirán para comprender el por qué hemos heredado una forma autoritaria y centralista de pensar y gobernar.

A continuación se presentan los principales conceptos de descentralización política y descentralización administrativa, desconcentración, participación ciudadana, democracia, desarrollo, ordenamiento territorial y poder local.

La segunda unidad resume la experiencia de descentralización de España con sus comunidades autónomas y se expone la experiencia sobre descentralización en algunos países de América Latina. Posteriormente, en la unidad tres, se hace un acercamiento a la relación que tiene la descentralización con la democracia, el desarrollo local, la participación

ciudadana, la globalización y otros conceptos que forman parte de la discusión y el diseño de un estado democrático. Se aprovecha este apartado para empezar a describir el entorno guatemalteco y se pretende hacer una reflexión conjunta con aquellos que consideran que es importante contribuir en la construcción de un estado diferente.

En la cuarta y última unidad encontrará una breve historia del Estado guatemalteco y descripción de algunos elementos que contribuyeron a la construcción de un estado centralista en Guatemala; esta sección resume las principales leyes en materia de descentralización, describe los avances y enlista los desafíos que en el proceso guatemalteco.

Aunque todavía no tenemos en Guatemala un caso paradigmático que demuestre que ya tenemos un municipio o mancomunidad que está desarrollando plenamente las competencias que le faculta la Ley de Descentralización, sí es posible afirmar que varios son los alcaldes que han tomado muy en serio este tema y están trabajando en equipo en sus municipios para impulsar procesos incluyentes y participativos que contribuyan a mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y recuperar la confianza en la administración pública.

Uno de nuestros propósitos será, entonces, involucrarle en un tema que se considera de suma importancia para el país y que cada uno de nosotros, los y las guatemaltecas, deberíamos conocer. Es por eso que se propone una serie de ejercicios que, más que una tarea académica, es una experiencia de aprendizaje ciudadano que le hará tomar conciencia de la necesidad de replantear la forma de administrar y gobernar local y nacionalmente.

módulo **tres**



**Apuntes sobre
Descentralización**



Índice

Presentación...	v
1. Conceptos Básicos...	3
2. La descentralización en Europa y América Latina...	21
3. Descentralización, democracia y desarrollo...	44
4. La experiencia de Descentralización del Estado en Guatemala...	65
Referencias bibliográficas	83

→ 1. Conceptos Básicos

Objetivo:

Valorar los conceptos fundamentales para el estudio y análisis de la descentralización del Estado.

Estado, Gobierno y Administración Pública

1. Principales Concepciones en torno al Estado

En las Ciencias Sociales el estudio del origen, naturaleza y desarrollo del Estado ha sido enfocado desde diferentes corrientes y orientaciones teóricas. Con el desarrollo de las Ciencias Sociales, especialmente del Derecho, la Sociología y la Ciencia Política, el estudio del Estado ha cobrado mayor relevancia y rigurosidad científica. En consecuencia, en el ámbito académico, existen diversas posturas teóricas y hasta puntos de vista encontrados en torno al Estado.

*Sin embargo, para los propósitos del presente trabajo, se hace una aproximación al concepto general de Estado, entendiéndose esencialmente como *el orden jurídico y político de la sociedad, que constituye el régimen de asociación humana, más amplio y complejo en el proceso histórico social de la humanidad.**

1.1 El positivismo y el Estado de Derecho

El surgimiento del Positivismo, trajo consigo la concepción del Estado de Derecho. Nació en contraposición al Estado absolutista que no reconocía fronteras para la voluntad del soberano ni para los derechos de los súbditos. Fue el fruto más noble del constitucionalismo francés de fines del siglo XVIII, que se difundió por el mundo a partir de la gesta revolucionaria. Aunque sus antecedentes fueron ingleses, puesto que Inglaterra forjó los primeros elementos del Estado constitucional y su primera plasmación escrita pertenece a los Estados Unidos de América en el momento culminante de su independencia, la inspiración doctrinaria y filosófica corresponde a Francia, por obra de la constelación de sus más brillantes pensadores y la refinación doctrinaria al genio filosófico y jurídico alemán, con Kant especialmente, que le suministró la precisión jurídica necesaria.

Como ocurrió con muchas de las instituciones legadas por la revolución francesa, la inspiración del Estado de derecho provino de Inglaterra, su refinación ideológica fue francesa y, su

ejecución, norteamericana porque los Estados Unidos de América plasmaron en la práctica las doctrinas filosóficas europeas y crearon el Estado de derecho en la Constitución de 1787 que fue el primer documento constitucional escrito de la historia. De manera que el proceso constitucionalista y su obra maestra, el Estado de Derecho, obedecen a un dilatado itinerario histórico.

La concepción clásica del Estado de Derecho alude fundamentalmente a la regulación y control de las normas y preceptos jurídico-legales que rigen la vida individual y colectiva. El Estado es, en consecuencia, un modo de regular la conducta humana. *Al examinar los estados del mundo entero, encontramos que siempre ofrecen el espectáculo de un gran número de hombres obedeciendo, dentro del territorio definido, a un pequeño número de otros hombres.*¹

La característica fundamental de este tipo de Estado es su entera sumisión a normas jurídicas, es decir, la total racionalización de su hacer político con arreglo a un esquema lógico-jurídico que regula imperativa y minuciosamente la actividad del Estado, las competencias de sus órganos gubernativos y los derechos de las personas, de modo que la autoridad no puede requerir ni prohibir nada a los ciudadanos más que en virtud de un precepto legal previamente establecido. El ordenamiento jurídico es el armazón que sustenta al Estado de Derecho; contempla los mecanismos jurídicos y judiciales para garantizar las prerrogativas de las personas. En esta óptica del Estado, la conducta de la sociedad en su conjunto debe amoldarse a las reglas. *El Estado es, en una palabra, una sociedad territorial dividida en gobierno y súbditos, siendo el gobierno un conjunto de personas dentro del Estado, que aplican los imperativos legales en los que se basa el Estado y, al contrario de cualquier comunidad de personas dentro de la sociedad territorial, está capacitado para emplear la coacción con el fin de que sean obedecidos esos imperativos.*²

El Estado se torna real y cobra sentido sólo a través de un sistema jurídico establecido, de manera que los problemas del Estado en esta perspectiva, son problemas jurídicos. *Lo específico de lo que llamamos Estado, consiste en ser un sistema de normas y elementos constitutivos a través del que se ejerce el poder.*³

Así, en la concepción clásica, el Estado es definido y considerado como un orden esencialmente legal. Sin embargo, no obstante que lo esencial es lo jurídico, en esta concepción se incluyen otros elementos constitutivos y define dos formas de Estado

1.1.1 Elementos constitutivos del Estado de Derecho

El Estado incluye cuatro elementos constitutivos: a) el pueblo, que es su elemento humano; b) el territorio, que es su entorno físico; c) el poder político, que es la facultad de mando sobre la sociedad y d) la soberanía, que es su capacidad de auto obligarse y autodeterminarse sin sufrir interferencias exteriores.

Los cuatro elementos deben concurrir para que pueda haber Estado. Si uno solo de ellos falta, no hay Estado. Por supuesto que es inimaginable la ausencia del pueblo. Sin el elemento humano no hay organización social posible. Todos sus elementos están referidos al territorio. El territorio es el ámbito de validez de su ordenamiento jurídico y de su autoridad. Carece de fundamento científico la afirmación de que puede existir o ha existido un Estado sin territorio, como en el caso de Israel durante la diáspora. Lo que hubo entonces fue una nación, es decir, una comunidad fuertemente vinculada por lazos históricos, culturales, religiosos y lingüísticos que, a pesar de su dispersión, no perdió su conciencia nacional y se convirtió en Estado el momento en que las Naciones Unidas le asignaron un territorio en 1948. Sin el poder político, que es el elemento de disciplina social, no es posible la permanencia del Estado y, sin la soberanía, aunque haya todos los demás elementos, no es factible la existencia de la entidad estatal. Una comunidad que tenga pueblo, territorio y gobierno pero a la que le falte la soberanía, puede ser una colonia pero no un Estado.

Formas de Estado

La tipología de las formas de Estado es variada. Depende de los fundamentos teóricos y puntos de vista de cada investigador. Sin embargo, en la concepción clásica, se ha hecho un esfuerzo por sistematizar los modos de ordenación estatal posibles y definen dos criterios diferenciales muy claros: la participación del pueblo en la toma de decisiones dentro del Estado y la distribución del poder político según el territorio.

Del primer criterio se desprenden dos grandes tipos de Estado: el democrático y el autocrático, según se concedan o no posibilidades reales de participación popular y del segundo, otras dos: el unitario y el federal, de acuerdo con el grado de descentralización jurídica y política que se establezca.

1.1.2 El liberalismo y el Estado

El liberalismo tiene una idea finalista del Estado, al que considera como un mero instrumento para alcanzar el bienestar humano individual. Entre los valores esenciales que defiende está la libertad. El liberalismo nació como la ideología de la libertad que postuló y llevó a la opresión económica de reducidos grupos aventajados de la sociedad sobre mayorías marginadas, porque la libertad entre desiguales condujo a la injusticia. El liberalismo trató de enfrentar el gran reto histórico de crear una sociedad pluralista, armoniosa y estable, lo cual suponía la superación de los fraccionamientos sociales tradicionales debido a razones religiosas, étnicas o culturales. La tolerancia fue su signo. Postuló la libertad de culto y de conciencia, la invisibilidad política del clero, el pluralismo de doctrinas religiosas y no religiosas, la libertad de expresión de las ideas. El pensamiento debía desenvolverse en condiciones de libertad como requisito para el progreso social.⁴

Para lograr sus propósitos, el liberalismo impuso severas restricciones al poder político –al que consideró como el enemigo número uno de la libertad individual- y señaló una esfera de prerrogativas personales que no podría ser vulnerada por el Estado. Afirmó la libre condición del individuo frente al poder del Estado y limitó las facultades de éste. Invocó para ello la teoría de los derechos naturales que asistían a la persona humana aún antes de que existiera el Estado. Fueron derechos inherentes a la calidad humana que no los creaba el Estado sino que nacían con la persona y en función de cuya protección surgió el Estado como instrumento principal para realizar la libertad y la juridicidad en la sociedad.

En este sentido, en la historia de las ideas políticas, la ideología liberal representa la firme lucha en defensa de la libertad del individuo dentro del Estado e, incluso, contra el Estado. Libertad en todas las direcciones. Libertad de pensamiento, de convicciones, de expresión de las ideas, de participación política y también libertad de emprender actividades económicas. Esta última libertad, sin embargo, es la que anula a las anteriores. Se contraponen a ellas porque, en la práctica, genera polos de poder económico que avasallan las libertades de la mayoría desposeída de la sociedad.⁵

El liberalismo nunca se planteó la cuestión de la riqueza como sustento de la libertad individual ni la distribución del ingreso como infraestructura de la democracia. Incurrió en la ingenuidad de suponer que la igualdad ante la ley, la libertad de contratación, el derecho de propiedad sin limitaciones, la libre empresa y la inhibición del Estado ante la actividad económica particular, contribuían por sí solos acautelar la libertad de los individuos, cuando la realidad se encargó de probar todo lo contrario: que la abstención de la autoridad pública en la vigilancia del proceso económico conduce a un estado de cosas en que el pez grande se come al chico, frente a un Estado cruzado de brazos.

La teoría del contrato social, la limitación de la autoridad pública, la doctrina de los derechos naturales –que el Estado no crea sino que simplemente reconoce y garantiza-, la división de poderes, el Estado sometido al derecho, la responsabilidad de los gobernantes, la publicidad de los actos de gobierno y todo el andamiaje jurídico y político liberal tuvo la finalidad de frenar a la autoridad pública y amurallar la esfera de libertad del individuo. Esta es la razón principal de la inadecuación del sistema liberal –y, hoy, del neoliberal- a los fenómenos sociales de nuestro tiempo. A pesar de esto, no hay duda de que el liberalismo, en su aspecto político, dejó un legado de principios bienhechores de la convivencia social, que aún forman parte del constitucionalismo. La teoría de la división de poderes, el Estado de derecho, la limitación jurídica de la autoridad pública, el deber de obediencia condicionado de los gobernados, la doctrina de los derechos humanos son principios que aún tienen vigencia en nuestros días y que defienden a la sociedad de los embates del autoritarismo.

1.1.3 El Neoliberalismo

Bajo el peso de su arbitrariedad política y de su ineficacia económica se desplomaron a fines de la década de los ochenta y en los primeros años noventa los regímenes marxistas de la Unión Soviética y de los países de Europa del Este. Cayó el muro de Berlín -que no fue simplemente una pared que dividía una ciudad sino la frontera entre dos sistemas filosófico-políticos antagónicos- y, con ello, terminó la Guerra Fría que había atormentado a la humanidad desde la segunda conflagración mundial. Con la implosión de los regímenes marxistas quedó al descubierto la ineficacia de la estatificación de los medios de producción y, en general, de su sistema económico, pero por reacción -como suele ocurrir con frecuencia en los movimientos históricos- se ha pasado traumáticamente y sin escalas al otro extremo: al de la privatización indiscriminada que pone el comando de la economía en manos particulares. *Lo anterior explica el renacimiento del liberalismo con un nuevo nombre: neoliberalismo, para desenterrar viejas categorías socioeconómicas que dieron lustre y contenido a las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y aplicarlas al mundo contemporáneo.*⁶

Se busca volver hacia las leyes del mercado, implantar de nuevo y en toda su magnitud el sistema de inhibiciones estatales en la marcha de la economía, regresar a los tiempos del *laissez faire*, abrir las fronteras para la inversión extranjera indiscriminada, exonerar al derecho de propiedad privada de toda responsabilidad social, restaurar el individualismo liberal y, en suma, poner la conducción de la economía en manos privadas so pretexto de modernizar el Estado o de reducir su tamaño.

Consecuentemente, el gobierno debe abstenerse de toda intervención en la economía. Ésta se ha de regir exclusivamente por las leyes del mercado que, a través de la mano invisible de la cual habló Adam Smith hace más de 200 años, se encarguen de regularla automáticamente. El Estado debe circunscribirse a velar por la seguridad de las personas, mantener el orden, garantizar los derechos políticos y civiles, atender la política exterior y, especialmente, crear las condiciones más atractivas posibles para la inversión del capital financiero. En otras palabras, a desempeñar el papel de gendarme en la vida social.⁷

El neoliberalismo se fundamenta en una gran falacia: *la de pretender equiparar la libertad de vida, de opinión, de prensa o cualesquiera de las libertades fundamentales del ser humano, con la "libertad" de invertir, de tener empresas o de enriquecerse.* Aquí hay una falta total de perspectiva. Se valen del prestigio de la palabra "libertad" para sostener, como lo hace el profesor Samuel P. Huntington, director del Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard, que la libertad de trabajar, invertir y tener propiedades sin la intromisión del Estado pertenece al mismo género de las grandes libertades del hombre. Olvida que la libertad entre desiguales conduce a la injusticia. La que él y otros liberales defienden es una libertad que termina por destruirse a sí misma. Las facultades de gobierno sobre la economía,

sustraídas al Estado, han ido a parar a los directorios de las empresas transnacionales, que son los que planifican la industria y el intercambio a escala mundial y toman las decisiones que en la práctica resultan de obligatorio cumplimiento para todos.

El poder del Estado es suplantado por la planificación y operación de las grandes compañías nacionales o transnacionales que, bien articuladas entre sí, disponen las cosas económicas -y con frecuencia también las políticas públicas- del modo que más convenga a sus intereses. De esto resulta que la actividad productiva aparentemente “libre” es en realidad “planificada”, “prevista”, “dirigida” y “administrada” por los intereses particulares. El neoliberalismo -como antes el liberalismo- posee una distorsionada visión del fenómeno social. No se percató o simula no percatarse de que las personas llegan al mundo con ciertas diferencias de propiedad, de ubicación en la sociedad y con distintas predisposiciones naturales que determinarán posteriores diferencias de educación y de aptitud. Si en la sociedad sólo se garantiza el libre despliegue de las fuerzas individuales pero no se toman ciertas precauciones, esas diferencias conducirán fatalmente a la explotación del más fuerte sobre el más débil. El dinamismo del sistema económico capitalista avasalla a quienes tienen menos defensas.⁸

Los resultados del neoliberalismo han sido catastróficos en los países en vías de desarrollo. Las diferencias y las disparidades socioeconómicas se abultaron. Aparecieron centenares de millones de nuevos pobres, aunque a veces los indicadores macroeconómicos no reflejan la realidad de miseria, injusticia y marginación existente. Esa verdad se ve en las calles en forma de mendicidad, prostitución, alcoholismo, vagancia y crecimiento de la llamada economía informal. Si son discutibles las tesis neoliberales desde el punto de vista económico e indefendible desde el punto de vista social, el punto más débil de ellas está en su ética. Siempre hay una ética detrás de las ideologías políticas, que se pone en evidencia cuando se analiza a quién favorecen y a quién perjudican sus propuestas.

La ética del neoliberalismo es su punto más vulnerable, porque la carga de egoísmo económico y la carencia de solidaridad social que él contiene constituyen una falla fundamental. El neoliberalismo cultiva las diferencias, las fomenta... las profundiza. Saca provecho de ellas. Las incorpora a su promoción publicitaria. Lo podemos ver en todo lo que nos rodea: en el vestido de la gente, en su vivienda, en su automóvil, en los medios de transporte, en los hoteles. Todo está hábilmente montado no sólo para que las diferencias se agudicen sino además para que se las note, para que se pongan en evidencia, para que los grupos humanos se distinguan por el lugar donde viven, por el colegio en que educan a sus hijos, por los clubes a los que concurren, por la ropa “de marca” que llevan, por el vehículo que conducen, por los hoteles a los que llegan, por los restaurantes en los que comen, por la “clase” en la que viajan, por las tarjetas de crédito que portan.⁹

Sin embargo, el neoliberalismo ha comenzado a ser cuestionado en el mundo desarrollado, que fue el lugar de su nacimiento. Un destacado grupo de economistas, entre quienes hay cuatro premios Nóbel de economía, Franco Modigliani, Paul Samuelson, Herbert Simon y Jan Tinbergen, en un manifiesto lanzado en 1992, después de mostrarse muy preocupados por la amenaza que supone para la ciencia económica la imposición del monopolio intelectual, denunciaron que los economistas están sometidos a un monopolio en el método y en los paradigmas, a menudo defendidos sin un argumento mejor que el de que constituyen la corriente principal. Los economistas abogan por la libre competencia pero no la practican en el campo de las ideas, dejaron en lo que sin duda fue una clara referencia al fundamentalismo de los neoliberales y de los conversos. Terminaron por hacer un llamamiento a un nuevo espíritu de pluralismo en el análisis económico, que implique un diálogo crítico y la intercomunicación tolerante entre las diversas escuelas. El propio Papa Juan Pablo II, en su visita a Cuba en 1998, manifestó que *resurge en varios lugares una forma de neoliberalismo capitalista que subordina la persona humana y condiciona el desarrollo de los pueblos a las fuerzas ciegas del mercado, gravando desde sus centros de poder, a los países menos favorecidos con cargas insostenibles. Así, en ocasiones se imponen a las naciones, como condiciones para recibir nuevas ayudas, programas económicos insostenibles. De este modo se asiste en el concierto de las naciones al enriquecimiento exagerado de unos pocos, a costa del empobrecimiento creciente de muchos.*¹⁰

2. El marxismo y el Estado

Para el marxismo, el Estado es la expresión política del poder de una clase que ha asumido el control de la sociedad. Las instituciones estatales ejercen la función de asegurar la permanencia de ese poder y de avalar los privilegios económicos que forman parte inseparable de él. Desde esta perspectiva, el Estado es una entidad “superestructural” que obedece a la división de la sociedad en clases con intereses antagónicos y cuya misión esencial es defender el patrimonio y la posición política de la clase dominante. *El Estado* –afirmó Federico Engels, resumiendo la tesis marxista sobre el tema- *no existe desde toda la eternidad. Hubo sociedades que se pasaron sin él, que no tuvieron ninguna noción del Estado y de la autoridad del Estado. En cierto grado de desarrollo económico, necesariamente unido a la escisión de la sociedad en clases, esta escisión hizo del estado una necesidad.* La abolición progresiva del Estado conforme desaparezcan las clases sociales para ser remplazado por otro tipo de organización social, de acuerdo con la postulación marxista, o bien su modificación fundamental, como proclaman las otras formas de socialismo.

En la concepción que el Estado no es una institución inmóvil ni inmutable, se afirma que está en permanente transformación. Dado que es un producto histórico de la sociedad cuando ha llegado a un grado de desarrollo determinado, el Estado es una “categoría histórica” que ni

existió siempre ni puede aspirar a una vida eterna. Su nacimiento está ligado a un período determinado de la historia -el Renacimiento- del que no puede desvincularse. Fue allí que, como resultado del proceso de unificación de los entes políticos europeos bajo el absolutismo monárquico, apareció el Estado como unidad sociopolítica.

3. Gobierno

El Gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado y se entiende como *la compleja función de conducir a las personas y administrar las cosas del Estado o el conjunto de órganos que la cumplen*.¹¹ En consecuencia, la tarea de gobernar comprende dos grandes aspectos: dirigir personas y administrar recursos. El gobierno de las personas implica dirigir las, inducir las, motivar las, estimular las, disciplinar las, coordinar sus esfuerzos, articular objetivos, metas y actividades de los programas y políticas públicas. La administración de las cosas del Estado, se refiere a la promoción y gestión de recursos así como la supervisión del proceso de la producción, circulación y distribución de los bienes y servicios del Estado.

4. Administración Pública

La Administración Pública es una de las funciones fundamentales del Estado y está a cargo del poder ejecutivo, es decir, del Presidente de la República, los ministros, los funcionarios y los empleados subordinados. Su función es administrar los bienes y recursos del Estado; recaudar e invertir los fondos fiscales; producir y prestar los bienes y servicios públicos y asegurar el orden jurídico. Lo hace por medio de actos concretos y acciones administrativas reguladas en leyes y reglamentos.

También se entiende como una disciplina científica que forma parte del ámbito teórico de las “ciencias administrativas”. En esta perspectiva, tanto la Administración Empresarial como la Administración Pública, se consideran disciplinas científicas dado que están conformadas por principios, teorías, métodos, técnicas e instrumentos, así como se sustentan en sus teóricos.

5. Democracia

El concepto de democracia se deriva del latín tardío *democratia*, el que a su vez, procede de la composición de dos voces griegas (*demos*, pueblo y *kratein*, gobernar) que significan pueblo y gobierno.¹² En la tradición aristotélica se concibieron tres formas puras de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. En consecuencia, democracia significa el gobierno del pueblo. Se entiende también como el sistema político por el que el pueblo de un Estado ejerce su soberanía mediante cualquier forma de gobierno que haya decidido establecer. En las democracias modernas, la autoridad suprema la ejercen en su mayor

parte los representantes elegidos por sufragio popular en reconocimiento de la soberanía nacional. Dichos representantes pueden ser sustituidos por el electorado de acuerdo con los procedimientos legales de destitución y referéndum y son, al menos en principio, responsables de su gestión de los asuntos públicos ante el electorado. En muchos sistemas democráticos, éste elige tanto al jefe del poder ejecutivo como al cuerpo responsable del legislativo.

La democracia es un concepto compuesto de realidades y de ideales. Constituye, por eso, un proceso de continua e interminable construcción. Las principales características de la democracia son: la participación ampliada en los quehaceres públicos y la oposición tolerada.

La democracia es participación. Mientras mayores son las posibilidades reales de participación popular, más democrático es un Estado y recíprocamente, mientras menores son las posibilidades de participación, más cerca está el Estado del modelo autoritario.

En los regímenes democráticos existen métodos directos e indirectos de participación popular en la toma de decisiones políticas dentro del Estado. Los métodos directos más usuales son: a) la iniciativa popular; b) el referéndum; c) el plebiscito y d) las elecciones. Los métodos indirectos son: a) la opinión pública; b) los partidos políticos; c) los grupos de presión; d) los grupos de tensión y e) las organizaciones no gubernamentales.

En el sistema democrático impera como norma de procedimiento **la regla de la mayoría**, en virtud de la cual se considera que la voluntad de la mayoría es la voluntad del grupo, porque es la que mayor número de consentimientos individuales abarca. Impera en las elecciones universales, en las decisiones parlamentarias y de los órganos colegiados del Estado y en todas las modalidades del sufragio.¹³

6. Poder y poder local

6.1 El Concepto de Poder

El concepto de poder en general y en su acepción etimológica se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción de la que dispone el individuo para mandar o ejecutar; capacidad de imponer la propia voluntad sobre los otros. Existen distintos tipos y diversas interpretaciones de poder (social, económico, político) que se han dado a través del tiempo al fenómeno del poder; sin embargo, para los propósitos de este trabajo interesa fundamentalmente referirse al poder político.¹⁴

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, el concepto de poder político se refiere a la prerrogativa de mandar, imponer los designios de la propia voluntad, dar órdenes y exigir

su cumplimiento en el seno de la sociedad políticamente organizada. Desde el punto de vista sociológico, el ansia de poder ha sido en el curso de la historia la fuerza impulsora más importante de las acciones humanas, la lucha por el poder ha sido permanentemente la razón de ser de la política.

Según Michel Foucault, el análisis del poder debe orientarse hacia la dominación, sus operadores materiales y las formas de sometimiento.

El análisis de las relaciones de poder, se puede realizar a través de ciertos elementos que permitan clasificarlas, los cuales son:¹⁵

- El sistema de diferenciaciones que permite actuar sobre la acción de otros: diferencias jurídicas, tradicionales, de estatus, de género, económicas, culturales, étnicas, destrezas y habilidades personales o grupales.
- Tipo de objetivos con los cuales se ejerce el poder: mantener privilegios, acumular ganancias.
- Las modalidades instrumentales: las armas, la palabra, las disparidades económicas, los sistemas de vigilancia.
- Las formas de institucionalización: que pueden mezclar disposiciones tradicionales, estructuras jurídicas, las costumbres y tradiciones, pueden también organizarse en instituciones y en sistemas muy complejos como el Estado.
- Los grados de racionalización: la puesta en juego de estrategias de poder se puede elaborar en función de la eficacia de los instrumentos y de la certeza del resultado o en función del costo eventual.

El poder político es la facultad de mando sobre el Estado. Sus características principales son dos: la primera que es un poder de carácter territorial y está referido a un territorio determinado. La segunda, que es el único que puede ejercer la coacción física legítima y usar la fuerza para hacerse obedecer.

6.2 El concepto de poder local

El poder local se entiende como la capacidad de un conjunto de actores individuales y colectivos con potencialidades y posibilidades diferenciadas para incidir en las decisiones y en el comportamiento de una localidad determinada. En el caso de Guatemala, la localidad se refiere a las comunidades, municipios y departamentos. El poder local es complejo y dinámico en su interior y, al mismo tiempo, es interdependiente y forma parte del poder global. En este sentido, a nivel local existe una estructura de poder vinculada a la estructura de poder global.

Dicha estructura de poder local se define como la totalidad articulada de un conjunto de relaciones de poder que integra relaciones de dominación, entre clases sociales, etnias y géneros, imbricadas con redes familiares, amistades, compadrazgos, etc.¹⁶ Este conjunto de relaciones, las cuales dan forma a la estructura de poder local, se sustenta sobre bases económicas, políticas y culturales que pueden ser internas y externas a la localidad. Dichas bases son estables pero no permanentes, dado que la estructura de poder local tiene un carácter de proceso en el que se articulan las luchas por la hegemonía y el acceso al poder local.

7. Descentralización y desconcentración

Existen distintos planteamientos teóricos y enfoques en torno a la descentralización del Estado. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo, la descentralización y la desconcentración se definen de la manera siguiente:¹⁷

7.1 Descentralización del Estado

Se entiende como un proceso de transferencia de facultades, capacidades y recursos de un órgano central a uno local, con arreglo a fundamentos jurídico-legales y a criterios territoriales y administrativos. La descentralización implica la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos, así como la administración de los recursos de poder del Estado (humanos, financieros y materiales) a discreción de las autoridades locales, sin depender jerárquicamente de la autoridad nacional centralizada.

Existen distintas clases o tipos de descentralización. Las más importantes son: la descentralización política y la descentralización administrativa.

7.1.1 Descentralización política

La descentralización política se entiende como un proceso de transferencia y delegación de competencias políticas fundamentales de gobierno y su distribución entre los órganos locales, de manera que éstos puedan ejercer las funciones y atribuciones del Estado que se encuentran centralizadas. En efecto, a través de la descentralización política se otorga a las regiones, departamentos y municipios, la facultad de ejercer parte del poder ejecutivo, lo que implica la facultad de emitir normas, formular y ejecutar políticas y administrar los recursos de poder: fiscales, presupuestarios, humanos y materiales. En consecuencia, la descentralización política implica el efectivo ejercicio del poder local y la definición de las políticas y estrategias para el desarrollo local.

7.1.2 Descentralización administrativa

La descentralización administrativa se entiende como un proceso de transferencia y delegación de ciertas funciones administrativas del gobierno central a entidades locales, tales como las

municipalidades, las universidades, organizaciones no gubernamentales así como otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil local, para que presten a la sociedad determinados bienes y servicios públicos. En este sentido, la descentralización administrativa implica la producción y distribución de los servicios esenciales de salud, educación, vivienda y servicios conexos, transporte, etc., para la satisfacción de las necesidades básicas y, con ello, contribuir a la productividad así como a la creación y recreación de la fuerza de trabajo y, por añadidura, a la estabilidad y reproducción del sistema.

En el proceso de descentralización administrativa se produce un desplazamiento de facultades hacia las instituciones y organizaciones locales para descongestionar, desburocratizar, producir y proveer los servicios públicos de manera eficiente y eficaz a la sociedad civil local. La descentralización administrativa implica también la planificación, ejecución y evaluación financiera presupuestaria.

7.1.3 Desconcentración

La desconcentración se entiende como un proceso de delegación de facultades y funciones de carácter sustantivo y de apoyo administrativo, de organismos y entidades centrales, a dependencias, unidades y programas, que producen servicios públicos, en el interior del país, pero que dependen jerárquicamente de las decisiones y de la autoridad de los funcionarios de conducción superior (ministros, directores, gerentes, etc.). Ejemplo de desconcentración son las dependencias y delegaciones que tienen los ministerios de Estado en el interior del país.

8. Ordenamiento territorial

Para desarrollar el concepto, es importante puntualizar que el ordenamiento territorial aún no se considera como una disciplina científica de la geografía; sin embargo, en los últimos años, los geógrafos se han dedicado a colaborar teórica y metodológicamente en los procesos destinados a planear y mejorar el uso del espacio urbano y rural.

El concepto de ordenamiento territorial se entiende de la manera siguiente: *Es el proceso de organización del Uso y la Ocupación del Territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-administrativas e institucionales, con la finalidad de promover el Desarrollo Sostenible del País. Constituye un componente fundamental del proceso de Planificación Integrada, al que orienta mediante diagnósticos y propuestas con base territorial. En cuanto a su naturaleza, el Ordenamiento Territorial, a través de sus instrumentos, se constituye en un proceso de carácter normativo y regulador del uso del suelo y ocupación del territorio.*¹⁸

Es importante indicar que un plan de ordenamiento territorial debe realizarse por un grupo interdisciplinario que tenga base en las diferentes variables que determinan el uso del espacio.

En la actualidad, el ordenamiento territorial se ve asociado estrechamente a los procesos de descentralización del Estado, dada su incidencia e importancia en los ámbitos nacional, regional, municipal y local.

9. Participación ciudadana

La participación ciudadana se entiende como el elemento fundamental de la democracia y del desarrollo social. La participación, en conjunto, convierte a todos los individuos, grupos y comunidades en protagonistas de los diversos procesos sociales. La participación ciudadana implica que todos los individuos deben intervenir estrechamente en las actividades económicas, políticas y culturales de la sociedad. Dicho protagonismo determina el mayor o menor avance de la democracia en una determinada sociedad. Existen diversas formas, niveles y grados de participación pero, lo importante es que cada persona aporte todo su potencial de conocimientos y de esfuerzos a la vida social.

La participación ciudadana también se define como el *involucramiento e incidencia del ciudadano común en los procesos de toma de decisiones que se relacionan con la satisfacción de las necesidades sociales. Implica interacciones con el Estado y con otros actores sociales e instituciones.*¹⁹

La participación ciudadana y la toma de decisiones implican las fases siguientes:²⁰

- a. *Agregativa.* Es el momento de definición de los problemas y coincide con la expresión de las demandas populares.
- b. *Convertiva.* Consiste en la búsqueda de alternativas y la selección de la más apropiada, para solucionar el problema planteado.
- c. *Implementación.* Consiste en implementar las decisiones adoptadas.
- d. *Evaluación.* Consiste en evaluar los objetivos y metas de las decisiones y acciones implementadas.

Desde el punto de vista de la participación en la dimensión política, Borja, plantea que *la democracia es la conjugación del verbo “participar” en todos sus modos, tiempos, números y personas. Reconoce a los ciudadanos el derecho a tomar parte en la vida política del Estado en diversas formas. El sufragio es una de ellas, a través de la cual los ciudadanos pueden ejercer su derecho de iniciativa popular de elegir gobernantes. Pueden también dar fuerza a sus criterios sobre la vida política a través de la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de presión o los grupos de tensión, que son otras formas de organización y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.*²¹

10. Concepciones sobre descentralización del Estado

10.1 La descentralización de acuerdo a las formas de Estado

La descentralización puede adoptar distintas modalidades que dependen de las formas de Estado. De acuerdo a los conceptos apuntados en el apartado anterior en torno al Estado, existen las formas de Estado siguientes:

- a. El autocrático y el democrático,
- b. El unitario y el federal.

Dada la naturaleza del Estado y del régimen político guatemalteco, básicamente las formas de Estado que históricamente se han configurado y que nos interesa estudiar son: el Estado autoritario y el Estado democrático, por lo que el análisis de la descentralización corresponde a estas formas.

10.1.1 La Descentralización de acuerdo a la forma de Estado Autocrático

La transferencia de funciones, desde el gobierno central hacia los municipales, se realiza del gobierno central a otros entes estatales, como son los municipios. Es, sin duda, el paradigma de las relaciones intergubernamentales descentralizantes. Desde esta perspectiva, vista la relación intergubernamental descentralizadora *desde arriba-hacia* los gobiernos locales, la descentralización se constituye en agente de adjudicación de responsabilidades dependientes del ejercicio de competencias supralocales. Denominamos a este enfoque “descentralización desde arriba” o vertical lo cual es propio de estados autoritarios o en proceso de democratización, como en el caso de Guatemala.

Desde el nivel local, esta perspectiva implica no solamente un nuevo espacio de responsabilidades, sino también una oportunidad de decisión sobre modos alternativos de ejercicio de tales responsabilidades. Resaltamos como rasgos esenciales de la descentralización así concebida, su carácter constitutivo de funciones locales externamente inducidas, aunque variables en su ejercicio según características regularmente diversas o singulares de los ámbitos locales en los que deben desenvolverse. Efectivizadas tales funciones por políticas locales más o menos participativas, evaluadas de alta o baja prioridad en la asignación de recursos públicos locales, etc., la modalidad de implementación se encuentra en el margen de los grados de libertad del gobierno local para la asunción de las nuevas responsabilidades, necesariamente determinadas desde la política central de descentralización.

10.1.2 La Descentralización de acuerdo a la forma de Estado Democrático

La característica fundamental de la descentralización en un Estado democrático es que se sustenta en una genuina y efectiva participación de la sociedad civil organizada del sector privado así como de las instancias y actores del gobierno central y los gobiernos municipales y locales, es decir, “desde abajo”.

El análisis de las capacidades del municipio para responder a la misma es el principal problema que ha preocupado al momento de considerar la viabilidad y sostenibilidad de la descentralización del Estado. La descentralización “desde abajo” es una tarea sumamente compleja que se logra en la medida en que se profundizan y logran efectivamente las competencias de los gobiernos locales y se construyen sistemas políticos más o menos descentralizados, independientemente de la decisión de las instancias centrales respecto a la implementación –forzada o consensuada- de políticas de descentralización. Sin duda, este abordaje reconoce como condición necesaria, aunque no suficiente, la atribución de algún grado de autonomía política como elemento institucional constitutivo de los gobiernos municipales y locales.

El análisis de las políticas públicas es el enfoque elegido para medir empíricamente la diversidad de avances efectivos de los gobiernos municipales y locales sobre las nuevas funciones que llevan a la construcción de un sistema político más descentralizado.

El análisis del proceso se orienta al estudio y propuestas de solución de fallas en las acciones y programas que emprenden los organismos públicos con el fin de corregirlos y/o rediseñarlos. Por ejemplo, los *policy experts*²² norteamericanos de los años '50; otros como aquellos del *policy design*²³ buscan ser una disciplina aplicada a la resolución de problemas de la acción política práctica. Nuestro enfoque se inscribe en la visión del *policy analysis*²⁴ y del *policy research*²⁵; concretamente este trabajo se ubica en el estudio de las políticas públicas como fenómeno político y como manifestación de las características de los gobiernos municipales y locales a fin de advertir el grado de descentralización efectiva alcanzado.

Las políticas públicas, en tanto resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, llevan implícitas las prioridades y las preferencias del decisor, así como sus valores y la lectura de la realidad que efectúa. Toda política pública encubre una teoría del cambio social; significa que hay una relación causa-efecto que se persigue a través de las acciones públicas que se implementen y que se identifica mediante objetivos, metas, contenidos e instrumentos de acción que se implementan. Las políticas apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras. El interés de este trabajo es considerar la consecuencia agregada de políticas públicas particulares y segmentadas por áreas específicas.

La consecuencia agregada tiene que ver con la configuración de sistemas más o menos descentralizados por impulso de iniciativas y ampliación de responsabilidad originadas en el propio ámbito local. De allí el término “descentralización desde abajo” que caracteriza las acciones de política de un Estado democrático. La “descentralización desde abajo” implica la ampliación de responsabilidades de los gobiernos locales que resulta de la emergencia de los nuevos roles y funciones que progresivamente van asumiendo de manera autónoma y con amplio respaldo y participación popular.

-
- 1 Laski, H. J. (1979). *La Naturaleza del Estado*. Vol. 8. San Salvador, El Salvador UCA. Pág. 11.
 - 2 Ibid. Pág. 12.
 - 3 Kelsen, H. (1979). *Teoría General del Estado*. México: Grijalva. Pág. 21.
 - 4 Borja, R. (1998). *Tratado de Ciencia Política*. 2ª Ed., México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Pág. 611.
 - 5 Ibid., Pág. 612.
 - 6 Beteta Vásquez, L. A. (2003). *Estado Autoritario Transición Democrática y Proceso de Paz en Guatemala*. Guatemala: Cultura. Pág. 16.
 - 7 Ibid., Pág. 16.
 - 8 Ibid., Pág. 19.
 - 9 Ibid., Pags. 19-20.
 - 10 Ibid., Pág. 21.
 - 11 Borja, Op. Cit. Pág. 479.
 - 12 Ibid., Pág. 216.
 - 13 Ibid., Pág. 218.
 - 14 Ibid., Pág. 791.
 - 15 Citado por García Vettorazzi, M. V. (1996). *Poder Local y Desarrollo en los Municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*. Guatemala: Serjus. Págs. 41-42.
 - 16 Ibid., Pág. 42.
 - 17 Beteta Vásquez, L. A. (2000). *Descentralización de Estado*. Guatemala: COPRE. Diario de Centroamérica.
 - 18 En: <http://www.fobomade.org.bo/legisyderecho/docs/propuesta.php>
 - 19 García Vettorazzi, M.V. (1996) *Poder Local y Desarrollo en los Municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*. Guatemala: Serjus. Pág. 40.
 - 20 Ibid., Pág.40
 - 21 Borja. Op. Cit., Pág. 762.
 - 22 Expertos en política.
 - 23 Expertos en diseñar políticas.
 - 24 Análisis político.
 - 25 Investigación en política.

No.

1



EJERCICIO DE REFLEXIÓN

Instrucciones: Con base a los conceptos vertidos aquí y la lectura acuciosa que usted realizó, por favor responda las siguientes preguntas.

1. ¿Por qué considera usted que ha sido necesario para la humanidad organizarse en sociedad y ejercer una administración común para todas y todos?
2. De acuerdo a su juicio personal, de todas las épocas históricas del desarrollo del Estado, cuál considera la más adecuada. Explique, por favor (usted puede ampliar la lectura para responder a esta pregunta consultando el documento: [La Democracia-05.pdf](#), archivo que se encuentra en la carpeta sobre Descentralización en el CD anexo: [Descentralización\documento de apoyo\La Democracia-05](#)
3. En el CD encontrará La Constitución de la República de Guatemala. Lea la parte introductoria, el Título I, Capítulo Único, “La Persona Humana, fines y deberes del Estado”, después pregunte a cinco personas que usted considere conocen nuestra Constitución: ¿Cómo define la Constitución de la República al Estado guatemalteco? Escriba el comentario que le brindó cada persona y después realice una reflexión personal sobre lo que dijeron las personas entrevistadas y su relación con este material de estudio así como su opinión personal de la pregunta.
4. Busque por Internet el concepto de “Empoderamiento” y el concepto de “Empowerment” en ambos casos referidos al ámbito social. ¿Qué supone el mismo desde el quehacer educativo de la universidad?

No. 1



5. ¿Por qué es necesario el ordenamiento territorial para generar el desarrollo local y la descentralización territorial?
6. La descentralización no es un tema que se debate únicamente en Guatemala. En otros países también se discute y, poco a poco, se han realizado algunos avances. A continuación le invitamos a conocer algo de la experiencia del Perú. En el CD anexo, lea el documento Descentralización\documentos de apoyo\Descentralización versus centralización en Perú. Después de la lectura enumere, al menos, cinco aspectos que considere son semejantes o parecidos en Guatemala.



2. La descentralización en Europa y América Latina

Objetivo:

Identificar las características y los aspectos fundamentales de la experiencia de descentralización en Europa y en América Latina.

Al describir las experiencias de descentralización en Europa y América Latina, es importante aclarar que se seleccionaron las más relevantes. En lo que se refiere a Europa, se eligió el caso de España, por considerarla sumamente importante e ilustrativa. En el caso latinoamericano se analiza la experiencia de Centroamérica y los casos más importantes de los países del sur.

1. La Descentralización en Europa: el caso de España

Con la promulgación de la Constitución española de 1978 se inició un proceso de transformación del sistema político de España y se sustentó jurídicamente la existencia de un Estado democrático que reconoce el principio de autonomía. En efecto, el proceso democrático en España implica fundamentalmente la transición de un Estado centralista a un Estado descentralizado que se sustenta en la organización política y social, en las distintas provincias de las llamadas “Comunidades Autónomas” mismas que se han asociado en “Mancomunidades” para fortalecer su capacidad de decisión y acción política e institucional, es decir, están facultadas para un efectivo ejercicio de poder político, inimaginable años atrás.¹ En este sentido, el artículo 2 de la Constitución española de 1978 reconoce la unidad de España y la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. El Título VIII contiene principios generales, límites a las competencias, así como procedimientos para acceder a la autonomía, para aprobación de estatutos y leyes orgánicas de financiación de las Comunidades Autónomas. La vía que se siga para acceder a la autonomía y el Estatuto correspondiente fijarán las instituciones y poderes de las Comunidades Autónomas.²

Las Comunidades Autónomas tienen la facultad para emitir, aprobar y sancionar leyes, así como para autogobernarse con una administración y recursos financieros propios, con un electorado ante el que debe responder, con poder legislativo, reglamentario y administrativo, lo cual implica también la autonomía y discrecionalidad para la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos de carácter económico, social, político y cultural. Esta situación significa un verdadero proceso de descentralización del Estado.

En este contexto, el Estado central se ha ido adaptando gradualmente a esta nueva realidad. Las Comunidades Autónomas funcionan con normalidad; se suceden las elecciones, los cambios de gobierno, incluso las reformas a los estatutos de autonomía, lo cual indica que el proceso de transformación del Estado español está siendo efectivo, lo que redundará en beneficio de la sociedad.

Las Comunidades Autónomas han asumido la mayoría de las competencias que legalmente les corresponden y el Estado central ha adaptado la legislación para posibilitar la acción de las mismas. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha emitido disposición legal en la que declara nula cualquier ley del Estado contraria al sistema autonómico previsto en la Constitución española o que merme poderes reconocidos a una Comunidad Autónoma, los pactos políticos y los acuerdos autonómicos. A lo anterior se suma un cambio de la cultura política y social de la sociedad, lo que ha dado lugar al reconocimiento de posturas y hechos diferenciales de las distintas nacionalidades y regiones del Estado español.

2. Descentralización en América Latina

2.1 Elementos fundamentales para el análisis de la descentralización en América Latina

Los principales elementos de contexto y de agenda internacional para el análisis de la descentralización en América Latina son:³

- La descentralización como parte de la reforma del Estado,
- La descentralización como elemento de democratización.

En la experiencia de los países de la región, los procesos de descentralización han implicado cambios en materia de legislación nacional y transformación institucional en los ámbitos fiscales, políticos y administrativos. Por ello, el tema en la actualidad es prioritario en la agenda política de la región como la principal estrategia para la consolidación de procesos democráticos. En este marco, la descentralización se ha concebido como un mecanismo apropiado para crear espacios donde la sociedad civil pueda participar en la definición, apropiación y fiscalización de propuestas de desarrollo local y nacional. En consecuencia, la descentralización es vista como una política de largo plazo, diseñada de forma tal que facilite la resolución de problemas históricos y estructurales, al tiempo que permita actuar sobre los elementos coyunturales. En este contexto, la descentralización y la participación ciudadana en el ámbito local, se concibe como parte de un proceso mucho más amplio de modernización del Estado que tiene que ver con temas fundamentales como la definición del papel que a éste le corresponde, las modalidades de intervención y las acciones para asegurar la ejecución y eficiencia de las políticas públicas.

La descentralización debe responder a una política integral y coherente que abarque tanto los aspectos políticos, administrativos y fiscales, como todos los sectores en que el Estado interviene y los diferentes niveles en los que ejerce su actuación. La descentralización es, en esencia, un proceso político y no el simple resultado de ajustes de carácter técnico. Tiene que ver con algo que es de la esencia del Estado como lo es la distribución de poderes, competencias y recursos. Por eso, no está exenta de obstáculos y dificultades; tiene dolientes en cuanto afecta intereses de diverso orden y, en consecuencia, requiere un gran liderazgo político para su desarrollo exitoso.

Las reformas deben acomodarse a las necesidades y condiciones de cada país y deben siempre tener en cuenta su historia y sus propias realidades políticas, económicas, sociales y, aún, culturales. Conviene advertir, entonces, que no se puede hablar de la descentralización en los países de la región como si se tratara de una realidad homogénea; todo lo contrario, nuestro hemisferio se caracteriza por sus radicales asimetrías y grandes contrastes.

El mayor desafío para la democracia es cumplir estos nuevos roles no solamente con eficacia respecto al cumplimiento de los objetivos buscados, sino también con eficiencia, es decir con el menor costo posible. Ello se hace imperativo por razones no solamente de racionalidad económica sino de competitividad. En este contexto, con la descentralización se busca no solamente adecuar el aparato público a los nuevos roles que debe cumplir el Estado en la gestión del desarrollo económico y social, sino también activar nuevos mecanismos de eficiencia e involucrar la participación ciudadana.

2.2 Agotamiento del Estado centralista autoritario

La actual tendencia a la descentralización política y económica en América Latina es contraria a la anterior, de carácter global, que se caracterizaba por una propensión creciente a centralizar en los gobiernos nacionales tanto decisiones propiamente políticas como aquellas que podían ser realizadas por otros agentes económicos. Concurrieron a esa tendencia la producción estandarizada en masa y la consiguiente búsqueda de economías de escala, el desarrollo centrado primordialmente en las economías nacionales, la necesidad de una creciente intervención estatal en la economía, la creciente obligación del Estado de proveer servicios sociales a la población y la militarización, impuesta, primero, por las guerras mundiales y, después, por la guerra fría.

De la misma manera que en los países desarrollados, el centralismo permitió el surgimiento del Estado de bienestar. En América Latina ha tenido beneficios innegables; sin embargo, en términos globales, esa tendencia empezó a reducirse y, luego, a invertirse en la medida que la economía tendía a globalizarse y descentralizarse y, en lo político, disminuyó el peligro de guerras. En América Latina, la crisis de la deuda, primero, y la necesidad de

competir nacionalmente en un mundo globalizado, más adelante, revelaron una debilidad fundamental del sistema: su ineficiencia que, en nuestro caso, había sido compensada por una creciente dependencia de recursos externos y, probablemente, de aquellos provenientes del narcotráfico.⁴

Desde los primeros síntomas de la crisis, la reacción espontánea fue centralizar aún más, incluso, mientras prevaleció el funcionamiento democrático del Estado, a medida que el centralismo aumentaba, una creciente exclusión fue abriendo cauce a la inequidad, al menos respecto a los equilibrios sociales anteriormente logrados, lo que, junto con la exclusión misma, dio lugar a movimientos sociales radicales. En la mayoría de los casos, la tendencia centralizadora llegó al extremo con la instauración de dictaduras, sistema que, dependiendo de su duración, ha causado efectos negativos en términos de cultura política democrática. La situación descrita hizo que el centralismo, como forma de organización de la sociedad, entrara en una crisis de legitimidad y se pusiera en evidencia la necesidad de cambiar las “reglas del juego”, particularmente en lo que se refiere a las relaciones entre Estado y sociedad. Un primer paso fue la recuperación y la afirmación de las formas democráticas de conformación de los poderes públicos, pese a que a los regímenes democráticos les tocó asumir total o parcialmente la inevitable fase de ajuste que sucedió a la crisis económica pero, sobre todo, la convicción colectiva de que es necesario organizarse de otra manera. Ante la caducidad de las formas anteriores, ha abierto para los regímenes democráticos una situación de “disponibilidad” por parte de la sociedad, situación que, en general, todavía se mantiene.

La tendencia a la descentralización política y económica del Estado surge, entonces, como una reacción a la crisis del centralismo. Aunque muchos de los actuales procesos de descentralización estén vinculados formalmente con políticas más antiguas, ahora ellos deben ser considerados como parte de una reforma del Estado más profunda, que comprende ambos aspectos: el político y el económico, más propiamente, el productivo. Mientras la descentralización política consiste fundamentalmente en transferir poder político a colectividades territoriales subnacionales, la descentralización económica consiste en transferir decisiones sobre producción de bienes y servicios desde los gobiernos hacia productores independientes.

2.3 Razones fundamentales

Entre las principales razones que llevaron a los países de América Latina a involucrarse en procesos de descentralización, se pueden mencionar las siguientes:⁵

- a. *Mejorar la prestación de servicios públicos y hacer más eficiente la administración pública.* Se considera que “la delegación de las decisiones y asignación de recursos en los dirigentes elegidos localmente, puede mejorar el equilibrio entre la combinación

de servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población local” y, gracias a esta proximidad, también es posible exigir a los funcionarios locales que se hagan más responsables por su desempeño.

- b. *Aumentar la participación democrática y fortalecer la legitimidad de las instituciones políticas.* Se considera que la descentralización es una estrategia adecuada no sólo para superar el déficit democrático en la región, sino también para dar mayor poder de decisión a las comunidades locales. Los factores mediante los cuales la descentralización contribuye a la democracia son: crear pesos y contrapesos para la administración central; diseñar nuevos espacios cívicos; brindar oportunidades para nuevos grupos políticos, en particular, aquellos de la oposición; servir como “campo de entrenamiento” para el desarrollo de habilidades democráticas; dar más opción a los ciudadanos para exigir respuestas positivas del gobierno; proveer mayores facilidades para la diversidad en las respuestas a las demandas populares; dotar a la ciudadanía de un mayor sentido de la eficacia política y promover un mayor desarrollo de las iniciativas locales.
- c. *La revalorización del espacio territorial y las nuevas tendencias urbanas mundiales* le han dado mayor importancia a las ciudades debido a la concentración demográfica y a la creciente participación de éstas en el desarrollo económico, donde fenómenos como el de la conurbación plantea grandes retos que obligan a ser creativos en la respuesta a las necesidades de las comunidades. América Latina está viviendo una transición demográfica que ha llevado a pasar de un nivel de urbanización del 61,24% en 1975 a un 73,39% en 1995 y una concentración urbana prevista del 79,90% para el 2015. De esta manera, la región se está ubicando en el mismo nivel de urbanización de Europa y Norteamérica.
- d. *La necesidad de insertarse en forma más adecuada a la globalización* hace que se generen para ello núcleos de desarrollo que construyan ventajas competitivas. Este argumento viene ganando fuerza y ha sido recientemente expuesto en el sentido de que las nuevas tendencias económicas mundiales generan la necesidad de “nuevas formas de *federalismo favorable al mercado* que fomente el desarrollo regional y promueva la descentralización de determinadas funciones a los gobiernos locales, para hacer que la economía nacional sea más competitiva globalmente”⁶. En este mismo sentido, se argumenta que la globalización proveerá un conjunto de oportunidades a los países que sólo serán aprovechadas si los Estados mueven sus esquemas de gestión más allá de las formas centralistas tradicionales.
- e. *La descentralización como instrumento para un desarrollo social más equitativo.* En este contexto, la descentralización y el desarrollo de lo local se constituyen como un modelo de gestión orientado a buscar la superación de la desigualdad social, mediante un mayor acercamiento a las necesidades del individuo y una autogestión más eficiente y participativa de los recursos; es decir, representa el camino más adecuado para transitar en la aplicación de estrategias dirigidas a luchar contra la pobreza que persiste

en nuestros países. El cambio de modelo de gestión pública originado en la crisis del esquema cepalino generó también una respuesta descentralizada a los desafíos de lucha contra la pobreza y búsqueda de la equidad. En función de ello, la mayor parte de las responsabilidades en la prestación de servicios públicos han venido siendo transferidas para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de las mismas.

En resumen, la descentralización ofrece elementos para mejorar la calidad de la democracia, insertar a los países en la globalización y para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

2.4 Panorama general del proceso de Descentralización

Los procesos de descentralización del Estado en América Latina brindan una serie de beneficios, desafíos y riesgos que, en el fondo, no dejarn de generar polémicas. En cada uno de los países en donde ya se han implementado acciones a favor de la descentralización se han enfrentado dificultades pero, en general, se estima que han sido más los avances y logros.

Pese a esas dificultades inherentes, existe hoy un gran consenso sobre la necesidad de descentralizar al Estado como herramienta para enfrentar los retos que en materia de gobernabilidad, competitividad y equidad enfrenta la región centroamericana y Latinoamérica. Se considera que uno de los principales avances es la incorporación en las agendas nacionales de los principios básicos de eficiencia, subsidiariedad, equidad, control social del gasto, participación ciudadana e incorporación del sector privado a ciertas áreas de la gestión pública.

Se consideran a continuación algunas de las principales razones que llevaron a los países de América Latina a involucrarse en los procesos de descentralización; se resumen los aspectos más importantes y positivos derivados de los procesos de descentralización, de acuerdo a investigación realizada en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en el año 2000.⁷

2.4.1 Avances

- a. *Marcos normativos más acordes con las nuevas realidades políticas, sociales y económicas.* Estos avances en el terreno normativo se han manifestado principalmente en el conjunto de reformas constitucionales realizadas en la región, las cuales han caracterizado las Reformas del Estado y las transiciones democráticas. En general, las mismas se orientan a dar paso a nuevos esquemas de distribución de poder y funciones entre los niveles nacional, regional y local de gobierno, así como mayores mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana. De igual manera, se han emitido un sinnúmero de regulaciones encaminadas no sólo a cumplir los nuevos

mandatos constitucionales, sino a dar mayores herramientas de gestión a los territorios y, en particular, a las municipalidades como receptores principales de los nuevos mandatos.

- g. *Innovación en la gestión y formas más eficientes de administración pública.* Si hay algún tema en el cual existe un gran reconocimiento a las bondades de la descentralización, es en el de la innovación en la gestión pública a partir de lo realizado en las unidades territoriales, especialmente a nivel local. A partir de una buena definición de las relaciones intergubernamentales donde se han dado, los gobiernos regionales y locales se han valido de nuevos marcos normativos para generar diferentes esquemas administrativos que permitan atender con eficacia las demandas ciudadanas.
- h. *Generación de nuevas y más equitativas oportunidades de desarrollo económico y social.* Las ventajas dadas por la descentralización están permitiendo que ciertas ciudades y regiones aprovechen mejor sus propias condiciones para insertarse mejor en el proceso de globalización, lo cual implicará algunas ventajas competitivas y la creación de nichos económicos para generar crecimiento y desarrollo.
- i. *Mayor participación y renovación política.* El proceso de descentralización ha abierto los espacios políticos facilitando la gobernabilidad, mediante el surgimiento de nuevas opciones políticas. Así, la descentralización ha facilitado en el plano local una mayor ampliación del poder y de la renovación política, lo cual ha generado nuevos liderazgos democráticos tanto a nivel de los partidos políticos, como en el terreno de los movimientos cívicos y de los liderazgos individuales. En términos generales, se observa una tendencia al refuerzo de algunos de los mecanismos de fortalecimiento de la democracia local, por lo que bien vale la pena detenernos en un breve análisis de este aspecto.

Si bien es cierto que no podemos afirmar que la descentralización sea un proceso consumado en las Américas, sí es posible decir que los escenarios locales han cambiado como resultados de varios factores tales como: los Acuerdos de Paz; las reformas institucionales propuestas o realizadas; la aparición de nuevos actores locales que han venido intermediando la idea de la descentralización, de potenciación de la municipalidad y de la participación de la sociedad en unidades territoriales subnacionales; además, la incorporación a la vida política de grupos que anteriormente estuvieron fuera del juego electoral. Todo esto indica que hay cosas que están cambiando en la cultura política hemisférica. Es una realidad que la localidad y su gobierno resultan en la actualidad más visibles que antes y los ciudadanos, en la mayor parte de la región, han empezado a incorporar en sus visiones una idea menos negativa de los gobiernos municipales o alcaldías y de "lo local".

En Centroamérica se pueden apreciar claramente procesos descentralizadores derivados de procesos de paz que han desatado una dinámica positiva de participación política.

Hoy por hoy, con la firma de los Acuerdos de Paz, hay partidos locales o fuerzas políticas nacionales que estuvieron fuera de la “legalidad” institucional, entran al juego político-electoral con posibilidades de posicionarse en las instancias subnacionales de gobierno. De esta manera, por ejemplo en Nicaragua, a partir de la restauración de las elecciones populares de autoridades nacionales y locales, los sandinistas, que perdieron el poder y nunca antes habían hecho parte del juego electoral, pasan a participar activamente en las localidades. En El Salvador, el FMLN, después de los Acuerdos de Paz, participa de las elecciones nacionales y locales, dejando sentir su presencia en algunas zonas, con lo cual ha modificado la escena local ganándole espacios a sectores tradicionales que han ido cediendo terreno frente a una visión de política distinta. Igualmente, en Guatemala, la pacificación ha permitido la incorporación a la legalidad institucional de la URNG, principal fuerza de oposición tradicional y ha creado condiciones para que las localidades puedan ser gobernadas no sólo por políticos que pertenecen a partidos tradicionales sino por aquellos que han conformado grupos nuevos.

En el caso de Costa Rica, encontramos como el fenómeno político más relevante de los últimos años, el ascenso a la escena electoral de una serie de partidos políticos que participaron y se instalaron en algunas municipalidades, sobrepasando a las fuerzas que habían gobernado la mayoría de las municipalidades tradicionalmente. En las últimas elecciones de 1998, los partidos minoritarios de Costa Rica, nuevos o emergentes, se erigen en la gran sorpresa, obteniendo un porcentaje de un 12,3% de los 57 legisladores y un 12,6% de los 571 regidores.

En la región andina, países como Colombia y Venezuela han visto cómo los partidos tradicionales han cedido inmensos espacios a nuevos líderes independientes surgidos al amparo de las elecciones de alcaldes y gobernadores. Sin entrar a discutir cual ha sido la sostenibilidad en el tiempo, ni las posibilidades de crecimiento en el plano nacional de esos nuevos movimientos, es evidente que, en el nivel local, la disciplina partidista le dio paso al interés de las comunidades de empezar a ocuparse de sus propios asuntos por encima de cualquier consideración política. A continuación se presentan algunos datos importantes.

- a. *Acercamiento del ciudadano al proceso de toma de decisiones.* La descentralización ha facilitado el empoderamiento de las comunidades en todo el hemisferio, no sólo otorgando mayor poder político a los ciudadanos mediante la elección directa de gobernantes locales, sino también mediante el traslado de poder de decisión y fiscalización a las organizaciones sociales. Ello ha sido posible, en buena parte, gracias a la incorporación en los marcos normativos de mecanismos de participación tradicionales o novedosos que han podido variar la forma de hacer política en la localidad. La revocatoria del mandato, el referendo, el plebiscito, los cabildos abiertos, las instancias de concertación, entre muchos otros, son términos que las comunidades organizadas manejan profusamente hoy en día.

- b. *Mejoramiento de las relaciones entre autoridades locales y ciudadanos.* Para ilustrar lo anterior, encontramos que en países de Centroamérica como Guatemala, se ha planteado frecuentemente la propuesta de institucionalizar los cabildos abiertos como una forma de mejorar las relaciones entre las autoridades locales y vecinos de manera tal que resulten obligatorios, sobre todo, para discutir y difundir el proyecto de presupuesto antes de la aprobación, lo mismo que para informar de su ejecución. En El Salvador, los cabildos abiertos fueron estimulados, sobre todo, a partir de una estrategia promovida por la USAID que procuraba otorgarle bases de apoyo al gobierno salvadoreño en 1987 y que consistía en “requerir que todos los proyectos de infraestructura fueran identificados a través de cabildos abiertos, de lo contrario no habría financiamiento”. En la actualidad, los Concejos celebran cabildos abiertos, por lo menos, cada tres meses para informar públicamente de la gestión municipal donde la población participa activamente en la discusión de aspectos que se consideran de interés municipal y aportan sus ideas y sugerencias en los temas que se traten.
- c. *Los cabildos abiertos.* En Honduras encontramos experiencias interesantes como los cabildos abiertos de presupuestación zonal en San Pedro Sula, los cuales sirven para identificar las necesidades de las comunidades, expuestas y priorizadas directamente por las mismas, sobre la base de la asignación presupuestaria del año siguiente que las autoridades municipales exponen y justifican. En Nicaragua se han propuesto algunos mecanismos de participación sobre todo promovidos por el INFOM y el MAS; sin embargo, sólo se ha logrado integrar a la comunidad en la elaboración de diagnósticos. En Costa Rica encontramos que las fórmulas más destacadas de participación de la comunidad en alguna dimensión de la gestión “público-local” son los llamados “Consejos de Distrito” y más recientemente los mecanismos promovidos por la estrategia del Triángulo de Solidaridad. Este último se ha planteado incentivar la participación ciudadana en el diagnóstico de los problemas comunales en una acción coordinada entre los tres elementos que constituyen el triángulo: instituciones públicas, municipalidades y comunidad.
- d. *Institucionalización de nuevas formas de participación social.* En la Región Andina, el caso más reconocido lo constituye Bolivia que ha alcanzado un alto nivel de participación de la sociedad civil y de efectividad de esta participación, gracias a la Ley de Participación Popular, promulgada en 1994, que institucionaliza formas tradicionales de participación ciudadana. La comunidad, organizada a través de las organizaciones territoriales de base (OTB's), participa en el nivel de toma de decisiones, de planificación y de control así como en la supervisión de la gestión local. Adicionalmente, en este mismo marco, se destaca la institucionalización de variados mecanismos de participación como la consulta, el referéndum, el plebiscito y la revocatoria del mandato, entre otros, de reciente promulgación pero no usados por la misma ciudadanía.

De esta forma, la institucionalización de estos nuevos mecanismos de participación ha permitido un mayor nivel de presencia, acción y efectividad de la participación de la sociedad civil, tanto en el control y supervisión de la gestión pública como en la defensa de sus intereses. No obstante, la persistencia de la interferencia y coacción de los partidos políticos repercute en el impacto de estos mecanismos, restándoles efectividad. Bajo el convencimiento que el esfuerzo realizado en la ampliación de espacios de participación por sí sólo no garantizaba el acceso de las comunidades a la toma de decisiones en su propio ámbito, Bolivia complementó en el año siguiente esa estrategia al expedir las leyes de Descentralización y de Municipalidades. En su conjunto, estos tres instrumentos legales han representado la verdadera fundación del concepto de ciudadanía; el reconocimiento de la realidad social en el plano local; la recuperación de la función pública y la incorporación del territorio al Estado.

De lo comentado en los dos últimos aspectos que significan avances, podemos afirmar, en suma, que la descentralización ha modificado y desarticulado el funcionamiento tradicional de la política tanto en el plano regional como local y ha contribuido a generar desequilibrios en el plano nacional. De hecho, los movimientos originados al amparo del desempeño de un cargo por elección popular local o regional que resultan exitosos, terminan asomándose al escenario nacional en las elecciones a Congreso o para Presidente. Todo ello representa avances en el control político, en la defensa de la descentralización y en la forma de hacer política de abajo hacia arriba. Empero, se impone la necesidad de defender el proceso del riesgo de la pérdida de confianza de las comunidades con la aplicación más expedita de los mecanismos de participación ciudadana para el control de la gestión de los funcionarios elegidos como lo es la revocatoria del mandato o, a lo sumo, una mayor observancia de las normas previstas en estos países para la asignación de responsabilidades políticas a aquellos funcionarios que defraudan la confianza ciudadana con sus actos.

2.4.2 Dificultades⁸

A pesar de los avances en un proceso relativamente reciente, éstos no han sido correspondidos en la mayoría de los casos con una readecuación institucional que tenga como eje un modelo de gestión descentralizada de la administración pública que incorpore principios básicos de eficiencia, subsidiariedad, equidad, control social del gasto, participación ciudadana e incorporación del sector privado a ciertas áreas de la gestión. En este sentido, conviene mencionar que a pesar de las grandes ventajas que el proceso ha generado por sus características propias, también ha dejado una serie de enseñanzas sobre aquellas áreas del proceso y su relación con los actores, donde se debe actuar y participar con mayor cautela.

- a. *Imprecisión en asignación de roles y competencias.* Uno de los problemas más comunes es la falta de definición precisa de competencias y atribuciones entre los niveles territoriales, lo cual genera duplicidad de funciones y de gastos. Así mismo,

encontramos que se transfieren competencias a los niveles subnacionales pero el nivel nacional conserva con fines ejecutivos las dependencias que deberían suprimirse por efecto de la transferencia, prescindiendo del beneficio de la disminución del tamaño del nivel central y del gasto que debe operar. Una de las mayores críticas recurrentes en buena parte de nuestros países es que no existe un esquema claro de competencias entre cada nivel de gobierno nacional, departamental y local, así como, con otros actores de la comunidad y el sector privado. No hay una ruta crítica que establezca una matriz o cronograma que responda a cada nivel en qué tiempo se debe ir asumiendo y con qué recursos se puede soportar, independientemente que este programa se vaya ajustando en el tiempo.

De manera análoga, en los países estudiados encontramos que los gobiernos centrales comprometidos con la descentralización aparecen delegando responsabilidades pero a la hora de ceder el manejo y control de las mismas a los entes subnacionales, se frenan o no las entregan con los recursos suficientes para que se cumplan con los fines del Estado. En Colombia, por ejemplo, se tornó casi que insalvable la dificultad que representa para el proceso descentralizador la norma constitucional que establece la facultad de los gobernadores para designar a los directores o gerentes regionales de los establecimientos nacionales con presencia regional, previa reglamentación hecha por el Congreso. Varios proyectos de ley, relacionados con el régimen departamental derivado de la Constitución de 1991, han fracasado en razón de la negativa de los Congresistas a perder las cuotas de poder que logran del Gobierno Nacional al estar centralizada la provisión de esos cargos.

Ante esta dificultad que amenaza en cierta forma la descentralización, se debe buscar un sistema que reconozca las diferencias entre los distintos niveles subnacionales, en el cual se asignen las responsabilidades y los recursos de acuerdo a las necesidades y a la capacidad del ente territorial. Tales distinciones facilitarían las tareas funcionales y reducirían el regateo de recursos y las negociaciones que se dan en condiciones de igualdad entre los niveles de gobierno.

- b. *Deficiencias en el marco jurídico.* Estas se manifiestan en diferentes formas. Primero, en marcos jurídicos incompletos, lo cual significa que son normas que están en la Constitución y no se desarrollan, o en marcos jurídicos atrasados para las nuevas realidades territoriales e incluso en normas incongruentes con otras sobre temas similares. La nueva estrategia de desarrollo plantea pasar de un Estado tradicionalmente grande y central a uno más acorde y estratégico con el desarrollo de una economía de mercado. Esto exige un Estado relativamente fuerte en su eficiencia y capaz de promover la competencia y la equidad y que ejerza capacidades regulatorias bien definidas y tenga, a su vez, la capacidad de formular y ejecutar políticas públicas.

A manera de ejemplo, en Centroamérica observamos que, desde 1986, el régimen municipal salvadoreño cuenta con un código bastante completo en términos del contexto

y ámbito de aplicación. El Código Municipal de este año, otorga 28 competencias y 26 facultades a las municipalidades salvadoreñas, sin embargo, desde la promulgación de la misma, arrastra un candado centralizador que impide el ejercicio de una auténtica autonomía municipal. Así como este caso salvadoreño, encontramos muchas otras en el resto del hemisferio que multiplican las dificultades para que en realidad exista la necesaria y coherente autonomía municipal en materia jurídica.

- c. *Riesgos macroeconómicos*. En algunos casos, la descentralización también ha ocasionado problemas de manejo económico por la creación de rigideces institucionales que hacen del gasto territorial más una carga que una inversión o, bien, porque han afectado los equilibrios macroeconómicos como consecuencia del endeudamiento excesivo de los territorios.

En relación con lo primero, en Colombia hay quienes defienden la tesis que la crisis financiera de las entidades territoriales (departamentos y municipios) tiene que ver con las políticas macroeconómicas que se aplican a nivel nacional y que están vinculadas a la revisión de cláusulas constitucionales. Estas políticas se centran en la reducción del gasto público, la disminución de las transferencias del Estado central hacia las regionales y el recorte de las regalías petroleras. De allí que se planteara entonces la propuesta de aprobar una reforma constitucional que redujera en términos reales las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, así como la revisión de las fórmulas para el pago de regalías a los entes territoriales, reformas que ya fueron aprobadas por parte del Congreso.

Respecto al segundo punto, es evidente que el endeudamiento de las entidades territoriales creció desafortunadamente, en buena parte, como consecuencia de la implantación de la descentralización política. Como se sabe, el crédito juega un papel importante en el financiamiento de los gobiernos subnacionales, especialmente en aquellas ciudades de rápido crecimiento y alta demanda de infraestructura. Desafortunadamente, la ausencia de restricciones al elaborar los presupuestos y de controles al endeudamiento en nuestros países ha llevado a atribuirle al monto de la deuda en cabeza de los entes territoriales, un efecto de desestabilización macroeconómica muy serio. Sin embargo, se debe reconocer que ya se ha comenzado a dar pasos en la solución de este fenómeno con la adopción de normas que combinan estrictas regulaciones para el otorgamiento de créditos por parte de la banca privada y para el otorgamiento de fianzas o garantías por parte del gobierno nacional a créditos efectuados por los entes territoriales que registren sobreendeudamiento, como ocurrió con la aprobación en Colombia de la Ley de Endeudamiento Territorial (o del Semáforo, como también se le conoce) que ya se aplica con buenos resultados y que ha sido reforzada por la mencionada Ley 617. Argentina es otro caso que sirve para respaldar el efecto del endeudamiento de los entes subnacionales en el manejo macroeconómico.

- d. *Transferencia de responsabilidades sin recursos.* En muchos casos, las decisiones descentralizadoras se han encargado solamente de la transferencia de responsabilidades sin que ello haya sido acompañado de los recursos necesarios para asegurar una mínima provisión de dichos servicios a los ciudadanos. En la mayor parte de los casos, los procesos se han enfocado en la transferencia de responsabilidades más que en la generación de capacidades, logrando con ello que los territorios no desarrollen a plenitud su potencial de generación de bienestar económico y social.

Colombia, en 1999, alcanzó apenas un 50% de lo que contempla la ley en el monto de las transferencias, lo que le impide ciertamente a las entidades territoriales cumplir con los compromisos adquiridos agravando el déficit fiscal y la situación social. Lo mismo sucedió en Nicaragua, en donde se ha venido presentando un traslado de responsabilidades –fuera del ámbito legal y constitucional-, las cuales no vienen acompañadas de los recursos necesarios y por las que los gobiernos locales, en razón de la intermediación con las comunidades, muchas veces se ven enfrentados con la urgencia de tener que dar respuesta a problemas y particularidades que no pueden financiar. Para solucionar esto se planteó –como en otros países de la región- la transferencia de un porcentaje del Presupuesto Nacional a las municipalidades. Sin embargo, la concreción de esa norma planteada en la reforma a la Ley de Municipios que pretendía trasladar un 8% del PIB, no alcanzó la votación suficiente en el Parlamento.

- e. *Falta de integralidad del Proceso.* Es claro que para desarrollar una política pública dentro de un régimen político se requiere de la existencia no sólo de una voluntad política sino también de otras políticas que le permitan interactuar, complementarse, dentro del sistema y le ayuden a cumplir sus propósitos u obtener unos resultados. Alejo Vargas⁹, en su ensayo sobre “El Estado y las Políticas Públicas” plantea que una política pública *conlleva la necesidad del diseño de mecanismos de coordinación inter e intraburocráticos que garanticen que las decisiones tomadas se implementan, lo que quiere decir que la política pública no es estática, se va modificando de acuerdo con la incidencia de los actores respecto de la misma y del contexto más estructural.*

Visto lo anterior, podemos afirmar que para hablar de descentralización en nuestros países tenemos no sólo que constatar que exista la decisión de adelantar un proceso descentralizador sino todo un marco jurídico y de políticas públicas que le dé cauce y facilite su concreción. En efecto, no se trata únicamente de decretar la transferencia de recursos y competencias a los niveles subnacionales para reclamar la existencia de una política pública en materia de descentralización. No, se trata de tejer toda una urdimbre de normas que regulen otras actividades en la sociedad y soporten la gobernabilidad en un sistema democrático y, a su vez, garanticen el pleno desarrollo de las políticas descentralizadoras con las que deben interrelacionarse.

En nuestros países no siempre se ha dado esa integralidad, los procesos descentralizadores no siempre han establecido correspondencias entre los aspectos

políticos, administrativos y económicos. Es necesario, por ello, integrar y hacer más coherentes las diferentes decisiones que se toman en estas áreas para lograr un proceso más armónico. Lamentablemente, en muchos casos se ha planteado un discurso de reforma del estado que incluye un componente de descentralización, visualizándola como un fin en sí misma, más que como un medio para impulsar la democracia, la participación y el desarrollo económico y social.

De esa falta de integralidad se derivan carencias y problemas que afectan los procesos, de los cuales podemos citar algunos ejemplos. En Argentina, los problemas actuales de la descentralización se encuentran en los Estados Provinciales que siguen concentrando muchas competencias que podrían ser ejercidas por los municipios. Entre esos problemas se encuentran las diferentes situaciones según cada provincia, las políticas provinciales inestables, las competencias descentralizadas que vuelven a centralizarse en las provincias; las dimensiones de los municipios (municipios muy pequeños que no pueden recibir nuevas competencias); la falta de capacidades para asumir nuevas responsabilidades y la insuficiencia de los recursos que implica la reducción de la coparticipación y la crisis de economías regionales, entre las más relevantes. Lo anterior confirma la necesidad de que, al igual que en Argentina, el análisis y estudio de la situación actual de la descentralización y la autonomía municipal debe verse según las especificidades de cada Provincia.

En Venezuela encontramos críticas similares. Según Allan Brewer-Carías¹⁰, quien fuera miembro de la Asamblea Constituyente de 1999, en un análisis posterior realizado sobre el texto aprobado en el Referendo señaló: *La Constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961. En realidad, sólo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley constitucional en lo que se refería a la transferencia a los Estados de competencias del Poder Nacional. Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación, como era el cambio necesario en la distribución de los recursos tributarios hacia los Estados; y al permitirse la limitación por Ley nacional de la autonomía de los Estados (art. 162) y de los Municipios (art. 168) lo que es negar, de entrada, la idea misma de descentralización política que está basada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes políticos-territoriales.*

- f. *Prioridad de lo fiscal sobre lo político.* Esta es una gran dificultad que comporta el proceso descentralizador en Latinoamérica. La mayoría de las medidas que se han ejecutado y los proyectos que se han aprobado han estado focalizadas en reformas de carácter fiscal y de reducción del gasto público más que en las reformas de carácter político y democratización de las instancias participativas. Se han dejado a un lado temas o han pasado a un segundo plano, por decir lo menos, que son prioritarios para garantizar la

sostenibilidad y la credibilidad del proceso. Es el caso de la evolución en los mecanismos de participación ciudadana y de control social, y de las elecciones locales, que siendo los medios con los que se ha podido permear la cultura centralista de nuestros pueblos con la idea de entregar el manejo de buena parte de las funciones del Estado a las autoridades locales, se han visto estancados y, por momentos, sometidos a los designios de las estructuras políticas tradicionales, mientras que a los ajustes en aspectos fiscales y sus incidencias macroeconómicas se les dedica mayor atención puesto que genera menor costo político.

Se olvida, con frecuencia, que lo que permitió ir generando una relativa rápida aceptación de la descentralización en estos países fue la oportunidad que ofreció la ampliación de espacios de participación para cuestionar la recurrente debilidad de los gobiernos centrales y su demora en resolver los apremios de las comunidades, especialmente en la entrega de servicios públicos, lo cual se vio por lo general acompañada de la desconexión de los cuerpos legislativos y los partidos políticos tradicionales a la realidad local. También se omite que lo que más ha contribuido a lograr este grado de descentralización ha sido la aparición de nuevos grupos de opinión independientes a partir de esos nuevos espacios democráticos creados al amparo de la participación ciudadana. Son grupos que se han ido posicionando y demostrando que en los escenarios locales los intereses en juego no son los mismos que se ventilan en el plano nacional, pero que son los que más afectan la vida cotidiana de las personas y, por ende, deben estar separados de la política tradicional.

Encontramos otros países donde los mecanismos de participación de las comunidades en la toma de decisiones son inexistentes, como es el caso de Ecuador. Se percibe que los niveles subnacionales carecen de instrumentos y de espacios en normas legales que faciliten la participación y el control sobre asuntos de interés colectivo en las regiones, lo cual otorga mayor margen de acción a los niveles centrales de toma de decisiones. En el mismo sentido, se muestra desinterés en fomentar el acceso al proceso de toma de decisiones a las organizaciones o movimientos sociales.

3. Los retos: áreas prioritarias para el análisis y la acción

En la medida que los municipios no logren contar con un mínimo grado de autonomía efectiva, la descentralización municipal seguirá siendo precaria, por lo que hay que avanzar en varios aspectos que aún hoy obstaculizan el normal discurrir del proceso y, por tanto, la consecución de las metas propuestas por el gobierno como propias del mismo. En un primer acercamiento a tales aspectos, se puede subrayar la necesidad de mejoras en el área de gestión financiera, programación de inversiones y planificación social, que sean compatibles con la magnitud de las responsabilidades traspasadas y faciliten el ejercicio de la rendición de cuentas, así como la generación de nuevos mecanismos participativos que justifiquen y legitimen la efectiva autonomía municipal en función de los también efectivos controles sociales a que ésta debe ser expuesta como forma de asegurar una mayor transparencia municipal.

Los principales retos que el proceso enfrenta para la superación de las dificultades son los siguientes:¹¹

- a. Se requiere fortalecer la capacidad de los organismos nacionales responsables de los procesos de descentralización, mediante las siguientes acciones específicas:
 - *Definición precisa de las responsabilidades al interior del Gobierno Nacional* para que un solo organismo sea responsable del proceso o, bien, para que las diferentes instancias aclaren mejor sus roles e integren mejor sus esfuerzos (Ministerio Colombia, Vicepresidencia Venezuela).
 - *Mejoramiento de la capacidad para la construcción de consensos* en torno a los temas que tienen que ver con la descentralización, lo cual implica concertar esfuerzos entre entidades nacionales, organismos técnicos, parlamentos, entidades territoriales y organizaciones sociales, entre otros.

El ejemplo más notable y reciente en esta materia es el de Bolivia que se conoce como el “Diálogo Nacional”, que desembocó no sólo en la asignación de unos importantes recursos para la lucha contra la pobreza con la concertación entre los municipios y las comunidades para un horizonte de quince años, sino en la aprobación de una nueva ley que incorpora un notable mejoramiento a los mecanismos de participación ciudadana y de concertación.

- Fortalecimiento de la capacidad para diseñar y poner en marcha mecanismos de *acompañamiento* al desarrollo territorial y *seguimiento* al proceso. Desde una perspectiva institucional de acompañamiento, resulta interesante mencionar, los instrumentos normativos creados en Ecuador. Por medio de la Ley de Modernización, promulgada en diciembre de 1993, se ha creado el Consejo Nacional de Modernización –CONAM, por sus siglas- el cual es el organismo encargado por ley para coordinar, supervisar y ejecutar el proceso de descentralización. Este ente, por mérito propio, promovió y ejecutó el convenio de promoción de transferencia de competencias, suscrito entre los Ministerios del Ambiente, Agricultura, Obras Públicas y Turismo. El gobierno ecuatoriano, a través de la Comisión Nacional de Descentralización y los ministerios, como ejemplo de esta capacidad conjunta y seguimiento al proceso, preparan los mecanismos que consoliden política, legal y económicamente los nuevos modelos establecidos y propuestos en el seno de este proceso.
- b. *Definición y ejecución de políticas de comunicación claras, concretas y eficientes* con los actores clave, previo a la transferencia de competencias y recursos, durante y después de este proceso.
 - c. *Adopción del Diálogo y la Concertación Política como el instrumento privilegiado* para el desarrollo y promoción de políticas de descentralización. El “Diálogo Nacional” desarrollado por el Gobierno Boliviano como fórmula de concertación en medio de la crisis nos sirve para resumir estos tres propósitos: se requiere *construir consensos para tomar decisiones* y para garantizar que las mismas se *implementen*. La concertación

permite *movilizar voluntades y recursos* necesarios para el éxito de los procesos. El consenso permite *construir compromisos y generar nuevas sinergias*.

- d. *Fortalecimiento de los marcos normativos y el papel legislativo*. La descentralización implica, en muchos casos, reformas constitucionales y legales, en otras, pues el reto es seguir avanzando en la elaboración de marcos jurídicos más coherentes y más adecuados para obtener las ventajas de la misma y evitar sus posibles riesgos. Casi todas las Constituciones del continente estipulan la descentralización como una de las formas de los gobiernos, lo que se requiere es el desarrollo de ese mandato.

En el caso Ecuatoriano, la Constitución es clara y contundente. En su artículo 1° ya indica que el gobierno es de administración descentralizada. En el artículo 124 precisa que la administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada y, en el artículo 224, dispone imperativamente que el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. En Guatemala, al igual que en muchos países, después de la Constitución de 1985, las reformas legales sobre la administración local han sido abundantes; sin embargo, con grandes vacíos legales. Para 1995, antes del desencadenamiento de las reformas legales, la base legal era suficiente y permitía impulsar la descentralización basada en la transferencia de competencias y responsabilidades al municipio; sin embargo, se ha prolongado por un tiempo el establecimiento de un marco legal que se perfila inicialmente como el definitivo a pesar de que no se vislumbran cambios substanciales respecto a la descentralización.

- e. *Correspondencia entre las regulaciones de carácter político y administrativo con aquellas de carácter fiscal*. De esta forma se busca lograr que los procesos se conciben desde perspectivas integrales, de manera que las diferentes variables administrativas, económicas y políticas del proceso se conjuguen armónica y sinérgicamente. En estos casos, será necesaria una revisión del sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Bajo la premisa que el gobierno central toma la decisión de concertar sus esfuerzos hacia los propósitos de la estabilidad macroeconómica, el papel de ellos frente al proceso descentralizador se orienta hacia las funciones de orientación, regulación, seguimiento y evaluación del mismo. Si se observa la experiencia de países de la región como Colombia, Chile y Bolivia, entre otros, la figura de las transferencias intergubernamentales, constituye el instrumento de financiamiento y de control por excelencia.
- f. *Fortalecimiento del papel de los Congresos* como actores fundamentales en el proceso de diseño de estos nuevos marcos legales y compromiso de sus miembros con el proceso. Los parlamentos son esenciales tanto, para expedir la normatividad necesaria, como para servir de foro político para el seguimiento del proceso, ya sea porque allí se expresan los intereses regionales o, bien, porque allí se ejerce el control político sobre el ejecutivo que permite hacer seguimiento y evaluación pública del proceso.

- g. *Fortalecimiento de la planificación y coordinación.* La descentralización es un proceso de largo plazo y, por ello, debe ser visto como un conjunto de decisiones que involucran *distintos actores* actuando a lo largo del tiempo, *cuya acción debe ser convergente*.

La adopción de normas no implica un empoderamiento automático de las administraciones regionales y locales, *es necesario planificar el proceso en torno a las decisiones de carácter administrativo que deben ser adoptadas para su éxito*. Por ejemplo, en Nicaragua el establecimiento de la Comisión Sectorial de Descentralización, mediante el Decreto 44-94 para la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública, ha facilitado espacios políticos e institucionales y han contribuido a definir la estrategia para la descentralización del Estado y el fortalecimiento de los gobiernos locales. En la región andina sobresalen los avances en esta materia que se han dado en Bolivia, con la aprobación de la norma de la Ley Orgánica de Municipalidades; el fortalecimiento de los Comités de Vigilancia con la conformación de los Consejos Consultivos; la Conformación de Mancomunidades municipales y la creación de los Consejos de Desarrollo Económico Local, así como el protagonismo otorgado a las organizaciones territoriales de base (OTB).

Se requiere diseñar mecanismos de acompañamiento.

Las acciones descentralizadoras deben acompañarse del *diseño de políticas y estrategias para el fortalecimiento de las instancias locales*. Hemos dicho que la reestructuración democrática del Estado, y específicamente, la descentralización no tiene posibilidad de convertirse en una realidad, si los actores concernidos, en este caso los actores locales, no hacen suyo tal proyecto.

Sobre lo anterior, en el caso Centroamericano se han hecho grandes esfuerzos para otorgar más protagonismo y peso específico a los municipios que, efectivamente, tienden a recuperar algunos niveles de autonomía política y administrativa; aunque todavía no alcanza la consistencia necesaria en cuanto a los contenidos de la autonomía económica y financiera y el desarrollo de su capacidad técnica de gestión. Centroamérica cuenta con 1.187 municipios (1.295 incorporando a República Dominicana) repartidos en seis países con una población de 44.599.000 habitantes. El 53,48% de ellas y ellos se concentra en áreas urbanas y un 46,52% vive en municipios semiurbanos y semirurales. Ninguno de estos últimos supera los 30 mil residentes, pese a caracterizarse por grandes extensiones territoriales como Ixcán, Quiché, Flores y Petén, en Guatemala, o San Carlos en Costa Rica. El gran desafío pasa, sin duda, por cuestiones primordiales de la revitalización democrática e institucional de estos municipios y sus gobiernos. Incluido, además, el abordaje ordenado, sistemático y coherente de la creación de las bases y métodos para avanzar hacia un reequilibrio de la gestión del Estado (organización, gobierno y administración de funciones y competencias) que otorgue un peso más claro y significativo a la gestión territorial descentralizada.

Para alcanzar objetivos precisos en estas materias, debemos sincerarnos con la realidad municipal. Se requiere una acción vigorosa y sostenida para lograr que los gobiernos municipales alcancen tal calidad. Esto exige medidas, instrumentos y recursos idóneos. Parece necesario reflexionar sobre la voluntad real que debe existir para descentralizar el poder político y económico a favor de los Gobiernos Municipales ya que, a partir de esta definición, parece lógico suponer que las decisiones serán una consecuencia natural.

Se requieren *indicadores que permitan monitorear la evolución del proceso*, generando materia prima y datos reales que permitan establecer y planificar de una manera más exacta las políticas descentralizadoras en cada país, considerando el contexto y las asimetrías en todo el Hemisferio.

- h. *Mejorar la Cooperación Horizontal y un mayor intercambio de información internacional.* El nivel de desarrollo, así como los enfoques con los cuales se han desarrollado los procesos son de una gran variedad pero, antes que un problema, es una fuente inmensa de conocimiento para el desarrollo de políticas. Los avances y dificultades son una gran fuente de información para todos los países. Compartir dicho conocimiento puede ayudar al mejor diseño y aplicación de las políticas públicas en esta materia.

Los préstamos para el desarrollo institucional también representan un importante elemento en este proceso. Argentina, por citar un ejemplo, dentro de sus avances más significativos destaca que en el marco de los convenios de las naciones con organismos de financiamiento multilateral (BID–Banco Mundial), muchos municipios han recibido sendos préstamos y con ellas, grandes ayudas. Por su parte, los gobiernos locales se han visto en la necesidad de identificar necesidades y formular proyectos como requisitos necesarios para tener la opción de los préstamos. Así, como fruto de esta constatación, muchos municipios comenzaron a demandar capacitación y reforma institucional lo que incluye mejorar los mecanismos de participación.

- i. *Ampliar la visión y enfoque de la descentralización y complementariedad técnica y política.* La descentralización no es un asunto de orden exclusivamente técnico. Se trata de la democracia, de una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones; de la equidad en el goce de los beneficios del desarrollo, de la igualdad de oportunidades para el desarrollo de la población más pobre; de los modelos económicos y de la estructura del estado. Es decir que este sistema de gestión tiene una dimensión política ineludible pues implica opciones en la selección de modelos incluyentes o excluyentes, democráticos o elitistas y, además, determina la calidad de vida de la población, la naturaleza de sus aspiraciones y las expectativas de vida de las generaciones presentes y futuras.

Dado lo anterior, es necesario integrar las dos grandes vertientes de la descentralización: *la política*, centrada en el desenvolvimiento de las comunidades a través de su dimensión local y, *la técnica*, buscando objetivos administrativos y de eficiencia de la gestión del conjunto de bienes y servicios gubernamentales.

Como ejemplo de lo anterior, aunque ha mostrado avances técnicos significativos, la situación en Centroamérica presenta un retraso –comparativamente hablando– en cuanto al tema político local. Así encontramos que, por un lado en todos los países de la región, las autoridades municipales son elegidas mediante voto popular (en Costa Rica se presentó la elección directa de Alcaldes por primera vez en las elecciones del 2002), en varios países, además de la participación de los partidos políticos, está abierta la posibilidad que las organizaciones cívicas puedan concurrir a las elecciones municipales con sus propias candidaturas. Asimismo, en todos los países se ha establecido o se avanza con iniciativas concretas hacia la separación de los procesos electorales locales de los nacionales. También se ha generalizado el asociacionismo municipal para la defensa y promoción de la autonomía municipal y el mejoramiento de la capacidad de negociación de las instituciones democráticas locales.

4. Consideraciones finales

El tema de la descentralización en América Latina sigue siendo polémico en cuanto a sus beneficios y riesgos. Las distintas experiencias y enfoques con los cuales se aborda su comprensión, la multiplicidad de objetivos que acompañan su diseño y la proliferación de actores e intereses en su implementación, hacen del mismo un tema difícil. Pese a esas dificultades inherentes, existe hoy un gran consenso sobre su necesidad como herramienta para enfrentar los desafíos que en materia de gobernabilidad, competitividad y equidad enfrenta la región.

Para la promoción de la Democracia, dos aspectos deben ser relevantes en las acciones inmediatas.

- a. *La primacía de la variable política a la hora de desarrollar políticas públicas en materia de descentralización.* Ello implica el reto de entender mejor lo que ella abarca (adecuación institucional y distribución de poder) y los efectos que para los gobiernos democráticos genera.
- b. *La necesidad de mejorar la cooperación entre los gobiernos y facilitar el aprendizaje mutuo.* En este sentido, la creación de la Red Interamericana de alto nivel sobre descentralización, creada en la pasada reunión de ministros en La Paz, Bolivia, se constituye en un elemento significativo para avanzar en los diseños y ajustes de políticas.

En la medida que tengamos un marco común de reflexión y comparación de los distintos avances en materia de descentralización será más fácil encontrar elementos comunes para el perfeccionamiento de estas políticas.

Los países se encuentran en un proceso de aprendizaje y aún es largo el camino que tenemos por recorrer pero, estamos seguros que dar mayor poder a las comunidades y utilizar mejor las respuestas territoriales a las demandas ciudadanas, es la vía acertada para responder a los enormes desafíos que aún tenemos en la región.

-
- ¹ Sánchez, C. (2002). *Instituciones Autonómicas Valencianas y Perspectivas de Desarrollo*. Lisboa, Portugal: Ponencia VII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal. Pág. 1.
- ² Ibid. Pág. 2.
- ³ Finot, I. (2001). CEPAL, *Descentralización en América Latina: Teoría y práctica*. Serie Gestión Pública, No. 12. Santiago de Chile, (Mayo). Págs. 21-29.
- ⁴ Loaeza, S. (Compiladora). (1996). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. México, D. F.: El Colegio de México. Pág. 23.
- ⁵ Ibid., Págs. 31-33.
- ⁶ Herraste, M. J. y G. Zamora. *Ayuntamiento, Política Social y Desarrollo Local* México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México. En: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa5/ayuntpolitsocialydesarr.html>
- ⁷ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2000). Caracas, Venezuela. Págs. 64-78.
- ⁸ Ibid., Págs. 81-88.
- ⁹ Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Capítulo II: Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Bogotá: Almudena. Págs. 53-94.
- ¹⁰ Brewer-Carías, A. (2001). *La descentralización política en la constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)*. Ponencia para las IV Jornadas sobre federalismo, descentralización y municipio. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Mérida, Venezuela, 9-10 de noviembre de 2000. En: Provincia No. 7 (julio-diciembre, 2001). Venezuela: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL Págs. 7-92. En línea: <http://www.monografias.com/trabajos30/descentralizacion-politica-constitucion-1999/descentralizacion-politica-constitucion-1999.pdf>
- ¹¹ Ibid., Págs. 94-96.



EJERCICIO DE REFLEXIÓN

Instrucciones: Con base a los conceptos vertidos aquí y la lectura acuciosa que usted realizó, por favor responda las siguientes preguntas.

1. Investigue la siguiente información de su departamento y elabore los gráficos necesarios para ilustrarlo en comparación con el resto de departamentos del país o con los departamentos vecinos.
 - Índice de Desarrollo Humano departamental. Pág. 312.
 - Pobreza total y extrema en cada uno de los municipios de su departamento. Págs. 325-334.
 - Población por sexo, categoría étnica y departamento, Pág. 349.
 - Tasa de alfabetismo por sexo, categoría étnica y departamento, Pág. 362.
 - Tasa neta de escolaridad por departamento, nivel educativo y sexo, Pág. 369.
 - Empadronamiento y participación en elecciones 1999, según sexo por grupo étnico.
 - Idioma materno por sexo y grupo étnico.

Puede consultar el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, PNUD-Guatemala, "Diversidad Étnica: La Ciudadanía un Estado Plural" anexo estadístico, en las páginas que se citan. El mismo se encuentra grabado en el CD anexo. También puede ingresar a la página Web: www.desarrollohumano.org.gt

2. En el CD anexo encontrará la siguiente presentación en Power Point, *Descentralización\presentaciones\evaluación municipal.ppt*. Visite una municipalidad y haga una evaluación de los cuatro aspectos que se presentan en las diapositivas 5, 6, 7 y 8. El instrumento también está en el CD, con el nombre *Descentralización\documentos de apoyo\evaluación municipal.xls*.

Ingrese los resultados de la evaluación en los cuatro cuadros y, al final, Excel le ofrecerá los resultados totales y un gráfico que le servirá para hacer sus conclusiones, sobre cuatro aspectos que se consideran importantes en el desempeño de la administración municipal.



3. Escriba un ensayo sobre una experiencia exitosa de Administración Pública en Guatemala de acuerdo a los lineamientos que se le presentan en el concurso propuesto por el INAP en el marco del V Congreso Nacional de Administración Pública. El documento se encuentra en el CD con el nombre *Descentralización\documentos de apoyo\Concurso INAP.pdf*. También encontrará un ejemplo de un ensayo sobre: “Descentralización de Servicio Técnicos” Modelo de desarrollo impulsado por organizaciones de productores de la Sierra de los Cuchumatanes, Huehuetenango, 2003. El documento se encuentra en el CD con el nombre *Descentralización\Documentos de apoyo\Ensayo Modelo en Cuchumatanes*.
4. ¿Cuál es el propósito esencial por el cual ha sido valorada la descentralización como alternativa más viable para generar desarrollo local y social? Puede consultar el documento que se encuentra en el CD anexo con el nombre *Descentralización\documentos de apoyo\Descentralización y Desarrollo local.pdf*, a partir de la página 64.
5. ¿Qué procesos genera la descentralización? Puede consultar el documento que se encuentra en el CD, con el nombre *Descentralización\documentos de apoyo\Descentralización en México*.
6. ¿Cómo desarrollaría usted, desde la dinámica educativa, la creación de pesos y contrapesos para la dinámica social en el diseño de nuevos espacios cívicos para promover oportunidades para las mujeres? Puede consultar el documento que se encuentra en el CD, con el nombre *Descentralización\documentos de apoyo\Descentralización y Género*.

→ 3. Descentralización, democracia y desarrollo

Objetivo:

Determinar la relación entre descentralización, democracia y desarrollo local para integrarlo al quehacer educativo universitario.

No hay región hoy en día en el mundo en la que no se estén consolidando o produciendo políticas de descentralización encaminadas a fortalecer sus democracias. Aunque sus avances dependen de las particulares condiciones socio históricas, culturales y políticas de cada realidad, democracia y descentralización, es un binomio que fortalece el desarrollo local.

Guatemala cuenta con una experiencia de descentralización desde 1945; no obstante, este proceso ha sido débil, fundamentalmente por la larga herencia de modelos centralistas y autoritarios.

La firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, constituye un momento clave para el desarrollo social y político de Guatemala. En ellos se establece no sólo el cese de un enfrentamiento armado de 36 años, sino que sientan las bases para la promoción de un conjunto de instituciones necesarias para el fomento del desarrollo social y económico del país. Con la suscripción de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera se plantea la necesidad de establecer una nueva relación Estado-sociedad que haga efectiva la participación social en la gestión pública, lo que puede propiciarse con la transferencia de las competencias administrativas y los recursos necesarios para su cumplimiento, a nivel de gobiernos más cercanos con la población¹.

Los planteamientos de los Acuerdos de Paz respecto a este tema son bien claros y establecen una serie de pasos para transformar las desigualdades que caracterizan al país, pasos que no pueden darse más que en un contexto en el que la participación social y los derechos democráticos se fundamenten en puntos concretos como el fortalecimiento de los gobiernos locales, la funcionalidad de los Consejos de Desarrollo y la aplicación de políticas incluyentes basadas en la inclusión y en la equidad de aspectos productivos, de género, de acceso al crédito, de educación y de participación ciudadana en lo urbano y rural.

El PNUD, en diferentes documentos, propone que el desarrollo humano es *el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida*²; complementado, la democracia es

desarrollo humano en la esfera de lo público; es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas. *Desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales que goza el pueblo.*³

En el sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que “el gobierno del pueblo” lo que significa que las decisiones que nos afectan sean tomadas por todas y todos⁴.

En general, no hay malestar con la democracia pero, hay malestar en la democracia y, para resolverla, es indispensable hacer uso del instrumento máspreciado que ella nos brinda: la libertad. Libertad para discutir lo que molesta, lo que algunos prefieren que se oculte.

La democracia no es una construcción idílica; requiere mujeres y hombres dispuestos a luchar en ese turbulento territorio donde se desenvuelven los intereses y las pasiones, las luchas reales, que son las luchas de poder. La democracia se hace con la política, la única actividad que puede reunir la dura y maravillosa tarea de lidiar con la condición humana para construir una sociedad más digna.⁵

La democracia no es sólo un valor en sí mismo, sino un medio necesario para el desarrollo. La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas.

En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales y, en tanto que las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los objetivos de desarrollo que la nación asuma y cumpla, sobre todo, en lo relacionado con reducir la pobreza. En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales.

La democracia no se reduce al acto electoral, sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política que reconozca y abogue por los derechos de todos. A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía. Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado. Implica una ciudadanía integral; esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.

Se puede afirmar que la descentralización es un instrumento de la nueva propuesta de democratización que busca promover la participación ciudadana y la incorporación de la sociedad civil al proceso de toma de decisiones y ejecución de las políticas del Estado.

La descentralización está inspirada en los movimientos de modernización democrática que promueven la legitimación de las funciones y roles del Estado y se considera como el complemento lógico de un sistema democrático en vías de fortalecimiento y desarrollo.

1. Descentralización y globalización

A partir de 1989, el mundo ha cambiado. El sistema dualista de democracia y socialismo totalitario se ha desmoronado. Se ha puesto término al conflicto este-oeste. El resultado es un mundo que se presenta en forma global.

El globo, en que todo ello sucede, ya no es frenado por ideologías, muros o sistemas. Todo lo que ocurre en este mundo está a la vista de todos. A través de lo regional y lo nacional se ha encontrado con lo global.

Esta es, por ahora, una experiencia general que debe ser incorporada a una fase histórica en la cual el mundo cambia de forma muy dinámica y desordenada. Lo global no es sólo un estado; lo global es al mismo tiempo un desafío para la política, la economía, la ciencia y la cultura que exige una actuación ordenadora. Lo global implica también la idea de una nueva sociedad mundial y de un nuevo orden mundial. Esta situación se nos presenta además con un desarrollo en el nuevo milenio. En este sentido, parece pertinente aclarar algunas ideas acerca del tema de la globalización:

- a. Primero cabe destacar que el concepto de la globalización describe un proceso. Significa la creciente integración de las naciones y de las regiones, sobre todo, una revolución estructural económica. La economía del mundo se encuentra en un cambio radical; se junta al crecer y se interconecta.
- b. A escala mundial surgen enormes mercados, ofertas de mercancías y de trabajo y modernas posibilidades de comunicación. Los mercados y la producción en los diferentes países dependen cada vez más los unos de los otros. A través de la dinámica del comercio con bienes y servicios y por medio de transferencias de tecnologías, nacen mundialmente nuevas estructuras y centros de poder.
- c. La descentralización adquiere mayor importancia por el acelerado proceso de globalización que integra a los países para los mercados de bienes y servicios de información.
- d. La descentralización es indispensable para reforzar las capacidades locales de desarrollo ayudando a la integración armónica de ciudades y localidades al mundo global sin perder sus patrimonios, culturas e identidades. Permite también reforzar la capacidad de los agentes locales para aprovechar mejor las oportunidades externas de desarrollo e integrar el conocimiento y progreso técnico desarrollado en otros territorios.

La descentralización es, entonces, un proceso global “cuyo énfasis”, si bien es cierto ha recaído sobre la dimensión administrativa, cubre otros ámbitos igualmente importantes como las relaciones económicas y el plano productivo, la organización política y las relaciones sociales. La descentralización responde no solamente a circunstancias meramente nacionales, sino también a un nuevo concepto de Estado que se viene configurando en el marco de las transformaciones a nivel mundial, especialmente de globalización.

2. Descentralización y gobernabilidad democrática

La gobernabilidad es la facultad institucional y la posibilidad práctica de ejercer jurisdicción sobre el conjunto de la población asentada en un determinado territorio, pero la gobernabilidad también implica legalidad y legitimidad. La primera supone espacios institucionales para el ejercicio de los derechos democráticos por parte de la ciudadanía. La legitimidad supone la generación de espacios consensuales en los que exista una aceptación y adhesión social respecto del accionar gubernamental.

Involucrar al ciudadano en la administración pública, permitir que exprese sus necesidades y expectativas generales, constituye una forma implícita y explícita de lograr su conformidad política con el sistema y sus autoridades, contribuyendo a desarrollar esos espacios consensuales que permitan la aceptación y adhesión social del ejercicio gubernamental.

La participación social es uno de los medios fundamentales para favorecer la legitimidad. La interacción permanente entre la función pública y la sociedad permite que se desarrollen los lazos que construyan una cultura política en la que el administrador y el administrado se reconocen, se respetan y valoran recíprocamente resolviendo satisfactoriamente el desafío que plantea la gobernabilidad.

La descentralización del sector público, como forma institucional de acercar el poder al ciudadano, es un requisito de la legalidad. De igual manera, la participación como forma social de vincular a la comunidad con el poder descentralizado es un requisito de la legitimidad y ambos elementos de la gobernabilidad democrática.⁶

3. Descentralización y desarrollo local

El desarrollo local se puede definir como el proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, nos encontramos ante un proceso de desarrollo local endógeno. La hipótesis de partida es que *las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales no explotados que constituyen su potencial*

de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, una capacidad empresarial y tecnológica, una dotación de recursos naturales e infraestructura, un sistema social y político y una tradición cultural sobre las cuales se articulan los procesos de desarrollo local.

La descentralización es la primera condición de éxito para el desarrollo local. Contribuye a la democracia y refuerza la autonomía local, liberando estrategias sociales, dinamizando el desarrollo y fortaleciendo la participación ciudadana.

La democracia implica la descentralización, pero no toda descentralización es democrática. Desde hace varios años se ha definido el término “Desarrollo Económico Local”, el que en especial hace énfasis en los aspectos económicos propios de una localidad y que se consideran también el motor de nuevos procesos de participación local.⁷ *Se trata de un proceso de transformación de la economía de la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental para mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados para crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general y, en especial, las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades del dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio.*⁸

En la concepción de Desarrollo Económico Local también se considera de suma importancia el aprovechamiento de los recursos endógenos y no se limita únicamente a los locales. De acuerdo a las experiencias de desarrollo local, se aprovechan también las oportunidades del contexto exterior, ya sea la proximidad a áreas de dinamismo externo o la presencia de grandes empresas en el territorio. Lo importante es construir una estrategia local de desarrollo con capacidad para “endogenizar” los efectos favorables derivados de la existencia de redes de subcontratación de proveedores locales así como de nuevos emprendimientos productivos o de empleo relacionados con esas dinámicas.⁹

El municipio es la institución pública básica para la descentralización. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas lo hace un agente clave para facilitar el desarrollo local.¹⁰

De acuerdo a lo planteado como desarrollo local y al dinamismo endógeno esperado, lo anterior se complementa con el papel del Estado que debe ser animador, con competencias

encaminadas a motivar así como generar mayores y mejores competencias en el territorio lo que se otorga por medio de la descentralización.

Los procesos de desarrollo endógeno se producen gracias a la identificación del potencial económico local y su uso eficiente, lo que se ve facilitado por el funcionamiento adecuado de las instituciones y mecanismos de regulación existente en el territorio. La forma de organización productiva, las estructuras familiares, las tradiciones locales, la estructura social, cultural y los códigos de la población condicionan el proceso de desarrollo local, con ellos, se favorecen o limita la dinámica económica y se determina la senda específica de los municipios y comunidades. Además, el desarrollo local endógeno obedece a una visión territorial y no funcional, de los procesos de crecimiento y cambio.

4. Descentralización y construcción de ciudadanía

La construcción de ciudadanía es un nuevo esfuerzo que pretende fortalecer la práctica ciudadana ya que tiene como propósito una participación sustantiva como un modo real de ejercicio de la ciudadanía, lo cual debe ser también articulado con una concepción de desarrollo local en que los actores sean agentes reales y efectivos del desarrollo ya que, como sujetos activos de ciudadanía, deben liderar la construcción de identidades y proyectos locales, que permitan que la descentralización logre objetivos de progreso social.

La propuesta de la descentralización se apoya fundamentalmente en la participación como elemento clave que asegura la profundización de la democracia. La construcción de una nueva ciudadanía implica el ejercicio de los derechos y deberes porque habilita un escenario social y político donde el ciudadano cumple un papel activo y lo recrea como actor permanente.

El concepto de construcción de ciudadanía es una herramienta fundamental para precisar *el cómo* el ciudadano y la ciudadana se involucra como población en la participación y toma de decisiones locales.

La construcción de la ciudadanía pasa a revertir la idealización y aún la ideologización en el sentido de la falta conciencia de la participación a una instancia en donde las y los ciudadanos ya tienen plena conciencia de la importancia de participar y se rompe la cultura de la pasividad, de la lógica de “ajenidad” que el ciudadano tiene con la cosa pública.

Es falso el presupuesto que el vecino no participaba porque no lo dejaban. No lo dejaban pero, además, no lo demandaba. La cultura tradicional ubica al ciudadano en una postura de “receptor”, de “espectador” más que de protagonista. Para eso se le ha educado desde los distintos ámbitos de la sociedad, a lo que además se agrega que dentro de la tradicional relación entre la Sociedad Civil y el Estado, ésta se articula sobre la demanda que alimenta

el clientelismo político. Tampoco es posible desvincularse del contexto de descreimiento, individualismo, crisis de asociación, etc., que marcaron las coyunturas pasadas.¹¹

En el campo de la gestión pública y la participación se puede afirmar que la situación no es buena, fundamentalmente porque en términos sustantivos la ciudadanía todavía no ha tomado plena conciencia que la participación y el involucramiento es clave para la construcción de sujetos y actores locales.

Quizás el mayor nivel de participación actual es verificable en lo comunal, porque existen mucho más acciones específicas que el Estado canaliza con el aparato municipal, pero esto no construye espacios para la construcción de espacios nacionales más amplios donde, de hecho, se pueden abordar muchas situaciones de mejor forma.

Guatemala, en muy pocos municipios, ha abierto verdaderos espacios de diálogo y comunicación con la ciudadanía en general a través de los Concejos Municipales, por el contrario, los Consejos de Desarrollo han permitido la participación con voz y voto a los dirigentes comunitarios quienes acuden a las reuniones del Concejo de Desarrollo porque son abiertas y permiten espacios de comunicación con las entidades del Estado.

La construcción de la ciudadanía implica generar la participación para brindar a la ciudadanía los siguientes aspectos:

- a. *Información.* Proporcionar información y oportunidades a los ciudadanos para estar mejor informados, aumenta la comprensión de las políticas públicas y aumenta la legitimidad de los gobiernos. La obtención, emisión y difusión de la información se considera tanto ascendente de los ciudadanos a las autoridades, como descendente de las autoridades a los ciudadanos. Puede consistir en la recogida de quejas, en la explicación de las políticas municipales, en la evaluación de la satisfacción de los servicios, etc.
- b. *Aprendizaje.* Escuchar y aprender de los ciudadanos. Estas medidas contribuyen a la mejora de las políticas públicas que se benefician de la opinión de los ciudadanos.
- c. *Intercambio.* Definir los problemas y debatir las soluciones con los ciudadanos y ciudadanas aumenta la eficacia de las decisiones y la rendición de cuentas.

En el año 2003, veinte partidos políticos firmaron en Guatemala, La Agenda Nacional Compartida, este fue un espacio de diálogo multipartidario que tuvo como propósito analizar y profundizar la realidad guatemalteca para desarrollar un mínimo de acuerdos multipartidarios para generar una visión sobre cómo alcanzar el desarrollo del país. En ese momento los partidos políticos definieron la construcción de la ciudadanía de la siguiente manera: *Asumimos la promoción de la participación ciudadana como base de la nueva relación entre los partidos políticos y la sociedad civil, así como la construcción de un nuevo estado. Reconocemos la necesidad de descentralizar el sistema político hacia la sociedad, con la finalidad de acercar la toma de decisiones a la población, generando gobernabilidad democrática.*¹²

5. Descentralización y política económica, administrativa y fiscal

En América Latina existen alrededor de 16 mil gobiernos locales. Con nombres de municipalidad, ayuntamiento, intendencia o prefectura, según sea el país, los gobiernos locales tienen en común el estar dotados de *territorio*; ser habitados por una *población* que mantiene relaciones sociales múltiples, constituir el espacio de desarrollo de una *cultura* única y poseer un *gobierno local* elegido por los ciudadanos. Los gobiernos locales encabezan sistemas sociales complejos y dinámicos que deben ser respetados cuando generan su propio desarrollo.¹³

Se considera que no basta trasladar oficinas a las regiones para que desde ahí se ejecuten las políticas del Estado. Si esto es esencial, también es fundamental que en lo local se creen las instancias necesarias que implementen las políticas territoriales mediante la descentralización de las funciones de las políticas territoriales desempeñadas desde los niveles centrales de gobierno.

En cuanto a lo administrativo, es más fácil identificar en las municipalidades su autonomía en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo. La Constitución Política de Guatemala respalda y consagra esta autonomía municipal con firme propósito de que las municipalidades impulsen procesos de desarrollo que conduzcan, finalmente a la consecución de mejores condiciones de vida para la población.

En Guatemala, la mayoría de los municipios tienen deudas millonarias, muchas de ellas heredadas de gobiernos municipales anteriores. La recaudación propia es deficiente e insuficiente y aunque la mayoría de los municipios tienen fuentes de ingresos por el cobro de ciertos servicios y arbitrios aprobados por el Congreso de la República, el rubro de ingresos propios como el IUSI (Impuesto Único Sobre Inmuebles) no se ha implementado por considerarse que esto implicaría el deterioro de la relación de la comunidad con las autoridades municipales. Sin embargo, tampoco se han desarrollado campañas de sensibilización y pactos fiscales locales en los que se asuma el compromiso municipal de que la totalidad de lo recaudado en la comunidad se destine a proyectos en el municipio y al mismo tiempo sean los contribuyentes y vecinos de la jurisdicción los principales fiscalizadores del uso de sus mismos impuestos.

Es importante fortalecer los gobiernos municipales en diversas áreas, especialmente en lo que respecta a las finanzas municipales. La mayoría de los municipios no cuentan con ingresos permanentes, sustanciales y autónomos a fin de que puedan realizar la descentralización y llevar a cabo en forma eficiente las actividades demandadas por la comunidad.

6. Descentralización y poder local

El poder local comprende una amplia gama de estrategias y metodologías de la base dirigida a construir capacidades individuales y colectivas en el ámbito local y municipal, para mejorar la calidad de vida y para transformar las estructuras sociales, económicas y políticas que limitan dicha capacidad.

Mucho se ha discutido en torno al tema; sin embargo, se asume en este documento que el poder local implica *empoderamiento individual para un bien común y colectivo y un compromiso práctico con estructuras existentes alrededor de esos objetivos*.

La mayoría de los escritos sobre poder local comparten que una de las estrategias del poder local es el “empoderamiento”. La importancia de este concepto es que tiene que entenderse con relación a la comprensión específica de lo que significa “poder”, que no es dominación de un grupo y obediencia de otro, sino una forma de poder generativo, es decir que permite “generar” dinámicas locales, que potencia a los individuos y grupos para lograr todo aquello que se propongan y son capaces de hacer de forma organizada.¹⁴

El poder local es, por lo tanto, liberar, potenciar y aprovechar las capacidades de las personas y las comunidades locales para que logren, como individuos y grupos, los propósitos de beneficio común que se propongan.

Así entendido, el poder local es mucho más que la habilidad de llegar a las estructuras existentes de toma de decisiones. También incluye el proceso mediante el que las personas se dan cuenta que son capaces y tienen derecho a participar en la toma de decisiones.

Algunas entidades que trabajan en el interior de Guatemala y que ejecutan proyectos ya aceptan la idea de que el cambio y el desarrollo no puede ni deben hacerse sólo *para la gente*, sino que se tiene que involucrar a las comunidades como actores y participantes al mismo tiempo que desarrollar los proyectos *con y por la gente*. Este es precisamente uno de los principales vínculos del poder local con la descentralización, ya que por medio de procesos participativos se logrará el empoderamiento de las comunidades y, a partir de ahí, canalizar los esfuerzos colectivos que logren hacer verdaderos cambios en todos aquellos ámbitos que la sociedad local se proponga. En este proceso es de vital importancia la concertación de toda la sociedad, sin discriminar o excluir a ningún sector social, ya que en la medida que los sectores organizados de la sociedad, el gobierno local, las entidades del estado, empresarios y sectores productivos se involucren y asuman un verdadero compromiso hacia el desarrollo integral inclusivo se podrán generar iniciativas y prácticas con visión de nación.

7. Descentralización y gobiernos municipales

La idea de discutir los temas de descentralización, democracia y gobernabilidad en los niveles de gobiernos locales, y principalmente municipales, obedece a la necesidad de que estos conceptos adquieren cada día un mayor significado, porque en estas ideas es posible encontrar la solución a los problemas más apremiantes de nuestra sociedad.

En los últimos años hemos sido testigos de un gran auge de los estudios sobre los procesos de democratización y sobre los problemas de gobernabilidad-ingobernabilidad que han surgido en el mundo. En Latinoamérica, de igual forma, estamos ante la presencia de una nueva corriente descentralizadora que vuelve a replantearse la descentralización como uno de los mecanismos más eficaces de fortalecimiento de las regiones y, en especial, de los municipios.

Alexis de Tocqueville¹⁵ hace cien años planteaba que los municipios eran escuela de democracia donde los ciudadanos pueden participar en el desarrollo y bienestar colectivo. Estos derechos ciudadanos fundamentan la autonomía municipal, al igual que la idea del Estado de derecho, es decir, del imperio de la ley y el reconocimiento de los derechos del municipio como parte de un Estado que se caracteriza por la distribución adecuada del poder público y de las funciones públicas en todo el territorio nacional para el buen ejercicio de sus funciones.

Otro aspecto que fundamenta la autonomía son los propios derechos vecinales, por el hecho de estar obligados a contribuir al sostenimiento del gobierno municipal. En síntesis, ¿qué es la autonomía municipal? Es un derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y la administración de todos los asuntos que los atañen.¹⁶

De esta afirmación se desprende que los elementos principales de la autonomía municipal son el derecho comunal de participar en el gobierno, de elegir y ser electo y el derecho de administrar sus bienes y sus servicios, dentro de un marco legal y a través de órganos representativos dotados de poder y recursos.

De igual forma, la carta europea de autonomía local, la define como la capacidad de las municipalidades para ordenar y gestionar una parte importante de las funciones públicas bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, en el marco de la ley.¹⁷

La autonomía municipal se justifica como un derecho de las comunidades locales integrada por ciudadanos/vecinos quienes por propia voluntad delegan este poder en una corporación a través del voto. Por este motivo dicha corporación deviene positivamente legítima con derecho propio para hacerse responsable y representar a los ciudadanos a quienes se deben. Todo esto dentro de un Estado de derecho.

Las municipalidades, al ser gobiernos locales representativos de la voluntad ciudadana e integrantes de las estructuras nacionales, tienen los siguientes derechos:

- a. *Derechos de las autoridades locales electas libres y democráticamente.* Que legalmente se aseguren condiciones para el libre ejercicio de su mandato; a recibir compensación financiera adecuada al ejercicio de su mandato y responsabilidad, a mantener sus beneficios y la protección social de que gozaban antes de ser autoridades; a que sólo la ley determine cuándo es incompatible su cargo público con otros, a un proceso legal justo, previo a toda acción de suspensión o destitución definitiva.
- b. *Derechos de los ciudadanos.* A elegir, libre periódica y universalmente a sus autoridades; a que las responsabilidades públicas y obligaciones estatales les sean próximas; a que se les consulten las decisiones de gobierno y administración que les afectara.
- c. *Derechos de las municipalidades.* Al apoyo del sistema gubernamental para su fortalecimiento; a participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, a que se le consulte con relación a la asignación de los recursos; disponer libremente la adaptación de sus leyes generales a las condiciones locales, a no desatender sus responsabilidades por compartir otras con niveles superiores de gobierno, y a no ser intervenidos so pretexto de subvenciones; a contar con medios judiciales para defender su autonomía y sus intereses ante cualquier poder; a libertad de organización de administración, así como disponer libremente de recursos propios y suficientes, y a fijar cuotas y atributos a sus administrados; a que se les restituyan pronto sus autoridades cuando legalmente hayan sido suspendidos o destituidos.

Dentro de los aspectos más relevantes de la descentralización se encuentra el incremento de la eficiencia administrativa municipal y una mayor presencia en la toma de decisiones y administración de servicios que históricamente habían estado a cargo del gobierno central y sus ministerios. Con la descentralización, hasta ahora puesta en marcha, de lo que se trata es de trasladar recursos a los departamentos y a cada municipio para que tengan un manejo autónomo de sus propios recursos, en algunas regiones inclusive se han conformado las *mancomunidades*. El origen de esta opción viene desde los años cincuenta, del siglo pasado, y consiste en determinar una región que no necesariamente incluye a un solo municipio, sino a varios de ellos que buscan soluciones conjuntas a problemas comunes de tal manera que, uniendo sus presupuestos y propuestas, pueden manejar de mejor manera sus recursos para la realización de obras públicas que se supone favorecerán a la región mediante el empleo y la redistribución de las inversiones.

En Guatemala, el artículo 253 de la Constitución de la República establece explícitamente que los municipios son instituciones autónomas y que disfrutan de una serie de derechos como elegir a sus autoridades, disponer de sus recursos, atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial pero, en la práctica, la autonomía municipal está limitada por la misma

Constitución de la República que instituye que exclusivamente el Congreso de la República puede definir los impuestos ordinarios, arbitrios y otras contribuciones financieras.

No hace más de quince años que el gobierno central inició un proceso de transferencia de recursos financieros a los municipios cuando se definió por primera vez el situado constitucional del 8%. Con este proceso comienza la participación económica del municipio en el presupuesto público de la República de Guatemala tendiendo a aumentar, en 1998, las transferencias del gobierno central equivalían a 1.165 millones de quetzales, constituyendo el 7,6% del total de los egresos gubernamentales de ese ejercicio fiscal.¹⁸

Actualmente el situado constitucional se ha elevado al 10% del presupuesto nacional y se han aprobado otras formas de transferencias corrientes a las municipalidades como el porcentaje por el impuesto de circulación de vehículos, el IVA-Paz, en vigencia desde 1997, la recaudación por Impuesto Único sobre Inmuebles, IUSI, la recaudación por multas de tránsito por medio de la autorización de la Policía Municipal de Tránsito (PMT). Los municipios también pueden acceder a los fondos provenientes del Concejo Departamental de Desarrollo que año con año se ha incrementado.

A pesar de que las municipalidades están política y financieramente habilitadas para ejercer a plenitud funciones y acciones delegadas por el gobierno central, una serie de obstáculos se presentan también para su implementación, dentro de ellos, citamos los siguientes:¹⁹

- a. La mayoría de las autoridades locales está de acuerdo con la idea de la descentralización, pero más de la mitad tiene escasos conocimientos sobre sus ventajas y desventajas.
- b. Las municipalidades pequeñas y medianas consideraban que la descentralización debía aplicarse en una forma rápida, mientras que las más grandes optaban por el gradualismo.
- c. Los funcionarios locales tenían muy poca capacidad de entender el significado y los posibles impactos de la descentralización.

Una de las principales recomendaciones que se ha planteado a los gobiernos municipales es el ejercicio de la auditoría social, de la transparencia en la gestión municipal, ya que la falta de la misma ha frenado el proceso de descentralización debido a los conflictos comunitarios que han generado violencia por los señalamientos de corrupción en contra de los alcaldes, por el aumento de las tarifas de los servicios municipales, en especial del suministro de agua potable.

Algunos consideran que el alto grado de conflictividad en la gestión municipal obedece a que el proceso de descentralización se ha precipitado por circunstancias ajenas al propio desarrollo de las capacidades locales de asumir nuevas responsabilidades. Dentro de este proceso se señala la presión de organismos internacionales que condicionan la ayuda o los créditos,

sino se hace énfasis en la descentralización y en la participación social. La otra razón es la falta de una cultura del diálogo y toma de decisiones democráticas desde lo local que impide la aplicación de una agenda participativa en el proceso de transición a la democracia.

En cada uno de los departamentos del país los sectores de gobierno donde se propuso aplicar la política de descentralización fueron los servicios de educación y los de salud. Se esperaba que con la descentralización se incrementara la cobertura, equidad, eficiencia y calidad de los servicios, además de disminuir su costo de operación e incrementar la efectividad de sus acciones en las poblaciones objeto. Sin duda, la propuesta descentralizadora generaba para los gobiernos y para un sector importante de actores sociales y políticos, un conjunto de expectativas que podrían contribuir a resolver los problemas de atención a la salud en un contexto de crisis.

La descentralización de la educación y de la atención primaria de salud son los ejes de las reformas de política social que se están realizando con el fin de mejorar la eficiencia de la provisión de los servicios y de fortalecer, al mismo tiempo, el proceso de democratización puesto en marcha en cada región.

Sin embargo, después de varios esfuerzos realizados, la evaluación indica que ninguno de estos sectores ha tenido una correcta coordinación con el municipio sino que, por el contrario, la implementación de estos servicios aún sigue estando en estructuras paralelas que limitan su implementación.

En materia de salud y educación se observa una real desconcentración, pero no una verdadera descentralización ya que la mayoría de las decisiones se toman a nivel central y no se coordina con el municipio.

En cuanto a la evaluación del desempeño, hay resistencia de los docentes a aceptar que la participación y transferencia parcial del poder y la toma de decisiones a las comunidades rurales contribuye al mejoramiento de los resultados educativos.

El gobierno municipal es el ejecutor de la política económica y social del municipio, sobre él recae la responsabilidad de generar alternativas de desarrollo de toda índole en su municipio y permitir el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

De la capacidad de liderazgo del alcalde depende, en buena medida, la calidad de las propuestas para crear relaciones dinámicas entre las instituciones presentes en el municipio, en el departamento, la coordinación con las diferentes entidades nacionales e internacionales, y con el sector público y privado. Del rol y desempeño del alcalde municipal dependerán muchas de las dinámicas en materia económica y en la vida política del municipio, especialmente en materia de participación y en la construcción de espacios de diálogo y propuestas locales.

La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural faculta a los diferentes actores sociales locales a participar²⁰; sin embargo, en algunos municipios, los señores alcaldes no han realizado una amplia convocatoria hacia todos los sectores civiles debido a la falta de apertura hacia el diálogo y la crítica o por no estar de acuerdo en la creación de espacios democráticos de participación. Por el contrario, en otros municipios, la dinámica de participación ha generado acciones a favor del desarrollo y en respuestas y propuestas validadas por las comunidades.

Esta situación se espera que poco a poco se transforme y, en la medida que se renueve la mentalidad y los mismos gobiernos municipales, se logrará incluir en la práctica municipal el ejercicio democrático que poco a poco permitirá legitimar y, por qué no, reeligir a los alcaldes que trabajen con su municipio y no sólo para el municipio.

El Concejo Municipal es la autoridad colegiada que apoya para establecer las orientaciones fundamentales de la gestión municipal en los asuntos económicos, políticos y sociales. Es a través de acuerdos que celebra el Concejo Municipal que se adoptan directrices importantes como el plan de desarrollo municipal, el plan de ordenamiento territorial, el presupuesto anual y el programa de inversiones. El Concejo Municipal, en su función de control político, debe monitorear los resultados obtenidos por la gestión municipal, en particular, en el campo económico.

La función del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE) es coordinar y racionalizar acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo local y participar activamente en la formulación del plan de desarrollo y programas orientados a vigilar el correcto uso de los bienes del municipio. Sus funciones están definidas en la Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto Ley del Congreso de la República de Guatemala, 11-2002, publicado en el Diario de Centroamérica el 15 de abril del 2002, Artículos 11, 12.

En algunos municipios no se ha logrado conciliar y mucho menos integrar el trabajo y la visión del Concejo Municipal con el COMUDE. Este es uno de los principales retos y obstáculos por resolver. En muy pocos municipios ambos actores municipales han logrado un buen entendimiento, sin embargo, ya existen innegables avances en la institucionalización de los consejos de desarrollo, como los ejercicios de planificación estratégica desarrollados en los COMUDEs y CODEDEs (Consejo Departamental de Desarrollo)²¹ en el marco de la validación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza; los ejercicios de microplanificación realizados por una cantidad indeterminada de los COCODEs (Consejo Comunitario de Desarrollo)²²; las primeras experiencias de rendición de cuentas en algunos municipios y, la dotación de recursos financieros provenientes del IVA y de otras fuentes.

El surgimiento de una nueva conciencia política en las regiones y municipios revela que la descentralización no debe ser considerada como una moda pasajera, sino que debe tenerse

muy en cuenta en el diseño de las reformas políticas y en el desarrollo productivo. Sin embargo, hay todavía una disparidad entre las exigencias crecientes y posibilidades actuales de compatibilizar efectivamente las políticas territoriales de desarrollo.

Cuando los municipios logran establecer mancomunidades o asociaciones de municipalidades a fin de obtener ventajas de las economías y mejorar la eficiencia de los servicios comunes como, suministro de agua, recolección de desechos generados por el hombre y otros que identifiquen, se logra eficientar los recursos y establecer estrategias territoriales complementarias.

A pesar de todo el respaldo legal para la descentralización municipal, la descentralización de los servicios principales como el de educación y salud aún sigue en manos de las direcciones departamentales tanto de salud como de educación. En el caso de la Dirección de área de salud, ésta tiene capacidad rectora subsidiaria y ejecuta un gasto descentralizado en la compra de algunos insumos, pero no coordina con el municipio. En el caso de la Dirección Departamental de Educación, no cuenta con la capacidad de decisión, sino únicamente de representación de las políticas ministeriales; por ello, se requiere que las Direcciones Departamentales de Salud y Educación, junto con las supervisiones municipales, diagnostiquen las necesidades de sus comunidades y establezcan el punto de partida para medir el impacto de la descentralización en la calidad del servicio educativo y de salud.

8. Descentralización y participación ciudadana

La relación que existe entre la democracia y la participación ciudadana es indisoluble.

La construcción y consolidación de la democracia es una tarea que involucra no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también y de manera destacada, a los ciudadanos y ciudadanas, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de la democracia.

La participación de los ciudadanos y las ciudadanas, de las agrupaciones sociales y de la sociedad en su conjunto permite dirimir problemas específicos, ayuda a encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

Por lo tanto, participar no es legitimar decisiones ya tomadas. Participar, en términos formales, es intervenir en la toma de las decisiones en términos reales. *La participación en sí misma genera un plusvalor a la hora de mejorar la gestión, porque la gente se compromete y es más fácil producir impacto.*²³

Pocos términos son los que se usan con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano que el de *participación* y, quizás, ninguno goza de mejor fama.

Aludimos constantemente a la participación de la sociedad desde planos muy diversos y para propósitos muy diferentes, pero siempre como una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas.

Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida.

La participación es la invocación a la democracia, término tan cargado de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de esa palabra. *La participación suele ligarse, por el contrario, con propósitos transparentes -públicos en el sentido más amplio del término- y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término grato.*²⁴

Sin embargo, también es un término demasiado amplio como para tratar de abarcar todas sus connotaciones posibles en una sola definición.

Participar, en principio, significa “tomar parte”; convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona pero, también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social; nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los ermitaños, pues sólo se puede participar con alguien más.

De ahí que el término *participación* esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas, los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla.

La participación, pues, no es suficiente para entender la dinámica de la democracia pero, sin participación, sencillamente la democracia no existiría.

9. Participación ciudadana y concertación

El análisis de los cambios que se gestan en la relación entre los gobiernos locales y los demás actores sociales requiere, en primer lugar, de la identificación de los espacios sociales donde se llevan a cabo estas transformaciones. En el momento que las experiencias de participación de cada municipio constituyen ámbitos de interacción y concertación se construirá una nueva institucionalidad que permitirá una mejor relación entre los gobiernos locales y la ciudadanía. Este espacio permitirá el diseño de nuevas estrategias de desarrollo y permitirá construir redes de cooperación orientadas a la innovación y la participación.²⁵

No obstante, la descentralización por sí sola puede no ser suficiente para desatar procesos de desarrollo local. Son necesarios cambios culturales e institucionales profundos sobre la manera de concebir y utilizar el poder público. Es necesario pasar de una administración tradicional, en que al Estado se le exige la solución integral de los problemas, a formas de gestión participativa y asociativa, donde los ciudadanos son sujetos de derechos y deberes y todas las instituciones aportan para superar los obstáculos.

La invitación para que se integren más y más actores al proceso democrático está abierta, y depende en buena medida de la calidad y habilidad de quienes tienen el poder de convocar. De la congruencia de estos estímulos externos, surgidos del ambiente en el que tiene lugar la organización colectiva y de motivos individuales para participar, surge naturalmente la confrontación de opiniones, de necesidades, de intereses o de expectativas individuales frente a las que ofrece el conjunto de las entidades y actores sociales reunidos.

No se puede participar para obtener, siempre, todo lo que cada individuo desea. Lo que quiere decir que los propósitos de la organización colectiva sólo excepcionalmente coinciden a plenitud con los objetivos particulares de los individuos que la conforman: entre las razones que animan a cada persona a participar y las que produce una organización de seres humanos, hay un puente tendido de pequeñas renunciaciones individuales. De aquí, el segundo dilema del término, la participación ciudadana no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir invariablemente, los mismos resultados para quienes deciden “formar parte” de un propósito compartido.²⁶

10. La auditoría social

La auditoría social es un derecho contemplado en la legislación guatemalteca. El artículo 30 de la Constitución Política de la República establece: *Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar.*²⁷

El artículo 19 de la Ley General de Descentralización establece: *Las comunidades organizadas conforme la ley, tendrán facultad para realizar auditoría social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sea en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional.*²⁸

La auditoría social es una actividad pública que faculta a los ciudadanos y ciudadanas en el derecho de pedir rendición de cuentas sobre el desarrollo de un proyecto, plan o política, o reportar sobre el desempeño de los y las funcionarios públicos.

10.1 Características de la auditoría social

- a. Es un proceso participativo porque deben participar el mayor número de sectores organizados y grupos sociales interesados.
- b. Quienes participan van construyendo confianza política entre sí y con el Estado.
- c. Obliga al Estado a compartir con la ciudadanía la responsabilidad en la toma de decisiones.
- d. Permite el consenso entre quienes participan.
- e. Asegura la eficiencia de la función pública.
- f. Legitima las políticas públicas, los planes, programas y proyectos del Estado.
- g. Transparenta la ejecución de los fondos públicos.

La auditoría social puede ser practicada a las funcionarias y los funcionarios de las instituciones del Estado de los tres poderes: Legislativo, Judicial, Ejecutivo, así como de las instituciones autónomas y semiautónomas como los gobiernos municipales, gobernadores y gobernadoras departamentales, integrantes de los Consejos de Desarrollo, Funcionarios en general y cualquier otra figura pública que maneje fondos del Estado.

La auditoría social puede hacerse desde cualquier instancia que decida la sociedad, por ejemplo, desde los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, desde las organizaciones locales, comités de ciudadanos o núcleos comunitarios.

La ciudadanía puede solicitar todos los documentos públicos que elaboren los funcionarios y las funcionarias públicos, en especial los planes, programas y proyectos de las autoridades municipales, departamentales, regionales y nacionales incluidos los gobernadores y las gobernadoras. Es tarea de la ciudadanía auditar y verificar el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación, los presupuestos municipales y departamentales, las políticas públicas, los planes de desarrollo, las estrategias, los proyectos, las agendas de trabajo del Congreso de la República, los negocios públicos, las promesas de las campañas electorales sobre todo aquellas que quedan escritas y firmadas cuando son candidatos y candidatas, también están sujetas a la auditoría social los proyectos de las organizaciones no gubernamentales.²⁹

Las pautas para desarrollar una efectiva auditoría social ya están siendo cimentadas; sin embargo, no será fácil acostumbrarse a desarrollar este ejercicio en Guatemala, en donde todavía muchos funcionarios y funcionarias no desean que este proceso esté abierto.

Algunos funcionarios, sin embargo, ya tienen una mejor visión y convicción de que la mejor manera de legitimar su desempeño en el ejercicio de los cargos públicos es por medio de la transparencia.

- 1 Burgos, A. (1993). *La Descentralización y la Desconcentración en el área rural*. Guatemala: s/e. Pág. 4.
- 2 PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, PNUD. Pág. 33.
- 3 Amartya, S. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta. Pág. 13.
- 4 Mark, M. (2003). *La Democracia en América Latina*. Washington: PNUD. Pág. 25.
- 5 Dante, C. (2003). *Informe Democracia en América Latina*. Chile: PNUD. Pág. 20.
- 6 Barbery Anaya, R. (2001). *El Modelo Boliviano de Descentralización y la Gobernabilidad*. Bolivia: Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible –CEPAD. Pág. 45.
- 7 *Desarrollo Local y Descentralización* (2001). El Salvador: CONFEDELCA. Pág. 3.
- 8 Alburquerque, F. y P. Cortés. (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. Guatemala: CEPAL/GTZ. Pág. 19.
- 9 Ibid., Pág. 24.
- 10 Acosta Arévalo, J. O. (2001). *Experiencias de Desarrollo Social en lo Municipal*. México: INAFED. Pág. 8.
- 11 León Aravena, J. A. *El proceso de descentralización en Chile y las fronteras de la Ciudadanía*. Chile. En línea: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p18.1.htm> Artículo elaborado con base al Fondo de Investigación de la Universidad del Bio-Bio, Proyecto DIPRODE N° 992619-4. Pág. 14.
- 12 *Agenda Nacional Compartida*. (2002). Guatemala: s/e. Pág. 32.
- 13 *La Agenda del Municipio Latinoamericano*. Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios, Quito, Ecuador: FLACMA, (2003). Pág. 8.
- 14 Arancibia, J. et al. (1991). *Poder Local, Viejos Sueños Nuevas Prácticas*. Guatemala: Consejería en Proyectos. Pág. 121.
- 15 Patrice Guinard: *Alexis de Tocqueville, el Visionario de la Modernidad* (versión francesa, 02.2001: <http://cura.free.fr/docum/10toc-fr.html>) En: <http://cura.free.fr/docum/v11toc-es.html>
- 16 *Declaración del tribunal constitucional de España*, del 28 de julio de 1981.
- 17 Navarro, A. (1999). *El Papel de los Gobiernos Locales*. México: En Línea: <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/jacabello.PDF>. Pág. 8.
- 18 PNUD. (2003). *Cuaderno sobre las Particularidades del Proceso de Descentralización*. Lima, Perú: PNUD. Cuaderno No. 5. Pág. 19.
- 19 Gálvez Borrel, V. y R. Camposeco Hurtado. (1997). *Políticas de Descentralización y Capacidades de Gestión Administrativa y Financiera de las Municipalidades*. El Salvador: FLACSO.
- 20 Artículo 11, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Ley No. 11-2002 del Congreso de la República. Publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 2002.
- 21 Sus funciones están definidas en la Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto Ley del Congreso de la República de Guatemala, 11-2002, Publicado en el Diario de Centroamérica el 15 de abril del 2002, Artículos 09,10.
- 22 Sus funciones están definidas en la Ley de Consejos de Desarrollo, Decreto Ley del Congreso de la República de Guatemala, 11-2002, Publicado en el Diario de Centroamérica el 15 de abril del 2002, Artículos 13, 14, 15, 16, 17.
- 23 Zicardi, A. (2005). *UNAM, Descentralización*. Guatemala: FLACSO. Pág. 5.
- 24 Merino, M. (s/f). *La Participación Ciudadana en La Democracia*. México, D.F.: (s/e). Pág. 111.
- 25 Morales, F. (2002). *Hacia Una Relación Entre Los Gobiernos Locales y Los Ciudadanos*. Managua: (s/e). Pág. 19.
- 26 Merino, M. Op. Cit., Pág. 134.
- 27 Artículo 30, Constitución Política de la República de Guatemala, 1995.
- 29 Artículo 19, Ley General de Descentralización. Guatemala, 2002.
- 29 *Auditoría Social, antídoto contra la Corrupción*. Programa de Capacitación para la Participación Efectiva en el Sistema de Consejos de Desarrollo. Guatemala: SEPREM. (2004). Pág. 58.

No. 3



EJERCICIO DE REFLEXIÓN

Instrucciones: Con base a los conceptos vertidos aquí y la lectura acuciosa que usted realizó, por favor responda las siguientes preguntas.

1. Lea los siguientes artículos del Decreto Ley del Congreso de la República de Guatemala, 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo y responda las siguientes preguntas.
 - a. ¿Qué es un COCODE y cuáles son sus funciones?
 - b. ¿Qué es el COMUDE Y cuáles son su funciones?
 - c. ¿Qué es el CODEDE y cuáles son sus funciones?

Encontrará esta ley accedando las siguiente ruta en el CD anexo: Descentralización\ Documentos de apoyo\Ley de Consejos de Desarrollo Guatemala.
2. Usted deberá asistir a la reunión de un COCODE o COMUDE y responder las siguientes preguntas:
 - a. Número de participantes
 - b. Principales temas abordados en la agenda
 - c. Forma de tomar decisiones.
 - d. Y finalmente comentar sobre lo que dice la ley y la práctica ciudadana observada.
3. Visite un centro educativo de educación media y ofrezca una conferencia, charla o taller sobre lo que es la ciudadanía. Usted puede utilizar el material que se anexa en el CD y lo encuentra en la siguiente ruta: Descentralización\Presentaciones\ Bienvenid@s a la Democracia; Descentralización\Presentaciones\Participación Ciudadana y Código Municipal; Descentralización\Presentaciones\Comercial por la paz. También puede utilizar el documento: Descentralización\documentos de apoyo\Cómo ayudar a su hijo a ser un buen ciudadano. Al final usted deberá presentar una memoria de la actividad, con el listado de participantes, fotos, firmas y documentar el proceso de su charla, indicando cuáles fueron las preguntas que le hicieron, cómo fue recibido el mensaje, etc. Termine reflexionando sobre lo que sintió y qué cosas vio que no son completamente palpables.



4. Por favor, lea la Ley de Descentralización y la Política Nacional de Descentralización (anexas en el CD) y responda las siguientes preguntas.
 - a. Explique por qué es necesaria la descentralización en Guatemala.
 - b. ¿Por qué es necesario el ordenamiento territorial para generar el desarrollo local y la descentralización territorial?
 - c. ¿Cómo puede la Administración Pública coadyuvar al desarrollo local y la descentralización territorial?
 - d. ¿Qué importancia toman los Derechos Humanos y la Interculturalidad en la descentralización del Estado?

Usted encontrará estos documentos en el CD anexo siguiendo la siguiente ruta de acceso: Descentralización\documentos de apoyo\Ley de Descentralización.pdf ó Descentralización\documentos de apoyo\Política Nacional de Descentralización.

5. *Encuesta sobre descentralización ejemplo caso Escuintla.* **Usted deberá hacer una encuesta con las siguientes preguntas:**
 - a. ¿Existe gobernabilidad democrática en Guatemala?
 - b. Cree usted que hemos avanzado en la implementación de políticas a favor de la DESCENTRALIZACIÓN?
 - c. ¿Cree usted que hemos avanzado en la implementación de políticas en favor de la DESCONCENTRACIÓN?
 - d. ¿Cree usted que existe una relación entre el desarrollo humano sostenible y la descentralización?
 - e. ¿Cree usted que se han implementado políticas públicas con equidad de género?
 - f. ¿Considera usted que existe una política de estado con referencia a la interculturalidad en Guatemala?

Como mínimo deberá realizarla a 10 personas y preguntar el por qué de su respuesta. Usted encontrará un ejercicio similar en su CD realizado al Consejo Departamental de Escuintla en el año 2004. Siga la siguiente ruta de acceso para conocer el trabajo que se realizó: Descentralización\Documentos de apoyo\consulta sobre descentralización en Escuintla.

4. La experiencia de Descentralización del Estado en Guatemala

Objetivo:

Conocer la experiencia de descentralización del Estado en Guatemala, analizando las distintas etapas del proceso.

1. Formación histórica del Estado en Guatemala

En este apartado se realiza un breve análisis de las principales etapas del proceso de formación histórica del Estado guatemalteco, tomando como base un reciente ensayo:¹

1.1 Breve referencia a la conquista y al período colonial

De acuerdo con los principales historiadores guatemaltecos contemporáneos, cualquier estudio sobre el Estado en Guatemala tiene que remontarse necesariamente a la época colonial. En este sentido, fundamentalmente nos interesa dejar claro que el proceso de conquista y posterior colonización y dominación española, constituyen las raíces y las bases más importantes en el proceso de formación del Estado, es decir, las formas de propiedad y clases sociales cuya naturaleza sólo se puede comprender teniendo claridad sobre las raíces originales de su dominio, que se dieron esencialmente alrededor del proceso de concentración de la tierra que dividió a la sociedad guatemalteca en dos clases sociales marcadamente diferenciadas. Por un lado, los conquistadores, colonizadores españoles y sus descendientes y, por el otro, las mayorías de indígenas despojadas de su única fuente de riqueza, como lo es la tierra.

En este marco se explica el surgimiento de una estructura social agraria caracterizada por el latifundio y el minifundio, la concentración de la tierra, el sometimiento y explotación de la fuerza de trabajo de los indígenas. En consecuencia, la naturaleza del Estado colonial sólo se puede explicar en función del conocimiento del tipo de relaciones de producción en que descansaron las distintas instituciones del poder implantadas durante esta época que abarca un poco más de trescientos años.

1.2 La independencia de 1821 y el período de la reforma liberal de 1871

A partir de la independencia de 1821, Guatemala se independiza de España y se inicia un proceso de construcción de un Estado independiente. Sin embargo, se mantienen las

características de la estructura social agraria. Las instituciones y el ejercicio del poder se concentra en la oligarquía terrateniente y se constituye en grupo hegemónico dominante.

Posteriormente, se ubica el período de la llamada “Reforma Liberal” desde 1871 hasta la caída del dictador Jorge Ubico en 1944. Se observa la incorporación definitiva de Guatemala al comercio internacional y a la división internacional del trabajo, lo que explica el apareamiento de los monopolios y enclaves extranjeros, así como la consolidación del país como productor y proveedor a los “centros hegemónicos” de los recursos naturales, especialmente el café que fue durante todo ese período el cultivo que por excelencia mantuvo la economía nacional. Diferentes autores han estudiado este período con nitidez. En este sentido, se apunta que *...en el país, en el año de 1853, se produjo una plaga que arruinó muchos nopaleros, lo que lógicamente afectó la producción y exportación de grana, la cual se dañó aún más con la expansión de los colorantes químicos (anilinas alemanas). Este fenómeno hizo que se empezara a desarrollar el cultivo del café ya que las posibilidades de exportar grana o cochinilla prácticamente eran nulas.*²

El nuevo cultivo planteaba la necesidad de un Estado que fomentara amplias extensiones de tierra sujetas a propiedad individual, crédito modernizado y mano de obra barata y en abundancia. Esto no lo permitía la clase dominante de ese entonces, compuesta, fundamentalmente, por los terratenientes y/o hacendados (criollos) y el clero, que detentaba el poder. Sin embargo, los grupos medios que constituían una clase en formación, la que ha sido denominada “pequeña burguesía” (agraria y comercial), se lanzaron a la toma del poder.

*Mientras la pequeña burguesía en la defensa de sus intereses, dado que se dedicaba al cultivo de cochinilla, adoptó una actitud agresiva y pujante para apoderarse del Estado. La clase dominante perseveraba en el pasado, manteniendo el clero una extraordinaria participación junto a los criollos que en su mayor parte se habían ligado al cultivo de la grana y que mantenían las pretensiones de nobleza y aristocracia, ambos descansando en el Ejército de ese entonces. Fueron los aristócratas, quienes tenían centralizados todos los resortes de la administración pública, lo que hizo que los intelectuales, también por sus intereses, se unieran a la pequeña burguesía comercial y agrícola.*³

Es así, como podemos encontrar que son los intereses de dichas fracciones de la pequeña burguesía las que impulsan la Reforma Liberal de 1871, misma que adopta un marcado carácter concentrador que se manifiesta esencialmente en la forma en que se distribuye la tierra, expropiando al clero y algunas tierras de “indios”, para luego concentrarlas en propiedad privada. Eso produjo una ampliación de las fracciones que detentaban el poder estatal. En consecuencia, ya con el control del Estado, la burguesía cafetalera promueve un acelerado desarrollo de la infraestructura necesaria para la importación del nuevo producto que incluyó carreteras, telégrafos, ferrocarril y bancos.

Es de mencionar que la consolidación de la burguesía cafetalera y su control sobre el Estado se debió en gran medida al apoyo del ejército, al que fortalece y profesionaliza. Anterior al período liberal, sólo había militares de línea, es decir, personas que se habían iniciado en la carrera de las armas en forma empírica, siendo así como el régimen liberal, el primero de septiembre de 1873, funda la Escuela Politécnica y le da una estructura y una organización profesional al ejército.

Por otro lado, paralelo a la producción del café se crean las condiciones para la producción de banano. En efecto, la producción de banano se inicia en el momento histórico en que se llevan a cabo las obras de infraestructura, especialmente de comunicación. El desarrollo de la producción de banano afectó negativamente la producción nacional de café. No es casual que en 1906 haga su aparición formal la *United Fruit Company –UFCO-* y establezca un enclave bananero, ya que se aprovechó la necesidad que sufría el Gobierno de tratar de buscar otro cultivo de exportación que pudiera compensar las bajas que sufría el café, incluyendo también el alto precio en que se compraba el banano en los Estados Unidos de Norteamérica.

Entre otras de las medidas, adoptadas por el Estado durante este período, se puede mencionar la diversificación de las cargas fiscales, como fuente más importante de ingresos. Se impusieron nuevos impuestos a la exportación, contribución sobre bienes raíces, papel sellado, timbres, impuestos de aguardiente y otros, lo que implicó al mismo tiempo cierta diversificación de las instituciones estatales. Con relación al crecimiento del aparato del Estado, es de hacer notar el surgimiento de una serie de instituciones y organismos. En efecto, *...se crea el 14 de agosto de 1872, el Ministerio de Educación, lo cual lleva a la creación de innumerables centros educativos bajo el lema de la enseñanza laica, gratuita y obligatoria. En 1872 se crea también el Ministerio de Fomento, cuyas atribuciones eran precisamente indispensables para crear condiciones que generarían los factores para impulsar la economía cafetalera. Se adopta una política agraria basada en repartir grandes extensiones de tierras. La respuesta administrativa fue la creación de una nueva dependencia: El Registro de la Propiedad. Surgió también, en 1874, el Banco Nacional de Guatemala.*⁴

Es importante puntualizar que durante todo el período liberal, que abarca casi 70 años, las instituciones u organismos que caracterizan la administración pública mantienen un relativo estacionamiento *...para 1944 nos encontramos con que el número de ministerios era exactamente el mismo que el implantado 70 años atrás por la Revolución Liberal: Gobernación y Justicia; Educación; Fomento, Hacienda y Crédito Público; Guerra y Relaciones Exteriores.* Por otro lado, *...los mecanismos legales instaurados por el régimen centralizaron en primera instancia el poder del Estado en el Organismo Ejecutivo y, en segundo término, derivaron en diversos mecanismos de coerción extraeconómica para asegurar la fuerza de trabajo abundante y barata.*⁵

Indudablemente, el país había llegado a un período de estancamiento y rigidez. En tiempo del dictador Ubico hubo presupuestos nacionales anuales de apenas 8 ó 13 millones de quetzales entre 1931 y 1944.

A lo anterior había que agregar una estructura de dominación abiertamente represiva que estaba a la orden del día como los encarcelamientos arbitrarios, las amenazas a la prensa, la persecución a opositores políticos al régimen, etc. Todo lo anterior está ligado a la excesiva concentración de la propiedad agrícola en pocas manos, también a la excesiva concentración del poder, lo cual explica a su vez la falta casi absoluta de servicios asistenciales por parte del Estado y, por consiguiente, las pocas posibilidades de acceso por parte de los sectores populares a la satisfacción de sus necesidades de salud, educación, vivienda, etc. Tales condiciones fueron determinantes para la caída del dictador Ubico el 20 de octubre de 1944.

1.3 Período de la revolución de octubre (1944-1954)

En el período de 1944 a 1954, Guatemala experimentó un corto período de vida democrática. En efecto, la dictadura ubiquista fue derrotada el 20 de octubre de 1944, ascendiendo al poder grupos ligados a la “pequeña burguesía” comercial y agraria, apoyados por amplios sectores populares y especialmente por oficiales jóvenes del Ejército nacional. El carácter capitalista y democrático-burgués del movimiento social de octubre de 1944 fue definido por dos circunstancias: *...el requerimiento de la estructura externa que demandaba la modernización de la estructura interna para el desarrollo capitalista y por la composición de clase del movimiento octubrista.*⁶ En este sentido, se explica que tal imprecisión ideológica cristalizada en el “socialismo espiritual” de Juan José Arévalo, pone de relieve que realmente no había ninguna posición ideológica, sólo una gran confusión y un desconocimiento de lo que es el socialismo, dado que el Doctor Arévalo nunca definió tal “socialismo espiritual”.

Ya en el control del aparato estatal, las primeras medidas tomadas por el “gobierno revolucionario” de Arévalo fue el establecimiento de la legalidad y de los derechos democráticos estableciendo las garantías constitucionales. Con relación al ejercicio del poder político, la composición de clases y la orientación que le imprimió la pequeña burguesía a sus medidas de política, explican las improvisaciones de los primeros años de gobierno. La falta de ideología fue determinante en la ausencia de una estrategia, pues no se sabía a ciencia cierta qué hacer; sin embargo, se tomaron medidas significativas posteriormente.

El gobierno de Arévalo tenía la función histórica de iniciar la modernización de la estructura interna de Guatemala. No era un gobierno cuyo propósito fuera la destrucción del sistema, sino todo lo contrario, darle el nuevo giro de acelerar el proceso hacia el modo de producción capitalista y, con ello, los efectos e impactos sociales del sistema; enriquecimiento de una minoría y empobrecimiento de la mayoría.

Jacobo Arbenz Guzmán sucede en el poder al Doctor Juan José Arévalo. El gobierno de Arbenz intenta buscar para Guatemala un desarrollo capitalista “independiente” con la participación de los sectores democráticos burgueses y con las fuerzas progresistas del país. En este sentido, el problema fundamental a nivel interno es afectar los intereses de la burguesía agroexportadora con la ley de la Reforma Agraria (Decreto 900), lo que unido a la influencia del Partido Guatemalteco del Trabajo, precipitó la caída del gobierno. Con la Reforma Agraria y la promoción de las organizaciones populares se da una agudización de la lucha de clases y una marcada política externa e interna antiimperialista, fundamentalmente a nivel de declaraciones. No obstante que era una reforma agraria de corte capitalista, atacaba de frente el bastión principal de la estructura interna de la dependencia: la hacienda o finca para la agroexportación, es decir, se pretendió expropiar a la *United Fruit Company* de las grandes extensiones de tierra que poseía.

Según Gálvez, los tres objetivos del gobierno de Arbenz fueron: independencia económica del país, transformación de su economía en capitalista y elevación del nivel de vida del pueblo. Las medidas de política tomadas por el gobierno de Arbenz básicamente son las siguientes:⁷

- a. *La diversificación de la agricultura.* Se hacen serios intentos por diversificar la agricultura, fundamentalmente a través del impulso del cultivo de algodón.
- b. *El incremento de la producción industrial.* El gobierno promulgó la Ley de Fomento Industrial.
- c. *La Reforma Agraria, cuya regulación jurídica se hizo a través del Decreto 900.* Los objetivos capitalistas de esta Reforma Agraria tratan de terminar con la propiedad y las relaciones feudales del campo para dar paso al desarrollo de la economía capitalista en la agricultura guatemalteca. Por otro lado, es importante señalar que durante esta década las políticas estatales implementadas provocan *...un crecimiento del ingreso per cápita en más de 200 por ciento; el gasto público aumentó en más de 5 veces, las exportaciones crecieron en más de 7 veces. En el período 1933-1944 los ingresos del Estado sólo se incrementan en un 41% mientras que entre 1944-1954 crecieron en un 278%; el peso relativo de los ingresos del Estado con respecto al PIB aumentó en 4% aproximadamente y el incremento porcentual de los mismos fue superior al del PIB, a lo largo de los diez años del período revolucionario.*⁸

La medida más crucial fue la Reforma Agraria, puesto que afectó los intereses de la burguesía terrateniente y de la UFCO, acelerando su actitud en defensa de los intereses de su clase; por la orientación capitalista que tenía la misma fue bastante tímida, dado que sólo se afectaba una pequeña parte de las propiedades rústicas, incultas o cultivadas a medias. *La razón frecuentemente señalada en cuanto a que fue la lesión de los intereses extranjeros en Guatemala, con la expropiación de tierras a la UFCO, la determinante para la caída del Gobierno no es del todo exacta. Fueron los intereses imperialistas y los intereses de la*

burguesía nacional, pero para afirmar esto nos basamos en que después de la caída de Arbenz el gobierno de Castillo Armas recibe parte de las tierras recuperadas por la UFCO.⁹

Obviamente fueron los intereses imperialistas los que en parte determinaron la caída de Arbenz, ...*la razón fundamental de la decisión del imperialismo por barrer con el movimiento democrático burgués de octubre, obedece más que todo a su posición frente a la “guerra fría”, ya que era obvia su desesperación por evitar cualquier expansión socialista, lo cual lograba con su superioridad militar. La presencia del Partido Guatemalteco del Trabajo y su participación en el gobierno de Arbenz fue determinante para tomar esta decisión ya que, si bien se estaba en un proceso abiertamente capitalista, la dirigencia del creciente movimiento organizado de los trabajadores, así como el carácter de las relaciones internacionales, además de una constante actitud antiimperialista, se concretó en el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.¹⁰* La burguesía comprendió que con las medidas de carácter social y el apoyo que estaba dando a los sectores populares, sus intereses corrían peligro, por lo que adoptó la ideología anticomunista. Comprendió también que sus intereses y posición de clase quedaban mejor asegurados con su vinculación al imperialismo. Es así como se inicia un fuerte movimiento para derrocar al gobierno: la fuerza aérea con ayuda norteamericana (CIA) empezó el bombardeo de la ciudad de Guatemala, forzando la renuncia de Arbenz el 27 de junio de 1954. Arbenz entregó el poder a una junta militar encabezada por el coronel Carlos Enrique Díaz, pero no duró mucho por la presión de las fuerzas de “liberación nacional” con las que estaba en contradicción. El Ejército de “liberación nacional” era encabezado por el coronel Carlos Castillo Armas, quien es elegido formalmente por una junta militar con el visto bueno de la CIA, como Presidente de Guatemala, iniciándose así una nueva etapa caracterizada por muchos autores como contrarrevolucionaria, en la que se sucede una serie de regímenes militares que consolidan su poder y control sobre el Estado y la sociedad.

2. Centralismo y autoritarismo: principales rasgos en el proceso de formación histórica del Estado

En el proceso de formación histórica del Estado guatemalteco se configuraron dos rasgos fundamentales: el centralismo y el autoritarismo. En efecto, desde su origen, el Estado guatemalteco se caracterizó por ser altamente centralista y autoritario. Las relaciones causales y las bases del centralismo y del autoritarismo de Estado, como se puede observar en los apartados anteriores, tienen su origen en el proceso de conquista y posterior colonización Española. El carácter centralista y autoritario se mantiene y se consolida durante la independencia de 1821 y la reforma liberal de 1871.

Los primeros signos de descentralización y democratización del Estado guatemalteco se ubican a partir del período de la revolución del 20 de octubre de 1944.

3. Democratización y descentralización del Estado: del Estado centralista a las propuestas de descentralización

3.1 La propuesta de descentralización en el contexto de la revolución de octubre de 1944-1954

No es sino hasta la “Revolución del 20 de Octubre de 1944” cuando se sientan las bases de la modernización y descentralización del Estado y, en general, del sistema democrático. En efecto, el inicio de la modernización y descentralización del Estado guatemalteco, se puede ubicar a partir del 28 de noviembre de 1944, fecha en la cual la Junta Revolucionaria, emitió el Decreto 17, a través del cual definió los principios fundamentales de la revolución que sustentan la naturaleza política del Estado. En el Artículo 1 de dicho Decreto se establece que:

Se declaran principios fundamentales de la Revolución del 20 de octubre, los siguientes:

- I. *Descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los organismos del Estado.*
- II. *Supresión de designados a la Presidencia y sustitución de estos por un Vicepresidente.*
- III. *Alternabilidad en el poder, aboliendo la reelección y reconociendo al pueblo el derecho de revelarse cuando se intente.*
- IV. *Nueva constitución y organización del Ejército que garantice en forma efectiva su posición apolítica y le permita desempeñar la función para la que fue instituido de defender la libertad, la constitución y la integridad nacional.*
- V. *Organización democrática de las municipalidades, mediante la elección popular de sus miembros.*
- VI. *Autonomía efectiva del poder judicial.*
- VII. *Reconocimiento constitucional de los partidos políticos de tendencia democrática, organizados conforme la ley y, representación de las minorías en los cuerpos colegiados de elección popular.*
- VIII. *Sufragio obligatorio y voto secreto para el hombre alfabeto. Sufragio obligatorio y voto secreto para el hombre analfabeto, limitando su ejercicio a elecciones municipales. Reconocimiento de la ciudadanía a la mujer preparada para ejercerla.*
- IX. *Efectiva probidad administrativa.*¹¹

Sobre la base de tales principios, se realizaron procesos de democratización, descentralización y modernización del Estado guatemalteco, tales como:

- a. autonomía de los gobiernos municipales;
- b. autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- c. Creación y puesta en funcionamiento de instituciones de beneficio social tales como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), el Departamento de Vivienda Popular, etc.

Como se sabe, el proceso revolucionario fue truncado en 1954 y el proceso de democratización se debilitó sensiblemente. Sin embargo, algunas de las medidas y políticas que se implementaron sobre la base de los principios del gobierno revolucionario, se mantuvieron. No obstante, el contexto nacional de los años cincuentas para los ochentas, se caracterizó por la influencia de la “guerra fría” y del “conflicto armado interno”, lo que trajo consigo una serie de regímenes y gobiernos militares que consolidaron el centralismo y autoritarismo de Estado en Guatemala, lo que frenó por más de tres décadas todo intento de descentralización estatal.

3.2 La propuesta de Descentralización en el contexto de la transición democrática a partir de 1985

Con la promulgación de la constitución de 1985, en el contexto de la transición democrática, se inicia un nuevo proceso de modernización y descentralización del Estado. En efecto, 1986 es el inicio de la puesta en marcha del “Proyecto Nacional Democrático” por el Gobierno electo popularmente, dentro del nuevo marco constitucional. El proceso de desconcentración y descentralización de la Administración Pública y la transformación de la misma se fundamenta en la creación del sistema de Consejos de Desarrollo, principalmente en el nivel regional, para que estén en condiciones de cumplir con la función de coordinación intersectorial de la Administración Pública. Las estrategias definidas fueron:

- a. Determinación del marco estratégico del proceso de regionalización, desconcentración y descentralización;
- b. Emisión de acuerdos ministeriales, en sectores prioritarios, referidos a la regularización de la regionalización, desconcentración y descentralización administrativa; y
- c. Regionalización, reestructuración e inicio de la descentralización administrativa de los Ministerios de Cultura y Deportes; Educación; Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería y Alimentación; Salud Pública y Asistencia Social.

Un elemento fundamental de este proceso se refiere a garantizar la descentralización económica y política que se apoya en el fortalecimiento del gobierno local, al asignarse inicialmente el 8% y luego el 10% del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, a las municipalidades, según mandato Constitucional. Dicho fortalecimiento constituye la posibilidad concreta de generar acceso a bienes y servicios, así como a la promoción de la organización y participación social. Nunca antes la autonomía municipal había recibido tanto respaldo, ni se había dado paso alguno para emprender el camino hacia la democracia. Los esfuerzos que han realizado los distintos gobiernos (Cerezo, Serrano, de León Carpio, Arzú y Portillo) para iniciar un proceso de desconcentración y descentralización política y administrativa, han sido inefectivos dado que, en general, prevalecen las estructuras centralistas, las decisiones siguen siendo altamente centralizadas en los organismos de Estado, principalmente en el Ejecutivo.

3.3 Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la organización y participación social

Se consideró que la democracia significa un ejercicio colectivo de responsabilidad y que se alcanza solamente con el esfuerzo conjunto de los ciudadanos y la responsabilidad cívica de cuidar los recursos públicos. En tal sentido, se promovió la organización y la participación social para que los distintos sectores de la sociedad encuentren y mantengan los espacios de diálogo y concertación respecto a objetivos comunes, en el esfuerzo por el bienestar y desarrollo de las comunidades. Con este fin se creó el **Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, cuyos pilares son:

- a. el desarrollo urbano y rural;
- b. el ordenamiento territorial;
- c. la organización y coordinación de la administración pública; y,
- d. la participación de la población organizada como objetivo central.

A través de estos pilares se canalizarán los esfuerzos sociales e institucionales para el desarrollo del país, por el camino del consenso y para la racionalización del uso de nuestros recursos. En los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural distintos grupos sociales y económicos se harán representar en la toma de decisiones: sindicatos, cooperativas, ONG, asociaciones, partidos políticos y sectores estatales. Paralelamente se establecieron las condiciones para la agrupación sindical, particularmente las de los trabajadores agrícolas y de las dependencias del sector público centralizado, autónomas y semiautónomas. Las posibilidades de comunicación, de diálogo y de llegar a acuerdos con efectos positivos para todos, fortalece la identidad personal y la identidad con la nación, en el sentido de estimular la capacidad de generar el propio desarrollo, en donde el poder de la sociedad posibilita restituir el sentido de la autoridad legítima y democrática, como elemento básico de fortaleza del tejido social.

Esta propuesta de descentralización fue poco efectiva y limitada porque no logró el impacto esperado, especialmente porque fue diseñada y decidida de manera centralizada. Este planteamiento es compartido por Cardona al apuntar que *este proyecto fue netamente estatal y careció de amplio debate político en el seno de la sociedad civil (desprovista para esa época de sus principales líderes de los años precedentes), debido a la política institucionalizada de represión. Se trata de la versión autoritaria de la descentralización centrada en el municipio la cual duraría hasta la primera etapa del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en 1997. Su carácter netamente autoritario deriva de la continuidad de una forma de Estado contrainsurgente que mantuvo militarizadas extensas zonas del territorio nacional y del hecho de que tal militarización quedó legitimada en la nueva Constitución de 1985.*¹²

Posteriormente se experimenta el inicio de una versión democrática de descentralización a partir de las reformas constitucionales de 1994 y con la firma de los Acuerdos de Paz.

En efecto, la inclusión de aspectos en las reformas constitucionales, relacionados con el fortalecimiento de las municipalidades (aumento del porcentaje del aporte constitucional, prolongación del período de gobierno de los alcaldes) y con aspectos sustantivos contemplados en los Acuerdos de Paz, asociados a los derechos humanos, la participación social y la descentralización, se fortalecen sensiblemente las bases del proceso, de descentralización del Estado guatemalteco. En este marco, la descentralización se sustenta con la participación de sectores representantes de la sociedad civil, lo cual significa el fortalecimiento de la estructura del poder local y del marco institucional municipal. Los pueblos indígenas encuentran espacios de participación y se constituyen en actores del proceso de descentralización y del fortalecimiento y autonomía municipal.

Los gobiernos de 1995 al 2004 plantearon en sus respectivos planes de gobierno propuestas concretas de descentralización; sin embargo, las mismas no fueron llevadas al terreno de la práctica por las implicaciones de carácter legal, político, financiero y de participación ciudadana que implica el mismo.

3.4 La legislación en materia de Descentralización

En este apartado se describe puntualmente la legislación que regula la estructura y funcionamiento del proceso de descentralización del Estado en Guatemala. En este sentido, por un lado, se cita la legislación que facilita y es favorable al proceso y, por otro, se identifican las leyes que limitan y constituyen un obstáculo para viabilizar el proceso de descentralización.

3.4.1 Potencialidades legales del proceso de descentralización

En Guatemala existe un marco jurídico-legal que regula y obliga a realizar el proceso de descentralización del Estado guatemalteco. Las principales disposiciones legales son las siguientes:

- a. La Constitución Política de la República. Artículo No. 224. Publicada en el Diario Oficial el 3 de junio de 1985, tomo 226, Diario 41, Página 897.
- b. Acuerdo Gubernativo No. 15-86, de fecha 14 de mayo de 1986.
- c. Ley Nacional de Descentralización. Decreto Ley No. 14-2002 del Congreso de la República. Publicada en el Diario Oficial el 13 de mayo de 2002, Número 12, Tomo CCLXIX, Págs. 14 y 15.
- d. Código Municipal. Decreto Ley No. 12-2003 del Congreso de la República. Publicado en el Diario Oficial el 13 de mayo de 2002, No. 12, Tomo 01-13.
- e. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Ley No. 11-2002 del Congreso de la República. Publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 2002.

3.4.1.1 Aspectos fundamentales de la Ley Nacional de Descentralización

El 10 de mayo de 2002, el Congreso de la República aprobó el Decreto Ley No. 14-2002. “Ley General de Descentralización”, con el objeto fundamental de dar cumplimiento al Artículo No. 24 de la Constitución Política de la República y promover en forma sistemática la descentralización económica-administrativa y trasladar en forma regulada y progresiva las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo a los municipios y demás instituciones del Estado. Con ello que se busca fortalecer el proceso de democratización del Estado y el desarrollo de la sociedad guatemalteca.

El Artículo 4 da a conocer los principios que sustentan el proceso de descentralización, los cuales son:

- a. La autonomía de los municipios,
- b. La eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos,
- c. La solidaridad social,
- d. El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala,
- e. El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso,
- f. La equidad económica, social y el desarrollo humano integral,
- g. El combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación social y la pobreza,
- h. El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, y
- i. La participación ciudadana.

Con relación a los objetivos que se persigue alcanzar, el Artículo 5 contempla los siguientes:

- a. Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública,
- b. Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado,
- c. Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población,
- d. Facilitar la participación y el control social en la gestión pública,
- e. Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración pública local,
- f. Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del medio ambiente,
- g. Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, departamentales, regionales y nacionales,
- h. Promover el desarrollo económico local para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza, y
- i. Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

Con relación a la programación, dirección y supervisión del proceso de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, el Artículo 10, contempla que el Presidente de la República deberá designar el órgano de gobierno responsable. En este sentido, el gobierno del Presidente Oscar Berger designó a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República para que realice tales funciones.

Otro aspecto muy importante que contempla la Ley, en el Capítulo V, se refiere al fomento de la participación ciudadana en el proceso de descentralización y su organización. En este sentido, los Artículos 17, 18 y 19 contemplan los mecanismos de participación de la población, de las organizaciones comunitarias y lo referente a la fiscalización social, respectivamente. Se considera que el contenido de la Ley Nacional de Descentralización, en términos generales, es positivo y puede fortalecer el proceso de democratización del país. Sin embargo, la ejecución e implementación del proceso para cumplir con la misma, es una tarea muy compleja por las implicaciones políticas, financieras, sociales y culturales que implica en el corto plazo.

3.4.2 Limitantes legales posteriores del proceso de descentralización

Existen también en Guatemala algunas disposiciones legales vigentes que, por el carácter centralista de su articulado que designa y concentra las decisiones y atribuciones en los funcionarios de conducción superior (ministros, gerentes, directores, etc.), limitan y se constituyen en obstáculos para un proceso efectivo y de corto plazo.

Las principales leyes que presentan contradicciones y que limitan el proceso de descentralización del Estado guatemalteco, son las siguientes:

- a. Ley del Organismo Ejecutivo,
- b. Ley Orgánica del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado,
- c. Ley de Compras y Contrataciones del Estado, y
- d. Reglamentos Orgánicos de Ministerios y entidades del Organismo Ejecutivo.

Para apoyar efectivamente el proceso de descentralización del Estado y llevar al terreno de la práctica las disposiciones legales que contempla la Ley Nacional de Descentralización, se considera necesario solventar las contradicciones y el carácter centralista que en su articulado contemplan las leyes y reglamentos antes mencionados, lo cual implica una tarea compleja que requiere de voluntad política y consensos en el seno de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y el Congreso de la República.

3.5 Las políticas de Descentralización

Las políticas públicas se conciben como las orientaciones y líneas de acción que le dan orientación a la acción y función del Estado. Con todo, en el caso de Guatemala, las políticas en materia de descentralización son relativamente recientes, dado que a lo largo del proceso

de formación histórica del Estado sus características principales han sido la centralización y el autoritarismo que ha tipificado una estructura de organización y funcionamiento altamente centralista, lo que hace complejo y difícil y de corto plazo un proceso efectivo de descentralización. Sin embargo, se han realizado ya algunas acciones importantes que constituyen las bases para emprender el proceso.

No es sino hasta el período de gobierno 2000-2004 en que se dan a conocer formalmente y de manera explícita, las políticas de descentralización del Estado guatemalteco a través del Comisionado Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). En efecto, en el documento oficial titulado “Metas y desafíos de la Descentralización en Guatemala (2000-2004)” se da a conocer la estrategia general de descentralización siguiente:¹³

- a. Corto Plazo 2000-2004
 - Definición de una política nacional
 - Promulgación de la Ley Nacional de Descentralización
 - Promulgación de nuevas leyes relacionadas
 - Renovación y modernización de leyes específicas para darle consistencia e integralidad al proceso
 - Fortalecimiento del poder local y los gobiernos municipales
 - Fortalecimiento de la participación ciudadana
- b. Mediano Plazo 2004-2015
 - Consolidar los resultados del corto plazo
 - Sanción de la Ley General de Descentralización
 - Consolidación del funcionamiento y traslado parcial de competencias a los gobiernos municipales
 - Sostenibilidad de la participación ciudadana
- c. Largo Plazo 2016-2025
 - Consolidación del Estado democrático
 - Traslado total de competencias a los gobiernos municipales
 - Fortalecimiento del poder local y regional
 - Mancomunidades locales, con autonomía y autarquía.

Principales desafíos para el proceso de descentralización del Estado guatemalteco

Objetivo:

Hacer una aproximación a los principales desafíos del proceso de descentralización del Estado guatemalteco.

1. Efectiva transferencia del poder central al poder local

Se considera que el desafío más importante y estratégico es lograr transferir efectivamente el poder central al poder local. Esto implica eliminar las contradicciones y limitaciones de carácter jurídico legal, el traslado de recursos financieros, humanos y materiales a los gobiernos municipales y demás instituciones del Estado involucrados en el proceso; el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades, consejos de desarrollo y comunidades organizadas e implementar procesos de capacitación para los procesos de evaluación y auditoría social necesarios para garantizar la transparencia en el manejo de los recursos.

2. Reforma jurídica legal

Estrechamente relacionado con el punto anterior, otro de los principales desafíos para darle sostenibilidad y soporte jurídico legal al proceso de descentralización del Estado, es la reforma constitucional. En efecto, se considera necesario reformar la Constitución Política de la República y otras leyes de carácter general que regulan la estructura y funcionamiento de las instituciones estatales, específicamente las del Organismo Ejecutivo. La reforma constitucional deberá cambiar el contenido del articulado concerniente a las funciones y atribuciones de los ministerios, secretarías, entidades semiautónomas y autónomas, dado su carácter centralista y transferir dichas funciones y atribuciones a los gobiernos municipales, locales y organizaciones de la sociedad civil.

3. Lograr la efectiva participación social

Los problemas que confronta la sociedad actualmente son tan complejos que el gobierno por sí solo no tiene respuesta a los mismos; entonces, es necesario un mayor acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil y, por esta vía, la incorporación de los ciudadanos en la toma y ejecución de las decisiones.

Al producirse este acercamiento, se potencia de manera significativa la participación y, en la medida que el ciudadano participa en la búsqueda de soluciones a los problemas que

confronta conjuntamente con el gobierno, se obtienen respuestas más eficaces y eficientes en la solución de las demandas que se presentan.

En consecuencia, es un enorme desafío lograr una efectiva participación de la ciudadanía en el proceso de descentralización para lo cual, además de los mecanismos establecidos a través de los consejos de desarrollo, se deberán promover e impulsar nuevas e innovadoras formas de participación social.

4. Lograr la efectiva participación de los partidos políticos

La participación de los partidos políticos juega un papel muy importante en el proceso de descentralización ya que, como se sabe, en esencia la descentralización significa transferencia de poder, lo cual constituye un desafío para el Estado y para los mismos partidos políticos, porque implica lograr consensos principalmente en lo que a las reformas jurídico-legales y a la gestión de programas y proyectos se refiere.

5. Lograr la efectiva participación del sector privado

El sector privado juega un rol fundamental en la economía y en la vida social de la sociedad. Por ello, es fundamental su efectiva participación en el proceso de descentralización, lo que implica también un gran reto para el Estado, ya que es necesario el apoyo del mismo por las implicaciones económicas y productivas que implica el desarrollo local.

6. Gestión y negociación de cooperación internacional

Como se sabe, el soporte fundamental de los procesos de reforma del Estado y de descentralización, lo constituyen los recursos. En este sentido, el Estado guatemalteco tiene serias limitaciones financieras y, por ello, el rol que juega la cooperación técnica y financiera internacional es fundamental, lo cual implica otro desafío, ya que se requiere de un gran volumen de recursos humanos, financieros y materiales para ejecutar el proceso y darle sostenibilidad.

7. Continuidad programática en futuros gobiernos

La tradición política en Guatemala ha sido que cada nuevo gobierno que asume el poder del Estado, no da continuidad a muchos de los programas y proyectos que ha iniciado el gobierno saliente. Por ello, es un gran reto para los futuros gobiernos darle continuidad al proceso de descentralización y a los programas y proyectos que garanticen la sostenibilidad del proceso y contribuyan a la democratización y desarrollo integral del país.

-
- ¹ Beteta Vásquez, L. A. (2003). Op. Cit. Págs. 40-52.
 - ² Gálvez Rodríguez, D. (1980). *El Proceso del Subdesarrollo Guatemalteco*. Guatemala: s/e. Pág. 285.
 - ³ Ibid., Pág. 287.
 - ⁴ Ramírez Urbina, L. (1982). *Desarrollo y Caracterización de la Administración Pública en Guatemala*. Guatemala: s/e. Pág. 27.
 - ⁵ Cardona, R. (1985). *Características Generales de la Administración Pública*. Guatemala: INAP. Pág. 43.
 - ⁶ Gálvez Rodríguez, D. Op. Cit., Pág. 403.
 - ⁷ Ibid., Pág. 420.
 - ⁸ Cardona, R. Op. Cit., Pág. 49.
 - ⁹ Ibid., Pág. 426.
 - ¹⁰ Ibid., Pág. 427.
 - ¹¹ Cardona, R., et al. (1998). *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José Costa Rica: Fundación DEMUCA. Pág. 7.
 - ¹² Ibid., Pág. 8.
 - ¹³ Comisionado Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). (2002). *Metas y desafíos de la Descentralización en Guatemala (2000-2004)*. Guatemala: s/e.

No. 4



EJERCICIO DE REFLEXIÓN

Instrucciones: Con base a los conceptos vertidos aquí y la lectura acuciosa que usted realizó, por favor responda las siguientes preguntas.

1. Haga un listado de las oficinas de Gobierno que tienen presencia en su municipio; luego, con el listado que usted ha identificado tome una de las instancias y obtenga la siguiente información:
 - a. ¿Cuántas personas trabajan en esa oficina?
 - b. ¿Son originarias del departamento, la región o proceden de otros departamentos?
 - c. ¿Con qué recursos cuentan? Usted podría hacer una visita y después de la observación hacer un inventario de recursos.
 - d. ¿Qué servicios prestan? Podría preguntarles e informar cómo le atendieron.
 - e. ¿Qué opinión tienen los vecinos del servicio que esa oficina presta?

Un ejemplo de las oficinas que usted podría investigar son: El Juzgado de Paz, la Sub Estación de la PNC, El Puesto o Centro de Salud, otra que usted considere importante y en donde le brinden la oportunidad de visitarles y hacer preguntas.

2. Investigue si en su departamento se ha constituido una mancomunidad de municipios y cuáles son los propósitos de hacer una mancomunidad.

En este caso le interesará saber que existe en Guatemala una red nacional de mancomunidades y varias mancomunidades han recibido apoyo para desconcentrar los servicios y aplicar la ley de descentralización.

<http://www.femica.org/>

http://www.esquipulas.com.gt/galeria/categories.php?cat_id=158

<http://www.poder-local.com/departamentos/>

<http://www.scep.gob.gt/noticias%20descentra.htm>

También puede leer el documento que se encuentra en su CD, con el nombre: documentos de apoyo\Comparación de Mancomunidades Guatemala-Nicaragua.



3. Realice un recorrido por cinco municipios de Guatemala por medio de Internet. Trate de comparar un municipio de su agrado, con el propio y responda las siguientes preguntas.
 - a. ¿Cuáles son los proyectos prioritarios en ambos municipios?
 - b. ¿Cuáles son las metas de corto plazo que se ha propuesto el municipio?
 - c. ¿Con qué presupuesto se cuenta en ambos municipios para cumplir con sus objetivos de servicio a la comunidad?

Usted encontrará el Servicio de Información Municipal que brinda Inforpress en la siguiente dirección electrónica: <http://www.inforpressca.com/municipal/listado.htm>

4. Elabore sus comentarios al proceso Centroamericano de diálogo sobre descentralización que tiene como nombre CONFEDELCA -"Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local". Usted deberá navegar en su página Web que tiene como nombre <http://www.confedelca.org/documentos.htm> y responder las siguientes preguntas:
 - a. Por qué se considera que la descentralización es un deber fundamental del Estado para lograr el desarrollo regional del país.
 - b. Considera usted que existe capacidad en su municipio para asumir algunos servicios que se brindan desde el Gobierno Central, por ejemplo la educación.

 Referencias Bibliográficas

1. Acosta Arévalo, J. O. (2001). *Experiencias de Desarrollo Social en lo Municipal*. México: INAFED.
2. Agenda Nacional Compartida. (2002). Guatemala: s/e.
3. Alburquerque, F. y P. Cortés. (2001). *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*. Guatemala: CEPAL/GTZ.
4. Arancibia, J. et. al. (1991). *Poder Local, Viejos Sueños Nuevas Prácticas*. Guatemala: Consejería en Proyectos.
5. Barbery Anaya, R. (2001). *El Modelo Boliviano de Descentralización y la Gobernabilidad*. Bolivia: Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible –CEPAD.
6. Beteta Vásquez, L. A. (2000) *Descentralización de Estado*. Comisionado Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). Publicado en el Diario de Centroamérica, Guatemala.
7. Beteta Vásquez, L. A. (2003). *Estado Autoritario Transición Democrática y Proceso de Paz en Guatemala*. Guatemala; Cultura.
8. Borja, Jordi (1989). *Estado descentralización y democracia*. Colección Ciudad y Democracia. Ediciones Foro Nacional por Colombia: Bogotá, Colombia.
9. Borja, R. (1998). *Tratado de Ciencia Política*. 2ª Ed. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
10. Brewer-Carías, A. (2001). *La descentralización política en la constitución de 1999: federalismo y municipalismo (una reforma insuficiente y regresiva)*. Ponencia para las IV Jornadas sobre federalismo, descentralización y municipio. Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Mérida, Venezuela, 9-10 de noviembre de 2000. En: Provincia No. 7 (Julio-diciembre, 2001). Venezuela: Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales CIEPROL Págs. 7-92. En línea: <http://www.monografias.com/trabajos30/descentralizacion-politica-constitucion-1999/descentralizacion-politica-constitucion-1999.pdf>
11. Burgos, A. (1993). *La Descentralización y la Desconcentración en el área rural*. Guatemala: s/e
12. Calderón Suárez, J. (2001). *La descentralización política en Costa Rica*. En: *Parlamentos, descentralización y desarrollo local*. San José, Costa Rica: UPD/OEA y Fundación Arias.
13. Calderón Suárez, J. (2001). *Descentralización y participación en Ecuador*. Quito, Ecuador: Gobierno de la República de Ecuador.

14. Caputo, D. (2003) *Informe Democracia en América Latina*. Chile: PNUD.
15. Cardona, R. (1985). *Características Generales de la Administración Pública*. Guatemala: INAP.
16. Cardona, R., et al. (1998). *Los Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José Costa Rica: Fundación DEMUCA.
17. Cardona, R. y A. Saldomando. (2005). *Descentralización desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*. San Salvador, El Salvador: CONFEDELCA
18. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), *Descentralización del Estado y gobernabilidad en América Latina*. Agenda, Revista de Gobierno y Políticas Públicas, No. 1. Universidad de los Andes. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
19. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2000). Caracas, Venezuela.
20. Comisionado Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE). (2002). *Metas y desafíos de la Descentralización en Guatemala (2000-2004)*. Guatemala: s/e.
21. CONFEDELCA. (2001). *Desarrollo Local y Descentralización*. El Salvador: CONFEDELCA.
22. Constitución Política de la República de Guatemala (1995). Guatemala: (s/e).
23. Córdova, R. (Coordinador) (1997). *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*. : San Salvador, El Salvador: FLACSO Programa El Salvador.
24. Federación Latinoamericana de Ciudades y Municipios. (2003). *La Agenda del Municipio Latinoamericano*. Quito, Ecuador: FLACMA.
25. Finot, I. (2001). CEPAL, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Serie Gestión Pública, No. 12. Santiago de Chile, (Mayo).
26. Gálvez, V. y L. Mack. (2000). *Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional*. San José, Costa Rica: DEMUCA.
27. Gálvez Borrel, V. y R. Camposeco Hurtado. (1997). *Políticas de Descentralización y Capacidades de Gestión Administrativa y Financiera de las Municipalidades*. El Salvador: FLACSO.
28. Gálvez Rodríguez, D. (1980). *El Proceso del Subdesarrollo Guatemalteco*. Guatemala: s/e.
29. García Vettorazzi, M. V. (1996) *Poder Local y Desarrollo en los Municipios de San Antonio Ilotenango y Sololá*. Guatemala: Serjus.
30. Guinard, P.: Alexis de Tocqueville, *el Visionario de la Modernidad* (versión francesa, 02.2001: <http://cura.free.fr/docum/10toc-fr.html>) En: <http://cura.free.fr/docum/11toc-es.html>
31. Herraste, M. J. y G. Zamora. *Ayuntamiento, Política Social y Desarrollo Local*. México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México. En: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa5/ayuntpolitsocialydesarr.html>

32. Huerta, M. A. (Coordinadora). (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
33. Kelsen, H. (1979) *Teoría General del Estado*. México D.F.: Grijalva.
34. Laski, H. J. (1979) *La Naturaleza del Estado*. Vol. 8 San Salvador, El Salvador: UCA.
35. León Aravena, J. A. *El proceso de descentralización en Chile y las fronteras de la Ciudadanía*. Chile. En línea: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p18.1.htm> Artículo elaborado con base al Fondo de Investigación de la Universidad del Bio-Bio, Proyecto DIPRODE N° 992619-4.
36. *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Decreto Ley No. 11-2003 del Congreso de la República de Guatemala. Publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 2002.
37. *Ley General de Descentralización*. Decreto Ley No. 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.
38. Loaeza, S. (Compiladora) (1996). *Reforma del Estado y democracia en América Latina*. México D. F.: El Colegio de México.
39. Malloch Brown, M. (2003) *La Democracia en América Latina*. Washington: PNUD.
40. Merino, M. (s/f). *La Participación Ciudadana en La Democracia*. México, D.F.: (s/e).
41. Morales, F. (2002). *Hacia Una Relación Entre Los Gobiernos Locales y Los Ciudadanos*. Managua: (s/e).
42. Navarro, A. (1999). *El Papel de los Gobiernos Locales*. México: En Línea: <http://www.iglom.iteso.mx/PDF/jacabello.PDF>
43. Nohlen, D. (1991). *Descentralización política y consolidación democrática. Europa – América del Sur*. Madrid, España: Nueva Sociedad.
44. Ochoa, H. y R. Cardona. (1998). Modernización de la gestión pública local en la postguerra. El caso de Barillas, Huhuetenango, Guatemala. En: *Los municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, AECI.
45. PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá, PNUD.
46. PNUD. (2003). *Cuaderno sobre las Particularidades del Proceso de Descentralización*. Lima, Perú: PNUD.
47. Ramírez Urbina, L. (1982). *Desarrollo y Caracterización de la Administración Pública en Guatemala*. Guatemala: s/e.
48. Ramos, M. L. y P. Molina. *¿Instrumento del desarrollo sostenible o instrumento de despojo? La propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial*. En línea: <http://www.fobomade.org.bo/legisyderecho/docs/propuesta.php>
49. Sánchez Cutillas, C. (2002). *Instituciones Autonómicas Valencianas y Perspectivas de Desarrollo*. Lisboa, Portugal: Ponencia VII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal. En línea: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044424.pdf>

50. Sen, A. (2000) *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, España: Planeta.
51. SEPREM. (2004). *Auditoría Social, antídoto contra la Corrupción*. Programa de Capacitación para la Participación Efectiva en el Sistema de Consejos de Desarrollo. Guatemala: SEPREM.
52. Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Capítulo II: Las políticas públicas entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Bogotá: Almudena.
53. Vega, Gustavo (1999). Marco jurídico y espacios de participación ciudadana en Nicaragua. En: *Descentralización y participación ciudadana en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador: (s/e).
54. Ziccardi, A. (2005). UNAM, *Descentralización*. Guatemala: FLACSO.