

**Una visión integrada de la descentralización
de los servicios básicos en América Latina:
Los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de),
Guatemala, el Paraguay y el Perú**

Leonardo Letelier S.



El presente documento fue preparado por la CEPAL en conjunto con la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Índice

Presentación	5
Introducción	7
I. Los hechos estilizados	9
A. Las cifras de la descentralización	9
B. Evolución del marco institucional	12
II. La descentralización de servicios	19
A. La educación	19
B. Salud	23
C. Fomento productivo	27
D. Policía	31
E. Recolección de residuos sólidos	33
III. Conclusiones	37
Bibliografía	39
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Los datos básicos	10
Cuadro 2 Gasto nivel Intermedio respecto del Gobierno General	12
Cuadro 3 Gasto nivel local respecto del Gobierno General	12
Cuadro 4 Principales cambios normativos sobre descentralización en los últimos 20 años	17
Índice de diagramas	
Diagrama 1 Indicadores básicos	11

Presentación

Los 50 años del ILPES

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue concebido a principios de los años sesenta, con el fin de apoyar a los gobiernos de la región en el campo de la planificación y la gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación que permitan contribuir a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados a mejorar la calidad de las políticas públicas y fortalecer las capacidades institucionales.

Desde su creación en 1962, el ILPES ha ido consolidando una significativa presencia, que lo ha convertido en un patrimonio de la región. Su permanente vocación de servicio se ha traducido en una amplia gama de actividades desplegadas a lo largo de su historia. Cabe destacar su apoyo a los gobiernos en el diseño y perfeccionamiento de las estructuras institucionales orientadas, con visión de largo plazo, al desarrollo económico y social. Las modalidades de esta cooperación han sido objeto de sucesivas adaptaciones, de acuerdo con los procesos reales y con los requerimientos expresados por los gobiernos a nivel central, regional y global.

Para ilustrar la magnitud de la tarea basta consignar que el ILPES, en el ámbito de la formación, ha impartido distintos tipos de cursos, de los que ya han egresado más de 20.000 participantes. Las actividades de cooperación técnica abarcan a todos los países de la región y han estado respaldadas por un sostenido esfuerzo de reflexión e investigación, plasmado en un considerable número de textos, manuales metodológicos y de difusión de experiencias, que suman más de 2.500 títulos. Se han publicado más de 60 libros, muchos de ellos con decenas de ediciones, y cerca de un millar de artículos y documentos de trabajo de amplia divulgación.

En 2012 celebramos el quincuagésimo aniversario de la fundación del ILPES, lo cual, además de representar un orgullo, constituye un desafío y la renovación del compromiso del Instituto con la región. Esta y el mundo han cambiado en estas cinco décadas; los países han avanzado en su desarrollo, pero se mantienen asignaturas pendientes que convocan al ILPES a responder a nuevas demandas; los países reflexionan y discuten sobre el legado del esquema de desarrollo seguido en las dos últimas décadas, la fórmula para reducir las desigualdades y lo que parece ser un renovado interés por la planificación y las políticas para el desarrollo, territoriales, incluyentes, centradas en objetivos de igualdad, que deriva en el debate sobre el papel y las políticas de Estado.

La región transita con resiliencia por una crisis que afecta con mayor intensidad al mundo desarrollado; actúa sobre la base del aprendizaje de crisis anteriores y atisba el futuro con una mirada de más largo alcance, buscando caminos para avanzar con más rapidez y eficacia hacia un desarrollo sostenido e incluyente, como plantea la CEPAL en La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir.

Las políticas de Estado deben apuntar a horizontes de largo plazo. Por ello los países están poniendo creciente atención en la construcción de visiones de futuro, en que la reducción de la desigualdad es una aspiración generalizada. En ese empeño la planificación puede ser un instrumento poderoso, capaz de articular intereses de actores distintos (Estado, sociedad, gobierno, entorno externo), de espacios diversos (lo nacional y lo local), con políticas públicas (de Estado, planes y programas, nacionales y subnacionales), con visión de largo plazo (sustentabilidad).

El ILPES colabora y dialoga con los países sobre este nuevo enfoque y concepto de planificación, que responde a agendas nacionales de desarrollo, cuya construcción y ejecución son, a diferencia del pasado, cada vez más participativas, como reflejo del avance democrático de los países de la región.

El ILPES apunta a ser una entidad regional de excelencia en la generación y difusión de conocimiento y propuestas sobre el papel del Estado en los procesos de desarrollo y en el mejoramiento de la planificación y la gestión pública. En eso estamos empeñados en el Instituto, con su propia identidad y como parte del esfuerzo conjunto de la CEPAL.

Compartimos con los lectores de esta publicación el festejo por los 50 años de la institución, rindiendo tributo y homenaje a los hombres y mujeres que han servido desde el ILPES a la región, con entusiasmo, profesionalismo y dedicación, así como a quienes han acompañado esta labor desde la CEPAL y otros organismos. A quienes tenemos hoy el honor y la ocasión histórica de ser parte del Instituto en sus primeros 50 años, nos corresponde dar y ser parte de ese reconocimiento institucional y ratificar el compromiso con el desarrollo de la región.

Jorge Máttar

Director

Instituto Latinoamericano y del Caribe
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Introducción

El presente documento pretende ser un resumen integrado de los estudios de países desarrollados por los consultores respectivos (ver referencias). Dos puntos específicos son abordados. El primero es la descripción de los hechos estilizados en torno al tema que nos ocupa en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Paraguay y Perú. Ello supone no solo describir las instituciones vigentes que dan forma a la distribución de competencias (políticas, administrativas y fiscales) al interior de cada país, sino también discutir los factores que favorecen (desfavorecen) la descentralización en cada caso. El segundo punto aborda una descripción panorámica de los cinco servicios bajo análisis.

Una hipótesis básica que subyace en el estudio, es que si bien la descentralización es deseable en beneficio de la eficiencia en la gestión pública, el grado en el cual deba profundizarse es función de múltiples factores idiosincrásicos del país en cuestión. Por una parte, el grado de desarrollo tanto en la esfera económica como institucional es un determinante clave en el grado de factibilidad política de conceder mayores competencias a los niveles inferiores de gobierno. Por la otra, la extensión geográfica del país en cuestión, la densidad poblacional y el grado de diversidad económica, étnica y cultural en el territorio, son también importantes en la evaluación de si es pertinente avanzar hacia mayores grados de descentralización.

Tal como se destaca de los informes de los cuatro países analizados, el estudio releva una dimensión específica del problema, cual es la descentralización a nivel de servicios específicos. Ello agrega un componente propio al análisis, el cual trasciende la sola descripción del tema en la esfera general, examinando las particularidades que cada servicio tiene sobre la materia. Por su parte, el carácter multiétnico y de gran heterogeneidad económica e institucional al interior de cada país analizado, sugiere que si bien la descentralización es deseable, esta debe ser selectiva, distinguiendo entre jurisdicciones susceptibles de ser favorecidas con más competencias y recursos, de aquellas que deben mantener su dependencia con el nivel central o alguna instancia intermedia de gobierno.

I. Los hechos estilizados

A. Las cifras de la descentralización

Debe entenderse que ciertos factores reconocidos en la literatura, pueden darnos una idea del “óptimo nivel de descentralización” alcanzable en cada caso. Esta puede ser fiscal, administrativa y/o política, estando estas tres dimensiones del problema íntimamente relacionadas. El primer, y probablemente más importante factor determinante de la descentralización, es el propio ingreso por habitante. Esta variable da cuenta de factores de demanda en el mercado político, tales como la propensión a un mayor consumo de bienes públicos locales (Letelier 2005), y a la mayor necesidad de protección contra los peligros del “Leviatán”, lo cual se expresa en restricciones institucionales sobre la acción del gobierno, entre las cuales se destaca la propia descentralización (Brennan y Buchanan 1980, Panizza 1989). Complementariamente, el ingreso por habitante es una buena proxy de otras características institucionales que guardan relación directa con el tema que nos ocupa.

Los datos presentados en el cuadro 1 y el diagrama 1, muestran la posición relativa de cada país en el marco de ciertos indicadores básicos que, atendiendo los argumentos anteriores, debiesen sugerir la pertinencia de una política descentralizadora más (o menos) activa en cada caso. Debemos esperar que países con un ingreso por habitante más elevado, mayor fraccionamiento cultural (o étnico), mayor desigualdad de ingreso entre individuos y mayor densidad poblacional, sean aquellos en que la descentralización pudiera tener los mejores efectos y ser más deseable desde el punto de vista de las preferencias electorales. En la diagrama 1, ello se expresa a través de una línea más alejada del origen del gráfico 1. Ninguno de los países examinados posee una estructura claramente más favorable a la descentralización que los otros tres. Si bien desde la perspectiva del ingreso por habitante sobresale Perú, Guatemala posee la mayor densidad poblacional de los cuatro. Por su parte, el mayor fraccionamiento tanto del ingreso como desde el punto de vista cultural y étnico corresponde a Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay.

Respecto de la división político administrativa, mención especial merece el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), el cual está fuertemente marcado por el debate en torno al reconocimiento de las autonomías étnicas regionales. Actualmente, el territorio boliviano se divide en nueve departamentos, cada uno dividido en provincias y estas en municipios que suman 327 en todo el país. De acuerdo a la Constitución Política del Estado (CPE) de 1999, a nivel intra-departamental y por voluntad de los habitantes originarios, pueden constituirse Territorios Indígena-Originario-

Campeños (TIOCs) para acceder a una gestión comunitaria de su territorio, según usos y costumbres. Tanto el nivel local como departamental poseen autoridades elegidas, habiendo sido esto último el resultado de un proceso de referéndums celebrados entre el 2007 y el 2009. Un aspecto singular de la institucionalidad Boliviana es la existencia simultánea con las otras jurisdicciones mencionadas, de las “autonomías regionales”, las cuales pueden ser creadas en forma voluntaria por los habitantes de un territorio al interior de un departamento, adquiriendo las competencias que le sean delegadas por este.

Los restantes tres países poseen una división territorial que ha sido menos sensible al fraccionamiento cultural en el territorio. Aunque Guatemala posee diversos compromisos a nivel de Estado, conducentes al reconocimiento de los pueblos originarios en el territorio, no existe en este país una normativa con el alcance de aquella desarrollada en Bolivia (Estado Plurinacional de). De los países analizados, Guatemala es el único que no posee autoridades elegidas a nivel intermedio de gobierno. El tema del fraccionamiento y su vinculación con las reivindicaciones étnicas y culturales, posee un papel aun más pasivo en el caso de Perú. Su división política incluye departamentos, también denominadas “regiones”, provincias y municipios. Aunque las provincias tienen un lugar más bien secundario en esta división, estas son un referente en la clasificación de los municipios, los cuales pueden ser provinciales, si poseen jurisdicción sobre estas últimas, o distritales, si su ámbito territorial solo alcanza a los distritos. Un aspecto relevante del caso Peruano, es la situación de la Provincia de Lima, la cual es administrada por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Este nuevo gobierno regional ha sido denominado Gobierno Regional de Lima Provincias. Finalmente, la constitución de Paraguay contempla la existencia de Departamentos, municipios y distritos, los cuales están sujetos a una normativa común en lo relativo a sus competencias. Sin embargo, los distritos poseen un papel nominal, puesto que en la práctica, estos son asimilados al concepto de municipio en la Ley Orgánica Municipal.

CUADRO 1
LOS DATOS BÁSICOS

Datos Básicos	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Guatemala	Paraguay	Perú
PIB per Cápita 2010 (PPA-US\$) ^a	4,426	4,749	4,529	8,647
Índice de fraccionamiento étnico ^b	0,743	0,493	0,132	0,638
Índice de fraccionamiento cultural ^b	0,662	0,493	0,039	0,506
Fraccionamiento cultural en la región ^b	1	3	14	2
GINI ^a	0,6005	0,5513	0,5836	0,5202
Densidad poblacional (pob./km2) ^c	9,13	132,03	15,88	22,92
Numero de gobiernos intermedios				
Numero de gobiernos intermedios	9 ^d	22	17 ^d	24 ^d
Numero de gobiernos locales	327 ^d	333 ^d	238 ^d	1,831 ^d

Fuente: Proyecto de descentralización GIZ 2011.

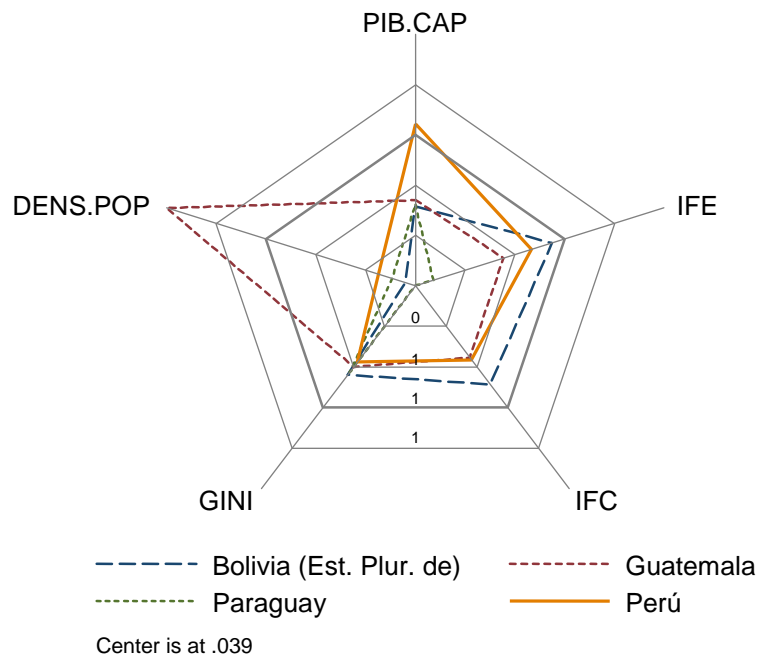
^a World Development Indicators Data Base.

^b Fearon (2003).

^c World Atlas.

^d Autoridades democráticamente elegidas.

**DIAGRAMA 1
INDICADORES BÁSICOS**



Fuente: Proyecto de descentralización GIZ 2011.

Respecto de la importancia relativa del gasto de los gobiernos sub nacionales respecto del gobierno general, los cuadros 2 y 3 dan cuenta de las cifras para los años disponibles en cada país. Un primer aspecto digno de destacarse es el hecho de que en todos los casos, dicha participación ha experimentado un aumento si se la compara con el primero de los años consignados por país. Si bien esta observación esconde grados diversos de autonomía en el uso de los recursos en cuestión, ella revela una tendencia a canalizar más recursos a través de los gobiernos sub nacionales. Se verá luego, que la evolución institucional reciente no ha sido en general favorable a conceder mayor margen de maniobra a los niveles inferiores de gobierno, por lo cual las cifras reportadas han ido acompañadas de importantes limitaciones en su ejecución presupuestaria.

Un segundo elemento a considerar a la luz de los datos, es el hecho que Perú, y más aun Bolivia (Estado Plurinacional de), han sido los más agresivos en profundizar la descentralización fiscal. Ha influido significativamente en ello la asignación de derechos especiales sobre los recursos tributarios provenientes de la explotación de hidrocarburos que opera en sendos países, lo cual si bien representa un recurso distribuido en forma inequitativa en el territorio, representa un componente importante en la interpretación de las cifras.

CUADRO 2
GASTO NIVEL INTERMEDIO RESPECTO DEL GOBIERNO GENERAL
(En porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15,2	17,4	18,4	18,0	18,8	19,6	19,2	21,2			
Guatemala				10,3	10,75	12,29			14,95	12,63	13,3
Paraguay		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	3,0
Perú		0,0	0,0	18,2	19,8	17,1	17,0	18,7	17,8	18,5	20,1

Fuente: Informes de País. Ver Referencias.

CUADRO 3
GASTO NIVEL LOCAL RESPECTO DEL GOBIERNO GENERAL
(En porcentaje)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9,7	11,5	11,3	13,2	14,4	12,8	24,3	25,2			
Guatemala				7,01	7,74	10,74	12,5	13,4	14,12	13,8	8,10
Paraguay		2,0	2,0	2,0	3,0	8,0	8,0	8,0	8,0	7,0	7,0
Perú		11,1	11,3	11,7	14,4	12,2	13,9	14,9	18,7	20,2	18,4

Fuente: Informes de País. Ver Referencias.

B. Evolución del marco institucional

Bolivia (Estado Plurinacional de)

Sin duda uno de los hitos de mayor trascendencia en lo que a descentralización se refiere, fue la llamada Ley de Participación Popular de 1994, la cual entre otras innovaciones, delegó en los municipios la administración de la salud y la educación, con cargo al financiamiento proveniente de la coparticipación tributaria del 20% de todos los impuestos nacionales, distribuido este en función de la población. El acento de la nueva responsabilidad delegada estuvo en el desarrollo de la infraestructura de los establecimientos y su correspondiente manutención. Adicionalmente, se transfiere al nivel local la administración del impuesto a la propiedad de Bienes Inmuebles y Vehículos Automotores, creándose también el Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles y Vehículos¹, entre otras competencias tributarias, además de la facultad de contraer créditos.

En lo que al papel de los Departamentos se refiere, un hito fundamental es la Ley de Descentralización Administrativa promulgada en 1995, en virtud de la cual, se fortalece el papel de este nivel de gobierno, asignándosele responsabilidades claras en materias de desarrollo territorial, así como diversas fuentes de financiamiento. Entre estas se cuenta una regalía aplicada a la producción de hidrocarburos y minerales, así como antiguas patentes por la explotación de recursos naturales incluidos los forestales, todos estos derechos sólo en beneficio de los departamentos productores y sin perjuicio de participaciones del gobierno central. Lo anterior se ve reforzado por un fondo de compensación paralelo destinado a nivelar los ingresos entre departamentos, el cual había sido creado en 1994. Si bien el prefecto, autoridad máxima del departamento, siguió siendo designado por el nivel central, la ley mencionada creó un Consejo Departamental integrado por representantes de los

¹ En ese momento, las recaudaciones de estos impuestos representaban a penas un 6% de toda la base tributaria nacional.

Consejos Municipales, organismo que a partir de entonces aparece como contralor del gobierno departamental. Si bien la Ley de Descentralización Administrativa delega en los departamentos la administración de los recursos humanos de los servicios personales de educación, salud y asistencia social, continúa siendo el nivel central de gobierno, a través de los ministerios sectoriales, el que administra dicho personal.

Hacia fines de los 90s, la crisis internacional tuvo implicancias importantes en el ánimo político pro descentralizador. Por una parte, hubo avances importantes en la configuración de un marco normativo más claro en torno a las competencias municipales (Ley de Municipalidades de 1999) y por otro, el sobreendeudamiento municipal motivó la introducción de limitaciones y controles más severos sobre el endeudamiento sub nacional (Ley de Gasto Municipal 2001). Un hito de gran trascendencia fue la Ley de Dialogo Nacional aprobada el 2001, en virtud de la cual, los recursos liberados como fruto de la iniciativa de alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados, fueron transferidos al nivel municipal en el marco de diversos programas y condiciones articuladas en la *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. Dicha iniciativa tuvo un énfasis especial a favor de la educación, la salud y el desarrollo productivo. Cabe observar que en este periodo, la descentralización boliviana posee una fuerte impronta municipalista, toda vez que este nivel de gobierno se constituye en gestor de diversos programas sociales.

Puede señalarse que una etapa de fortalecimiento departamental se inicia a partir de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos (2005), en virtud de la cual se establecen nuevos y más elevados tributos sobre esta industria, cuya recaudación sería de particular beneficio para las entidades territoriales (60% de lo recaudado), con un mecanismo complementario de asignación directa de tales recursos a las comunidades indígena campesinas. También a partir del 2005, una Ley de interpretación constitucional autoriza la primera elección directa de los prefectos a nivel departamental.

Guatemala

En el marco de los países analizados, el sello distintivo de Guatemala es su amplia diversidad étnica y cultural. En un territorio de 108.000 K2 conviven cuatro culturas: Maya, Garífuna, Xinca y Ladina; de las cuales surgen 25 comunidades lingüísticas que comparten un territorio de 108,000 Kms². Se reconocen 25 idiomas, el español y 22 de origen maya, 1 Garífuna, 1 Xinca. A lo anterior cabe añadir un grado importante de heterogeneidad en la distribución del ingreso, y en el acceso a niveles satisfactorios de educación, acceso a la salud y otros servicios básicos. En beneficio del reconocimiento de tal diversidad, y en el entendido de que la gestión local de servicios públicos posee inevitablemente un componente idiosincrático, la descentralización parece brindar una especial oportunidad de acercar las políticas públicas a las demandas de los potenciales beneficiarios.

En alguna medida, el objetivo anterior está explícitamente consagrado en la propia Constitución de 1985. Entre otros aportes más bien declarativos, la Ley fundamental establece que un 10% de los ingresos ordinarios del Estado debe ser regularmente transferido al nivel municipal. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento a programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.

Un intento más concreto de reconocer la diversidad étnica y cultural de la nación, se expresa en la Ley Preliminar de Regionalización de 1986, la cual establece 8 regiones en las cuales se desconcentraría la administración de servicios públicos básicos. Si bien la educación terminó siendo departamentalizada, la administración de la salud posee direcciones regionales en el país, las cuales sirven de referencia para la atención médica especializada. Un hito fundamental en tal dirección lo constituyen los “Acuerdos de Paz” de 1996, en virtud de los cuales el Estado de Guatemala se comprometió a reconocer esta diversidad e introducir reformas estructurales, las cuales se insertan en el objetivo general de descentralizar la gestión pública. En atención al propio mandato de los acuerdos

mencionados, se realizó un referéndum en 1999, destinado a consagrar en la Constitución la identidad cultural y étnica de las comunidades locales y a reconocer el derecho consuetudinario de los pueblos originarios en la vigencia del imperio de la Ley. Las normas propuestas no fueron aprobadas.

Más en el terreno de la gestión que en la esfera de la consagración de derechos civiles, se ubican diversos esfuerzos en la dirección de desconcentrar la administración del Estado. En esta línea encontramos la Ley de Onanismo Ejecutivo de 1997, la cual entre otros aspectos propone la desconcentración y descentralización de aquellas funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo. El año 2001, la Ley de Desarrollo Social reconoce la descentralización económica y administrativa como parte de la reforma del Estado y como una de las principales estrategias para atender las demandas sociales de la población. En la misma lógica general se encuentran la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Descentralización y el Código Municipal, todas del 2002.

En cuanto a los Consejos de Desarrollo así creados, estos se convierten en la instancia de participación de de la población Maya, Xinca, Garífuna y la no indígena, en la gestión pública. Ello se concreta en la creación de consejos a nivel nacional, regional, departamental y municipal. Si bien existe en Guatemala un Sistema Nacional de Inversión coordinado por La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), los Consejos Comunitarios se convierten así en la base para la priorización del gasto y el diseño de la política de desarrollo. Mención especial merece la propia Ley de Descentralización ya mencionada, en la cual se explicita el mandato pro descentralizador ya consagrado en la Constitución, en nombre de una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe. La norma es comprehensiva en el sentido de entender la descentralización como un proceso, en el cual coexisten elementos políticos, fiscales, administrativos y económicos. Hace un especial énfasis en la necesidad de avanzar en las áreas identificadas como prioritarias, las cuales serían; Educación, Salud y asistencia social, Seguridad Infraestructura y Vivienda, Economía, Cultura, recreación y deporte. Cabe destacar el supuesto implícito de la Ley referida, en el sentido de atribuir a la descentralización méritos propios en la dirección de avanzar en el desarrollo y superar problemas de pobreza y retraso económico. Finalmente, el nuevo Código Municipal vigente a partir del 2002 asigna al municipio funciones de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, más la gestión y administración de farmacias municipales populares. Respecto de la educación, el municipio debe realizar la gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe y administrar la biblioteca pública de su jurisdicción. En seguridad, le corresponde administrar el servicio de policía municipal. En cuanto al fomento productivo, este se expresa a través del aporte del municipio a la infraestructura pública. Por cierto también, el municipio asume un importante papel en la limpieza, ornato y recolección de residuos sólidos.

Paraguay

La experiencia de Paraguay en materia de descentralización coincide con el ocaso de varios gobiernos autoritarios en América Latina ocurridos hacia fines de los 90s. Junto con el regreso a la democracia en 1989, diversas innovaciones institucionales dieron paso a un mayor protagonismo de los niveles sub nacionales de gobierno, los cuales fueron investidos de autoridades democráticamente elegidas tanto a nivel de municipio como de departamento. En esta misma línea, la nueva constitución promulgada en 1992 fue explícita en señalar que Paraguay sería un Estado *unitario*, “*indivisible y descentralizado*”. No obstante que la Constitución establece una división administrativa que admite departamentos, municipios y distritos, y señala que dichos tres niveles “gozan de autonomía política, administrativa y normativa”, en la práctica solo actúan como entidades relevantes en el marco de esta división los departamentos y los municipios, de los cuales solo estos últimos poseen un mandato preciso y una definida fuente de ingresos. En materia fiscal, la Constitución de 1992 transfirió el impuesto inmobiliario a los municipios. Otros cambios importantes han sido la coparticipación con los gobiernos departamentales a partir de 1994, tanto del IVA como de los cánones provenientes de los

juegos de azar, y a partir de 1998, la coparticipación de los royalties y compensaciones con los departamentos y municipios, de los royalties provenientes de las represas de Itaipú y Yacyretá.

En lo que a distribución de competencias se refiere, el nivel departamental posee un mandato amplio, el cual enfatiza sobremanera al papel “coordinador” del nivel intermedio de gobierno. Sus funciones están definidas en la Constitución, y en forma más específica a través de una Ley Orgánica que data de 1994. Dicha norma establece 12 puntos que solo se acercan marginalmente a materias específicas cuando señalan que los departamentos deben “coordinar la acción educativa y la política sanitaria” de su territorio. Las restantes funciones son imprecisas en su alcance, si bien conceden al departamento un cierto papel rector en la planificación de las inversiones en su territorio. Cabe mencionar que no existe en Paraguay un sistema nacional de inversiones aplicable a nivel de todo el territorio nacional.

El nivel municipal posee también un amplio mandato en cuanto a sus funciones, las cuales son típicamente aquellas relativas a la provisión de bienes públicos locales. Sin embargo, y no obstante el hecho de que la norma es igual para todos los municipios, la significativa disparidad de recursos entre ellos hace que solo unos pocos puedan en la práctica ejercer todas las funciones señaladas en la Ley. Desde inicios de los 90s, el nivel local de gobierno dispone del 70% de lo recaudado por concepto de impuesto inmobiliario, lo cual constituyó un significativo fortalecimiento de este nivel de gobierno. El restante 30% se distribuye entre un fondo común en beneficio de los municipios más débiles, y un 15% para el departamento respectivo. Cabe hacer notar que no obstante las excepciones señaladas, el nivel local no posee responsabilidades explícitas en la educación y la salud.

Perú

El tema de la descentralización en Perú fue inicialmente activado en 1987, cuando se crearon 12 regiones en base a los 24 departamentos existentes entonces. Ello culminó con un llamado a elecciones regionales en 1989. El proceso señalado fue sin embargo abortado en 1992, cuando el gobierno de Fujimori decidió clausurar los gobiernos regionales democráticamente elegidos y sustituirlos por Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) cuyo presidente fue designado por el Ministro de la Presidencia. Luego, la Constitución de 1993, estableció que a más tardar en 1995, se convocaría a elecciones regionales y se restablecerían los gobiernos regionales. Sin embargo, esta disposición fue nuevamente incumplida. Solo en 1998 se vuelve a un esquema de división territorial basado en el modelo de 24 departamentos vigente anteriormente, estableciéndose un CTAR en cada uno de ellos (Ley No 26922 Ley Marco de Descentralización). La reforma constitucional del 2002 estableció tres niveles de gobierno y fijó un marco formal de competencias entre ellos, siendo este el punto de partida en una nueva etapa de la descentralización política y fiscal del país. Le siguió una Ley de Bases de la Descentralización (2002) y una Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ambas del 2002. Mientras que la primera establece las responsabilidades que debía asumir cada nivel de gobierno, la segunda establece el papel de los gobiernos regionales y las reglas del juego para su elección. Con estas normas se llevaron a cabo las primeras elecciones regionales en noviembre del 2002. La Ley de Descentralización Fiscal del 2005 definió las normas de financiamiento de las regiones. Un intento de establecer regiones con un alcance territorial mayor fue realizado en el marco de la Ley de Integración Regional (2005), la cual tuvo en la práctica nulo impacto efectivo en el logro de tal objetivo.

En cuanto a la transferencia de competencias al nivel regional, los sectores como educación y salud se encuentran casi totalmente descentralizados. Un caso pendiente es la Municipalidad Metropolitana de Lima que recibirá dichas responsabilidades entre 2011 y 2012 de acuerdo a lo previsto. No obstante lo anterior, tanto en estos como en otros casos, la delegación de responsabilidades no ha ido aparejada con mayor autonomía sobre el manejo del personal, lo cual reduce sustancialmente el margen de maniobra de las regiones en la esfera fiscal, asumiendo estas un papel de agentes del nivel central de gobierno.

En cuanto al nivel municipal, este posee un gobierno democráticamente elegido desde 1980. No obstante que la Ley Orgánica de Municipalidades agrega ciertas funciones a este nivel de gobierno en las áreas de fomento de la economía local y en relación a la promoción de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos locales, no es el nivel local un protagonista importante en la descentralización del Perú. Un obstáculo evidente, común a otros países de la región, es la visible heterogeneidad entre municipios, tanto en población como en capacidad de gestión. Un esfuerzo por reparar este problema es la Ley de Mancomunidad Municipal (2007). Hasta el 2009, ya se habían registrado más de 35 mancomunidades municipales en las zonas más remotas y en las áreas urbanas; esta podría ser una política que aborde el problema de la atomización del gasto local y su consecuente ineficiencia en la provisión de servicios locales.

Resumen: Evolución Institucional

La experiencia de los cuatro países bajo análisis posee diversos elementos en común, pero así también diferencias importantes. En un extremo cabe mencionar el hecho de que el impulso descentralizador se inicia entre la segunda mitad de los 80s y la primera de los 90s. Antecedentes relevantes sobre el particular son el retorno a regímenes democráticos en América Latina y el fin de la guerra civil en Centro América. Lo anterior explica el sello más bien político y declarativo de varias normas mencionadas en el estudio, entre las cuales se cuentan los Acuerdos de Paz en el caso de Guatemala (1996), y el propio texto de la constitución vigente en los restantes casos mencionados.

Un pilar básico del proceso es la fuerza de los grupos étnicos y culturales con identidad territorial propia, hecho que adquiere especial relevancia en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Guatemala. Si bien en el primer caso la descentralización adquiere una fortaleza especial a partir de la Ley de Participación Popular de 1994, la experiencia de Guatemala es menos agresiva sobre la materia. En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), las normas posteriores a la ley antes referida privilegian el protagonismo del Departamento en desmedro del municipio y definen así una creciente participación del nivel intermedio de gobierno sobre los recursos tributarios con base territorial, especialmente aquellos provenientes de la explotación de hidrocarburos. Ello tiene sin duda importantes implicancias en la región, toda vez que la debilidad institucional existente y la extrema heterogeneidad entre gobiernos locales en su capacidad de gestión y de generación de recursos, representa un severo obstáculo para una descentralización no selectiva de recursos y responsabilidades hacia el nivel local.

Un proceso de descentralización abortado se inició en Perú en 1987, y el llamado a elecciones regionales en 1989. Si bien el gobierno en ejercicio anuló dicho impulso, este fue retomado a partir de la Constitución de 1993, y el mandato de celebrar elecciones regionales a más tardar en 1995. Normas posteriores sobre la materia fortalecieron también el nivel regional de gobierno, el cual asumió competencias importantes en las áreas de salud y educación. Una interesante similitud con los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Paraguay, es el papel de los recursos basados en la explotación de recursos naturales en beneficio del nivel intermedio de gobierno, lo cual —una vez más— refuerza el papel del nivel intermedio de gobierno en la experiencia de los países analizados.

CUADRO 4
PRINCIPALES CAMBIOS NORMATIVOS SOBRE DESCENTRALIZACIÓN
EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

Bolivia (Estado Plurinacional de)	<p>Ley de Participación Popular (1994)</p> <p>Ley de Descentralización Administrativa (1995)</p> <p>Ley de Municipalidades (1999)</p> <p>Ley de Gasto Municipal (2001)</p> <p>Ley de Hidrocarburos (2005)</p>
Guatemala	<p>Constitución (1985)</p> <p>Ley Preliminar de Regionalización (1986)</p> <p>Acuerdos de Paz (1996)</p> <p>Ley del Organismo Ejecutivo (1997)</p> <p>Ley de Desarrollo Social (2001)</p> <p>Ley de Consejo de Desarrollo Urbano y Rural (2002)</p> <p>Ley de Descentralización (2002)</p> <p>Código Municipal (2002)</p>
Paraguay	<p>Constitución Nacional (1992)</p> <p>Ley Orgánica del Gobierno Departamental (1994)</p> <p>Ley que reglamenta la intervención sobre gobiernos sub nacionales.</p> <p>Ley sobre Juegos de azar. (1997)</p> <p>Ley sobre territorios inundados (1998)</p> <p>Ley Orgánica Municipal. (2010)</p>
Perú	<p>Reforma Constitucional sobre Descentralización (2002).</p> <p>Ley de Bases de la Descentralización (2002).</p> <p>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002).</p> <p>Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (2004).</p> <p>Ley de la Mancomunidades Municipales (2007).</p> <p>Ley de la Mancomunidades Regionales (2011).</p>

Fuente: Proyecto de descentralización GIZ 2011.

II. La descentralización de servicios

A. La educación

Bolivia (Estado Plurinacional de)

Un hito de la mayor importancia, y aquel que da el punto de partida a diversas reformas posteriores, fue la promulgación de la Ley de Participación Popular de 1994. En ella se delegaron importantes competencias en los municipios en la esfera de la educación básica y media, las cuales estuvieron centradas en las responsabilidades sobre la dotación, mantenimiento de infraestructura y equipamiento, así como la provisión de materiales, suministros y servicios básicos. La llamada Ley de Reforma Educativa, del mismo año, definió las instancias de participación popular en el marco de los servicios descentralizados. Por su parte, la llamada Ley de Descentralización Administrativa de 1995 consagra la tuición de las entonces prefecturas, hoy departamentos, sobre los Servicios Departamentales de Educación (SEDUCA), los cuales operan como instancia articuladora de la planificación participativa, a nivel departamental.

Desde la perspectiva de la gestión, un nuevo cambio institucional tuvo lugar en el 2011 a través de la Ley de estructura de administración y gestión de servicios (Ley 070), la cual reordena la estructura administrativa. En la práctica, la norma referida supone el abandono de un modelo descentralizado por uno desconcentrado, en el cual el nivel central de gobierno vuelve a tener un protagonismo vital. Este se expresa en el reemplazo de los SEDUCA —antes mencionados—, bajo tuición departamental, por las Direcciones Departamentales de Educación, de dependencia del Ministerio del Ramo, teniendo estos luego la tuición sobre el nivel distrital, de “núcleo” y de unidad educativa. Por su parte, si bien las políticas educativas y la propia elaboración del currículum son definidas como funciones del nivel central de gobierno, esta disposición debe entenderse como un referente nacional, el cual es matizado por la participación regional, con especial referencia al caso de las AIOC. Cabe mencionar sin embargo, que la tarea de seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa del sistema educativo está a cargo del Ministerio de Educación, a través de una entidad descentralizada —desde la perspectiva administra— de esta cartera, denominada Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa. Si bien las responsabilidades en la esfera del equipamiento e infraestructura continúan siendo municipales, la norma no es específica respecto de si en la práctica dicha función será ejercida en el marco de la planificación municipal, o dependerá de un programa detallado establecido por el nivel central. Otra faceta más bien centralista

del modelo Boliviano es la gestión de recursos humanos en la educación. Esta queda bajo tuición del gobierno central, bajo un esquema general que favorece la sindicalización del sector y que establece criterios muy precisos en cuanto a las escuelas de formación docente y a la protección laboral de los profesores.

Guatemala

La llamada Ley del Organismo Ejecutivo establece que este órgano es oficialmente responsable del proceso de descentralización, al señalar que el Ejecutivo debe promover la autogestión educativa y la descentralización y administrar en forma descentralizada los servicios de apoyo a la educación. Por su parte, la Ley General de Descentralización y su reglamento, consideran prioritaria la descentralización de la educación, señalando que dicho proceso debe ser gradual. La expresión práctica de este mandato se ve reflejada en la coexistencia de formas diversas de administración de los recursos públicos para educación, las cuales responden a realidades diversas en lo cultural y en lo lingüístico. Los modelos de gestión así concebidos constituyen una forma de descentralización que intenta potenciar el papel de la comunidad en el proyecto educativo. Lo anterior genera un esquema mixto de atención, en el cual conviven esquemas alternativos de intervención pública en el tema que nos ocupa.

El pilar básico de la educación preescolar y escolar pública en Guatemala, opera en el marco de un esquema centralista de gestión. Desde el punto de vista administrativo, este se basa en una estructura de 25 “Direcciones Departamentales de Educación” (DDE), cuyo objetivo es “planificar, dirigir, coordinar y ejecutar las acciones educativas” en los diferentes departamentos del territorio. En atención a la diversidad lingüística en el país, existen 9 Direcciones Departamentales de Educación Bilingüe Intercultural. En la esfera curricular, un aspecto distintivo es que si bien los grandes lineamientos son definidos a nivel central, el componente idiosincrático del currículo es incorporado a nivel de cada región sociolingüística. Las comunidades locales, a través de la gestión de cada establecimiento, dan forma y contenido a los programas de estudio. El propio ministerio de educación ha consagrado el concepto de Proyecto Educativo Institucional (PEI), el cual se define como un instrumento técnico pedagógico de planificación y gestión, que orienta todas las acciones necesarias para el crecimiento, fortalecimiento y desarrollo de la institución educativa.

Desde la perspectiva de la administración y el financiamiento de los establecimientos, y al margen de la gestión puramente privada, coexisten cuatro esquemas diferentes de gestión pública en la educación. El modelo de los “Centros Educativos Públicos”, es el fruto del mandato constitucional de gratuidad y obligatoriedad de la educación pre-primaria, primaria y básica. No obstante esta norma, en 1968 se emitió el “Reglamento de recaudación de fondos en los establecimientos educativos de la República”, el cual estableció los procedimientos para fijar cualquier cuota o contribución en establecimientos educativos oficiales de preprimaria, primaria y media. Estos acuerdos autorizan a los centros educativos a realizar un cobro anual de inscripciones y matrícula escolar, entre 40 quetzales (5 dólares) y 300 quetzales (38 dólares) en algunos establecimientos educativos del nivel medio. Un giro sobre la materia tuvo lugar a partir del ciclo escolar 2009, con motivo de un nuevo Acuerdo Gubernamental, el cual reafirma que la prestación del servicio público de educación es gratuito, destacando que el ingreso, la inscripción y la permanencia en los centros educativos oficiales de preprimaria, primaria y nivel medio no está sujeto a condicionados, ni relacionado con ningún pago obligatorio ni voluntario. Si bien ello eliminó la contribución de las familias de los alumnos, tal normativa no impide las donaciones de terceros para fines de financiar insumos o el mejoramiento de infraestructura. El reglamento del acuerdo gubernativo mencionado data del 2011, estableciéndose en él una asignación por alumno inscrito.

La segunda modalidad está constituida por los “Centros Educativos Público-Privados” (CEPP), dentro de los cuales se pueden distinguir tres modelos concurrentes. Uno muy importante se enmarca en el llamado Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE, creado en 1996, en un esfuerzo por involucrar directamente a la comunidad en la gestión educativa.

En esencia, este consistió en delegar en la comunidad organizada en la figura de una “Comité Educativo” (COEDUCA), la gestión de los recursos tanto públicos como privados para la provisión de educación. Si bien dicho programa experimentó algunas modificaciones en el tiempo, fue discontinuado en el 2009. El modelo no fue sostenible porque optaba por una mayor participación de padres de familia, quienes —al menos en teoría— generarían condiciones de autogestión, las cuales no prosperaron en la práctica. Si bien hay quienes destacan los beneficios de la descentralización inherentes al programa, se argumenta también que el costo en tiempo y esfuerzo para familias pobres, usualmente rurales, demostró ser un severo obstáculo al éxito del mismo. Una modalidad alternativa al CEPP, son los “Centros Educativos Privados Gratuitos”, con los cuales el Ministerio de Educación puede celebrar un convenio de subvención por alumno inscrito, variando su monto específico en razón del tipo de servicio entregado por el centro educativo. Un tercer tipo de CEPP son los “Centros Educativos Comunitarios”, que como su nombre los indica están organizados y administrados por comunidades es su mayoría poblaciones de origen Maya. Estos esfuerzos han nacido desde la iniciativa y concepción de líderes locales, padres de familia y profesionales Mayas, apoyados por organizaciones para desarrollar planes de estudio, acordes y pertinentes a la realidad de las poblaciones que atienden. Cabe mencionar que esta iniciativa supone conceder un poder efectivo a las comunidades de base, y con ello honrar el compromiso de descentralización de los acuerdos de paz.

Una tercera modalidad de gestión son los Centros Educativos por Cooperativa, creados a partir de 1995. Un elemento que los distingue es el hecho de que estos intentan integrar a su administración a los padres, al Ministerio de Educación y al municipio. El ministerio asigna recursos a los establecimientos basados en este esquema de organización, en base al número de alumnos atendidos. Los Institutos de Educación por Cooperativa de Enseñanza, son representados legalmente por una junta directiva, la cual dura dos años en el cargo, siendo su función el velar por la calidad de la educación que se imparta en el establecimiento. En ella participan activamente los padres de familia, funcionarios vinculados al establecimiento y representantes de la municipalidad respectiva.

No obstante la modificación del Código Municipal ocurrida en el 2010, la cual limita la participación del municipio en la gestión de establecimientos educativos, una cuarta forma de financiamiento público de la educación es a través de las propias municipalidades, la cual opera mediante los “Centros Educativos Municipales”. Ello se financia con cargo al 10% de aporte constitucional a los municipios, y en atención a la propia Ley Nacional de Educación, la cual establece que a lo menos un 90% de dicho aporte deberá ser destinado a educación, salud, infraestructura y servicios públicos, reparación y construcción de edificios escolares.

Paraguay

En el caso de Paraguay predomina un estilo de desconcentración (mas que delegación explícita), con un interesante componente de ejercicio voluntario de competencias en el área en cuestión. El nivel central de gobierno, a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), mantiene a nivel departamental una “Coordinación de Supervisión Departamental”, la cual se encarga de la gestión de las escuelas públicas del departamento. Con miras a reconocer las particularidades regionales en el territorio, la Ley de Educación vigente establece la creación de Consejos Departamentales de Educación (CDE), los cuales tienen como objetivo la formulación de políticas educativas en sus departamentos y apoyar la implementación de los planes y programas del sistema educativo a nivel departamental, adecuado a la prácticas culturales desarrolladas en las comunidades. La integración de los Consejos se realiza sobre la base de las propuestas de la comunidad, pudiendo sus miembros representar a por lo menos once instancias: Gobernación, Junta Departamental, Municipios, Centro Regional de Educación, Coordinador Departamental de Supervisión, Supervisión Técnico-Pedagógica, Supervisión Administrativa, Universidades, Institutos de Formación Docente, Padres e Iglesia. Los CDE participan en la selección de docentes y cumplen funciones de asesoramiento a las autoridades departamentales del MEC (Supervisiones Departamentales).

Si bien las políticas generales y el grueso del financiamiento provienen del nivel central, la Ley Departamental establece que este nivel intermedio (Departamento) tiene como función la coordinación del sector, sin señalar la forma en que dicha coordinación se ejercerá. Por su parte, la Ley Orgánica Municipal señala que dicho nivel de gobierno tendrá a su cargo la prestación de servicios de educación, la elaboración de planes municipales de educación, la construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación de equipamiento, mobiliario, insumos y suministros en general, así como la estimulación de acciones de promoción educativa comunal, el apoyo a las organizaciones de padres de familia y de estudiantes, y el fomento de la contribución privada a la educación. Sin embargo, la misma Ley aclara que los municipios no tienen obligación de ejercer esta función, al menos que los recursos necesarios les sean transferidos desde el nivel central. En general los municipios no poseen Escuelas Municipales, habiendo algunas excepciones tales como los municipios de Asunción y San Lorenzo.

Un rasgo digno de mencionarse, es el hecho de que ocasionalmente, tanto los municipios como los departamentos realizan aportes al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los colegios pertenecientes al Ministerio de Educación y Cultura. Dichos aportes se realizan en forma no sistemática, teniendo sendos niveles de gobierno amplia libertad para decidir el monto y tipo de aporte. Lo anterior conlleva importantes consecuencias en la calidad de la infraestructura en el territorio, toda vez que profundiza las diferencias entre jurisdicciones ricas y pobres.

Perú

Un punto de partida obligado en la materia es la promulgación de la Ley de General de la Educación (LGE) promulgada en 2003. En la práctica, esta consagra un modelo de gestión centrado en las regiones, cada una de las cuales pasa a tener una Dirección General de Educación, de la cual dependen las Unidades de Gestión Local, siendo estas a su vez responsables por las Instituciones Educativas a nivel específico. No obstante que a partir del 2004, son las regiones las que en la práctica ejecutan el gasto destinado a la educación primaria y secundaria pública, estas poseen poca autonomía real en la administración de los recursos del sector. No obstante que las regiones gastan el 45% del presupuesto nacional en educación, el 70% del mismo corresponde a salarios, los cuales tienen una importante componente inercial, a lo cual se suma el hecho que los docentes son empleados del gobierno nacional. El Gobierno Nacional, que gasta el 39.7% del presupuesto educativo es responsable mayormente de gastos en bienes y servicios (81.8%) (Banco Mundial, 2010). El escaso gasto de los gobiernos locales en educación se circunscribe mayormente a infraestructura, especialmente en municipios donde los recursos determinados son cuantiosos. Por su lado, el aporte de las familias a la educación es calculado en un 7,05% del total del gasto del sector (Alvarado y Muñiz, 2011).

Si bien el papel del nivel municipal ha sido más bien secundario, es digno de mencionarse que en el 2006 se intentó poner en marcha un plan de municipalización del sector conocido como el “shock de la descentralización”. Este fue enmarcado en un Plan Piloto de Gestión Educativa que consistió en transferir a los gobiernos locales del nivel distrital la gestión de la provisión de los servicios educativos de su jurisdicción, conforme a un plan progresivo con miras a generalizar el sistema. Los municipios más débiles serían apoyados a través de un Fondo de Compensación Educativa, el cual a la fecha no funciona. Aunque el programa se inició con 134 municipalidades elegidas por el Ministerio de Educación, en 2009, solo 35 municipios habían recibido sus respectivas partidas presupuestarias (Banco Mundial, 2010). El gobierno en ejercicio ha decidido suspender el programa.

Resumen: Educación

Una característica transversal en los cuatro países analizados, es que los esfuerzos descentralizadores han privilegiado el papel del nivel intermedio de gobierno. Ciertos avances en materia de descentralización han tendido a revertirse, si bien las normas suelen ser amplias y muchas veces imprecisas sobre la materia.

El caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) es sin duda el país que más cambios normativos de fondo ha experimentado en este aspecto. A la Ley de Participación Popular de 1994, la cual concede al municipio responsabilidades explícitas en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de los colegios, le sigue la Ley de Descentralización Administrativa, en virtud de la cual el nivel intermedio de gobierno (hoy “Departamentos”), asume la tuición y coordinación de la educación en su territorio a través de los Servicios Departamentales de Educación. Una modificación en sentido contrario se registra por medio de la Ley de estructura de administración y gestión de servicios, la cual devuelve al nivel central el papel hasta entonces desempeñado por los departamentos, abandonando el esquema descentralizado por uno desconcentrado. La diversidad étnica en Bolivia (Estado Plurinacional de), y en particular el papel de las AIOC adquiere particular relevancia en este contexto. Si bien la propia elaboración del curriculum está delineada a nivel central, esta puede recoger matices regionales que incorpore la propia comunidad. Esta faceta del problema es igualmente relevante en Guatemala, país que si bien ha privilegiado una administración centralizada de la educación, se ha permitido a la vez la conformación de modelos alternativos de prestación de servicios educacionales a nivel de establecimientos. En particular, coexisten en Guatemala cuatro modalidades alternativas de financiamiento y gestión de la educación pública que integran en forma diferente los intereses de la comunidad con el financiamiento del Estado. Bastante más centralista es el modelo Paraguayo, en el cual el nivel departamental está encargado de la coordinación de la educación en su territorio. La normativa contempla la existencia de Consejos Departamentales de Educación, los cuales están llamados a recoger los matices regionales en la implementación de los planes y programas. Es interesante constatar que si bien los municipios “pueden” tener establecimientos propios, esta función es ejercida en forma voluntaria y en la medida que el gobierno local respectivo tenga la voluntad y los recursos para tal efecto. En el caso de Perú, es a partir del 2004 que son las regiones las encargadas de administrar la educación pública. Sin embargo, estas tienen escasa autonomía real en la ejecución del gasto. Un experimento de municipalización iniciado en el 2006 logró tener un débil impacto, toda vez que de los 134 municipios elegidos como en el plan piloto original, solo 35 han logrado operar bajo este esquema.

B. Salud

Bolivia (Estado Plurinacional de)

La acción del Estado en la esfera de la salud en Bolivia (Estado Plurinacional de), se expresa a través de tres subsistemas. La prestación estrictamente privada, la llamada Seguridad Social, financiada por los aportes de los propios trabajadores (públicos y privados), y el subsector Público, que atiende a todos quienes no caen en las dos categorías anteriores y al cual nos referimos en este caso.

Al igual que en otros servicios públicos en Bolivia (Estado Plurinacional de), el punto de partida en lo que a descentralización de la prestación de salud se refiere, lo constituye la Ley de Participación Popular de 1994, la cual transfiere al municipio la responsabilidad de la prestación de servicios de todos los niveles de atención de la salud del sector público. Estas entidades se hacen cargo del desarrollo y mantenimiento de la infraestructura y equipamiento de todos los centros de salud del Estado, así como de la dotación de insumos, suministros y materiales para su funcionamiento. El financiamiento de dicha función proviene de la coparticipación de impuestos con el gobierno nacional.

Si bien los lineamientos establecidos con posterioridad en la Ley de Descentralización Administrativa de 1995, avanzan en la dirección de establecer las competencias del nivel departamental, estas son más bien generales y no llegan a especificar funciones en forma taxativa. Destaca en este aspecto la referencia hecha en dicha Ley, en el sentido de que “además” de las funciones ya especificadas en la Constitución, los Departamentos quedan encargados de administrar, supervisar y controlar los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al

funcionamiento de la educación y la salud entre otros. En la práctica, dicha disposición solo tuvo alcances en el ámbito de establecimientos de menor jerarquía técnica y en la esfera más específica de los Servicios Departamentales de Salud. Diversos cambios normativos posteriores, tales como la implementación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), entre 2005 - 2008, permitieron al nivel departamental profundizar su intervención real en la esfera de la salud pública.

Una tercera etapa en la evolución institucional relativa a la asignación intergubernamental de competencias, es la promulgación de una nueva constitución (2009) y su desarrollo en la Ley Marco de Autonomías (2010). Ello se traduce en un esfuerzo por consolidar un Sistema único de Salud, con inclusión de la Seguridad Social como parte del sistema público. Por su parte, si bien el nuevo marco institucional establece claramente el papel rector del nivel central en el lineamiento de las políticas de salud, los Departamentos se ven claramente fortalecidos, por cuanto estos asumen un papel más activo y claro en la definición de un Plan Departamental de Salud y la estructuración de la redes de salud, señalando potestades para coordinar las acciones de las entidades territoriales al interior del departamento. Concordantemente, se les hace responsables por las funciones de fiscalización y control del desempeño y estándares de calidad, en cuanto al personal médico y administrativo y el control del funcionamiento y la calidad de la prestación de los servicios públicos y privados. Es interesante constatar, que se reconoce un protagonismo especial a las AIOC, las cuales comparten con el nivel central la potestad de definir cuestiones relativas al tipo de atención de salud disponible en su territorio, pudiendo esta ser compatible con los usos y costumbres de la comunidad.

Respecto del nivel municipal, este pierde competencias respecto a la situación previa a la nueva constitución y la Ley Marco de Autonomías, puesto que las competencias que el nivel local desempeñaba en la esfera de la mantención y desarrollo de la infraestructura del sector, son (gradualmente) transferidas a los departamentos.

Guatemala

La organización del sistema público de salud en Guatemala es centralizado en un marco de desconcentración hacia unidades administrativas dependientes del nivel central, pero que tienen representación en el territorio. Si bien tanto el código de salud como el Código Municipal contemplan funciones explícitas del municipio en el área de salud, estas se limitan al servicio de agua potable, disposición y eliminación de excretas, el manejo de desechos sólidos y la gestión y administración de farmacias municipales. No obstante lo anterior, el Código municipal contempla también la existencia de una “Comisión de Salud”, la cual tiene como función principal la de coordinar las acciones con otros actores involucrados, incidiendo también en las definiciones estratégicas de los Consejos Municipales de Desarrollo.

Existen tres actores centrales en la institucionalidad vigente. Estos son; el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), cuya acción en el territorio se organiza en torno a entidades desconcentradas del gobierno central denominadas “Direcciones de Área de Salud” (DAS), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y el propio sector privado, en el cual coexisten organizaciones lucrativas y no lucrativas. En esta última categoría se destacan las ONGs que operan en forma independiente y/o financiadas por el propio gobierno, y el sector privado pagado tradicional.

Desde la perspectiva de los niveles de salud, el primer nivel opera a través de los *Centros Comunitarios de Salud* y de los *Puestos de salud*. El *Centro Comunitario de Salud* es el establecimiento de menor complejidad de la red de servicios, teniendo bajo su área de responsabilidad una población menor de mil quinientos habitantes. Por su parte, los *Puestos de Salud* cubren dos mil habitantes como promedio y sirven de enlace entre la red institucional y el nivel comunitario. La diferencia entre *Centros Comunitarios de salud* y los *Puestos de Salud*, consiste en que el primero lo atiende una ONG, mientras que el Puesto de Salud forma parte de la estructura del MSPAS. Estas unidades se relacionan con las DAS a través de los Distritos Municipales de Salud organizados para tal efecto. En un segundo nivel de complejidad se ubican los Centros de Salud, que atienden a

poblaciones de 20.000 habitantes o más, y los Hospitales departamentales. Mientras que los primeros desarrollan acciones de prevención de salud y de coordinación de los organismos de menor categoría ubicados en el ámbito municipal, los Hospitales referidos cuentan con las especialidades básicas y prestan asistencia técnica a establecimientos de menor complejidad. En un tercer nivel están los Hospitales Regionales, los cuales prestan atención especializada y están ubicados en las cabeceras departamentales. El segundo componente del sistema público lo constituye el IGSS, el cual se financia con aportes de los trabajadores afiliados y sus empleadores. Este posee una red propia de atención en el territorio, que incluye hospitales y centros básicos de atención, llegando a atender aproximadamente al 18% de la población.

En cuanto al sector privado, un aspecto destacable es la participación de las ONGs como entidades no lucrativas que prestan servicios de salud. Estas han ido transitando desde una etapa en que dichos organismos financiaban sus operaciones mediante donaciones de agencias internacionales, a un modelo en el cual muchos de los servicios prestados poseen financiamiento público en base a contratos con las autoridades centrales. Esta faceta del modelo Guatemalteco constituye una forma de descentralización, que si bien no descansa en la delegación hacia los niveles sub nacionales de gobierno, utiliza la gestión privada para la ejecución de sus funciones.

Paraguay

Si bien el modelo paraguayo exhibe una estructura básicamente centralista, esta ha experimentado modificaciones en la dirección de potenciar el protagonismo del nivel local de gobierno. El sistema público de salud opera a través de un Seguro Social al cual acceden los trabajadores en relación de dependencia, quedando el resto de la población bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Este último cubre las necesidades de quienes no poseen ningún tipo de seguro, lo cual corresponde al 76,1% de la población.

A inicios de los años 90s, se inició un tímido proceso de desconcentración administrativa por la vía de delegar ciertas atribuciones hacia niveles inferiores dentro de la estructura del MSPBS, es decir desde el nivel central de este Ministerio principalmente hacia sus Regiones Sanitarias. Estas últimas se corresponden geopoblacionalmente con los Departamentos. Un proceso más activo de delegación de competencias tuvo lugar a partir de 1995 y se fortaleció al año siguiente con la promulgación de la Ley 1032/96 “Que crea el Sistema Nacional de Salud”. Esta ley entre otros aspectos, abre la posibilidad para la descentralización administrativa de los servicios, la participación de las autoridades locales y la comunidad en la gestión de los servicios a través de los Consejos de Salud, instancia de coordinación entre los actores relevantes del sector, que se reproduce a nivel nacional, regional y local.

Un hito muy relevante en la dirección indicada fue la promulgación del Decreto 19966 de 1998, el cual reglamentó la Ley antes referida. Su principal merito fue posibilitar la delegación temporal de los servicios básicos de salud (salud primaria y básica complementaria, hasta el nivel 4 de complejidad) del MSPBS a los municipios para que a través de su Consejo Local de Salud asuma ciertas potestades administrativas en un esquema de gestión compartida, el cual se materializa a través de la firma de un Acuerdo de Descentralización entre ellos. El referido Decreto no obliga al MSPBS a delegar sus servicios de salud, sino que constituye una herramienta legal que brinda la posibilidad de hacerlo (como opción de política) en base a un acuerdo. Si bien el gobierno departamental que asume un acuerdo se compromete a realizar aportes por un monto no definido, el municipio correspondiente si debe hacer un aporte concreto, el cual asciende al 5% de su presupuesto corriente. Un paso aun mayor hacia la autónoma financiera de los Consejos de Salud referidos, fue dado en el 2006 en virtud de una nueva Ley que los eximió del cumplimiento de la Ley 1535 “De Administración Financiera del Estado”; otorgando el reconocimiento del legítimo derecho de los Consejos de Salud de administrar los recursos generados en los servicios sanitarios de sus comunidades. Los acuerdos vigentes con diversos municipios alcanzaron a 48 en el 2008.

Perú

La atención pública de salud opera a través de dos pilares básicos. Estos son el Seguro Integral de Salud en el caso de los grupos más vulnerables y trabajadores informales, y el llamado Seguro Social, el cual es financiado por los trabajadores y empleados formales. Se suman a estos dos pilares los sistemas especiales de atención, las Fuerzas Armadas y la Policía. Paralelamente, el sector privado atiende en forma independiente a quienes adquieren seguros de salud, cubriendo al 7% de la población. La coordinación del sistema en su conjunto está a cargo del Ministerio del ramo a través de un servicio centralizado llamado Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud.

Al igual que en el sector educación, en cada región existe una Dirección Regional de Salud (DIRESA), entidad a cargo de la gestión desconcentrada de la salud pública en el territorio². Estas eran originalmente dependientes del Ministerio de Salud, pero que con el proceso de descentralización pasaron a formar parte de la estructura administrativa de los gobiernos regionales. En cifras, la oferta de salud a cargo del nivel regional representa el 60% de las atenciones realizadas, el 86% de las postas de salud y el 67% de las camas disponibles (Seinfeld, 2011). El resto constituye la oferta a cargo del Ministerio de Salud aun no descentralizada (en Lima Metropolitana), más el resto del sistema antes descrito. Cabe mencionar que, al igual que en el sector educación, las regiones se enfrentan con importantes inflexibilidades en la administración de los recursos provenientes del nivel nacional. Una dificultad objetiva se refiere a la inflexibilidad respecto del gasto en personal, no pudiendo el nivel regional hacer ajustes destinados a optimizar el servicio.

Respecto al nivel local, la salud pública opera a través de un conjunto de “redes” y “microrredes”, cuyo presupuesto depende del nivel regional de gobierno. Cabe mencionar que el ámbito de acción de las mismas no necesariamente coincide con las jurisdicciones municipales. Si bien estas últimas están legalmente habilitadas para prestar, y también financiar servicios de salud, no existe a la fecha el caso de gobiernos regionales que hayan transferido tales funciones al ámbito local. Un caso especial, son los llamados “Hospitales de la Solidaridad” implementados por la Municipalidad Metropolitana de Lima para cubrir un déficit en la cobertura del servicio para los estratos poblacionales de escasos recursos de la capital. En algunos casos, al interior del país también se han identificado servicios municipales públicos de salud. Cabe resaltar que estos no se encuentran integrados al sistema público nacional y se autofinancian combinando los cobros por los servicios y el presupuesto que involucran en ellos los municipios.

Al igual que en otros países de la región, la prestación de salud primaria a nivel local ha sido también un ámbito de acción de ONGs auto gestionadas por la comunidad. Este es el caso de los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS), los cuales fueron impulsados a inicios de los 90s. Su financiamiento es una mezcla de subvenciones desde el gobierno (Ministerio de Salud primero y luego de los gobiernos regionales) y el cobro de servicios a los usuarios. Existen actualmente 763 CLAS que gestionan el 30.7% del total de centros de Salud, de los cuales el 80% se encuentran ubicados en zonas de pobreza. En los últimos años los CLAS han perdido relevancia como experiencias auto gestionadas, principalmente por presiones de los médicos que trabajaban en dicho sistema, quienes reclamaban salarios y tratos similares a sus pares que laboran en el sistema de las DIRESAs.

² La descentralización no se ha completado en el caso de Lima Metropolitana, donde los servicios siguen a cargo del Ministerio de Salud. De acuerdo a lo previsto, estos servicios deberán pasar a manos de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Resumen: Salud

También en la administración de la salud pública, la tendencia ha sido a privilegiar el papel del nivel intermedio de gobierno o mantener la planificación y también la gestión como una competencia del nivel central. Al igual que en educación, la experiencia Boliviana muestra un giro pro descentralizador a favor de los municipios a partir de la Ley de Participación Popular de 1994. Sin embargo, tanto la nueva Constitución del 2009, como la Ley Marco de Autonomías, han entregado a los departamentos un especial protagonismo, toda vez que estos asumen un papel activo en el desarrollo de los Planes de Salud y la estructura y administración de las redes de servicios. Por su parte, las AIOC quedan habilitadas para definir cuestiones relativas al tipo de atención a recibir, pudiendo esta enmarcarse en los usos y costumbres de la comunidad. Este último cambio institucional ha restado competencias al nivel local. Un caso claramente centralizado, pero con matices propios de una descentralización a favor de operadores privados es el caso de Guatemala. No obstante que el grueso de las responsabilidades del sector recaen ya sea en el propio Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la red de atención primaria exhibe una interesante participación de organizaciones no gubernamentales, usualmente financiadas por el Estado, y cuya acción posee una especial cercanía con la comunidad. El caso de Paraguay es especialmente destacable, pues posee un modelo de gestión que permite gran flexibilidad en la asignación de funciones entre niveles de gobierno. Este nace a partir de 1995, año en que se promulga una Ley que crea el actual Sistema Nacional de Salud, el cual permite la delegación administrativa del servicio. El reglamento respectivo (1998), posibilita la delegación temporal de competencias sanitarias en los municipios, mecanismo que opera a través de acuerdos transitorios con el nivel central de gobierno. La opción de Perú ha privilegiado el papel de las regiones (nivel intermedio), al igual que en el caso de la educación. Cada región posee una Dirección Regional de Salud, desde la cual se coordina la salud pública del territorio. Sin embargo, el grado de real de autonomía de las regiones es en verdad estrecho, por cuanto estas tienen pocos grados de libertad para decidir sobre el gasto en personal, el cual es un ítem fundamental del presupuesto sectorial. Si bien los municipios están legalmente habilitados para ejercer funciones en el área, no existen casos de regiones que hayan hecho tal delegación. Una excepción a la regla son los “Hospitales de la Solidaridad” implementados por la Municipalidad Metropolitana de Lima para cubrir un déficit en la cobertura del servicio para los estratos poblacionales de escasos recursos de la capital.

C. Fomento productivo

Bolivia (Estado Plurinacional de)

Una etapa importante en el desarrollo de fondos de fomento productivo tuvo lugar con posterioridad a la crisis económica de inicios de los 80s, y previo al proceso de descentralización iniciado en 1994. Diversos fondos y mecanismos de apoyo con una marcada orientación social y de beneficio directo a los afectados por la crisis, nacieron al amparo de dicho impulso. Tanto su diseño como implementación estuvieron centralizados, proviniendo su financiamiento tanto del nivel nacional de gobierno como de la cooperación internacional, cuyo papel fue potenciado a través de la propia capacidad del gobierno central de acceder a dicha ayuda.

Al potenciamiento de las regiones, y muy en particular de los municipios a partir de la segunda mitad de los 90s, le sigue una importante iniciativa de Ley llamada del “Diálogo Nacional” (2000), la cual define los criterios de distribución de aquellos recursos originados en los fondos liberados a partir del alivio en el pago de la deuda externa multilateral (Zapata, 2007). En el ámbito que nos ocupa, se crea el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), que sustituye a otros fondos anteriores y cuyo objetivo apunta en la dirección de reducir la pobreza y fortalecer la institucionalidad municipal. A fin de velar por tales objetivos en un marco de mayor protagonismo y

equidad horizontal con los gobiernos sub nacionales, la Ley contempla la creación de Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos y un Directorio Único de Fondos (DUF), el cual debe registrar y fiscalizar todos los proyectos desarrollados en el marco del FPS antes mencionado, y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, cuyo principal objetivo es la compensación territorial.

En lo que a financiamiento se refiere, la crisis que golpeó a Bolivia (Estado Plurinacional de) a inicios del siglo XXI, gatilló la puesta en funcionamiento de líneas de apoyo financiero especiales para pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales enfrentaban por entonces severas restricciones de funcionamiento y escasa viabilidad económica. Dos iniciativas dignas de mencionarse en esta dirección son la Ley 1864 de Propiedad y Crédito Popular de 1998 y la Ley 2064 de Reactivación Económica del año 2000. Si bien estas contemplaban la posibilidad de que los municipios aportaran con recursos complementarios, este último canal de financiamiento era en la práctica muy limitado, lo cual hace que el grueso de los recursos para el cumplimiento de esta normativa provenga de fondos centralizados destinados para tal efecto, tales como el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) y de la Sociedad Financiera de Bolivia (Estado Plurinacional de) (NAFIBO). Igualmente centralizada fue la constitución de una red de servicios públicos de apoyo a la producción, y comercialización, exportación, investigación y desarrollo tecnológico, cuya etapa de mayor desarrollo tuvo lugar entre 1997 y el 2005. Aunque esta estuvo siempre administrada en forma desconcentrada desde el Ministerio de Desarrollo Económico, los municipios fueron invitados a participar como parte de la red.

Otras acciones de fomento productivo impulsadas a nivel sub nacional, incluyen ciertas iniciativas puntuales de los departamentos, tales como la conformación de un centro logístico de apoyo a la industria exportadora, organizado por la Prefectura de Cochabamba, y el exitoso desarrollo de servicios de la Prefectura de Santa Cruz, para la acreditación, registro, y apoyo a la sanidad para los sectores agropecuario y agro-exportador. Por su parte, la Ley 2028 de Municipalidades del 2000 y el desarrollo de la normativa de regulación en materias como la tributaria, financiera y las concesiones, se estableció un ámbito suficientemente amplio para el desarrollo de los servicios municipales y la administración de diversos e innovadores esquemas de relacionamiento de estos con actores económicos de su territorio. En concreto, la Ley referida contempla como una función explícita del nivel local la de “promover el desarrollo local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas”. En suma, puede decirse que no obstante las propias funciones que la Ley contempla sobre la materia, solo pueden destacarse iniciativas puntuales y más bien esporádicas a nivel sub nacional en la esfera del fomento productivo.

Guatemala

Guatemala posee diversos mecanismos institucionales de apoyo al fomento productivo, con especial énfasis en la pequeña agricultura y la pequeña y mediana empresas. En esta línea se destacan programas de crédito, extensión agrícola, Fondo de Tierras y otros semejantes. A nivel municipal el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), cuenta con Agencias de Extensión Agrícola, con una cobertura de 87 municipios. Los programas mencionados operan en forma centralizada, o alternativamente a través de agencias desconcentradas del nivel central que poseen cierta autonomía.

Sin embargo, el aspecto más destacable del fomento productivo ampliamente entendido, lo constituye el llamado “Sistema de Consejos de Desarrollo”, el cual posee una estructura que recoge las demandas de los actores involucrados desde el nivel nacional hasta el nivel comunitario. La instancia de los Consejos de Desarrollo (CD) permite además la participación de las comunidades étnicas y culturales al interior del país en su propio proceso de desarrollo. Su objetivo fundamental es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada. Un aspecto de interés de esta forma de organización, es que facilitan la

descentralización de las decisiones en la esfera de sus competencias. Partiendo desde los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), los cuales tienen un alcance geográfico incluso menor al propio municipio, las demandas y acuerdos correspondientes son remitidos al respectivo Consejo Municipal de Desarrollo. Este examina el caso, y de ser aprobado lo somete a la aprobación a la Dirección Municipal de Planificación, la cual decide sobre los méritos del proyecto. Cuando las necesidades presentadas en COMUDE no son satisfechas, el COMUDE las traslada a nivel departamental a través del Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), quien las presenta ante las organizaciones que la conforman, para que alguna de ellas las apoye, o en su defecto las reorienta hacia las comisiones establecidas dentro de su conformación para su estudio y aprobación. Los proyectos aprobados por el CODEDE son luego derivados al Sistema Nacional de Inversión Pública para su evaluación técnica.

Paraguay

Si bien varias de las funciones explícitamente indicadas en la Ley Orgánica de Municipalidades pueden interpretarse como diversas facetas del fomento productivo, no hay referencias concretas en la norma que señalen a este nivel de gobierno como responsable único de acciones específicas orientadas a dicho propósito general. Se habla en el texto de la “elaboración y ejecución de planes de desarrollo integral del municipio y de sus programas y proyectos”. Un alcance más concreto en esta línea es aquel mencionado en la Ley 1309 de 1998, en la cual se establece la distribución y depósitos de parte de los denominados royalties y compensaciones en razón del territorio inundado...” y del decreto reglamentario N° 7888 que establece en su art. 4° que las transferencias a las “Comisiones de desarrollo municipal” no podrán superar el 20% de las transferencias recibidas para gastos de capital, en el entendido que tales recursos serán utilizados en gastos de capital. En el marco de esta norma, los municipios destinan una parte ínfima de sus recursos al apoyo de proyectos productivos, generalmente entregando aportes financieros o insumos y materiales como “capital semilla” para el impulso a proyectos presentados por comités locales.

Los Gobiernos Departamentales por su parte, articulan proyectos y ejecutan acciones de fomento al desarrollo productivo en sus respectivas regiones, los cuales son canalizados a través de las Secretarías Departamentales (Secretaría de Desarrollo) que abordan estos temas, siendo su rol más bien modesto debido a los limitados recursos técnicos y presupuestarios con que cuentan. Por otra parte, como el país carece de un Sistema Nacional de Inversión Pública, cada Gobernación cuenta con una potestad amplia para definir las prioridades de inversión en su territorio, las cuales están condicionadas por el volumen de las asignaciones presupuestarias que reciba para su ejecución (inversión) y operación (funcionamiento) posterior.

Perú

La norma que establece las competencias a nivel local y regional, menciona repetidamente que tales gobiernos sub nacionales poseen responsabilidades en el fomento productivo. Sin embargo, la implementación práctica de tales políticas muestra que las mismas no han sido delegadas desde el nivel central. Lo que prevalece es un diseño centralizado de las mismas y una implementación que opera a través de agencias desconcentradas desde el nivel central.

En el caso de las regiones, la institucionalidad vigente contempla la existencia de Gerencias Regionales de Desarrollo Económico, las cuales tendrían a su cargo la coordinación e implementación de los programas de fomento relevantes en el territorio, siendo las oficinas ministeriales respectivas del nivel central, unidades subordinadas a tales gerencias. No obstante, muchos gobiernos regionales han eliminado dichas gerencias y han establecido gerencias sectoriales equivalentes a los ministerios del nivel nacional. Por lo tanto, las Gerencias de Desarrollo Económico son figuras nominales en la estructura regional y carecen de capacidades técnicas y administrativas para poner en marcha algún programa de fomento productivo en su territorio. Las causas de ello residen en una ausencia de

personal preparado, carencia de instrumentos de gestión y escaso presupuesto corriente con el cual asumir estas responsabilidades.

SI bien sucede algo semejante a nivel municipal, destaca en este caso la existencia de 12 Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, las cuales han tenido un papel relevante en ciertos municipios. Estas representan el 12% del crédito del sistema financiero peruano y constituyen un canal de financiamiento a pequeños productores en el territorio local. Las cajas son organismos desconcentrados de las municipalidades, tienen alta autonomía financiera y administrativa en el desarrollo de su gestión.

Resumen: Fomento productivo

Las funciones y responsabilidades consignadas en la Ley a los niveles local e intermedio de gobierno, usualmente contemplan el desarrollo de acciones asimilables al concepto de fomento productivo. Sin embargo, ya sea por omisión, o porque explícitamente así fue concebido, la norma suele ser amplia y vaga, dejando un amplio margen de interpretación al papel ejercido en este ámbito desde el nivel sub nacional. Por lo anterior, la gestión de los programas de fomento productivo existentes opera usualmente a través de agencias desconcentradas del nivel central, las cuales se encuentran fuera de la esfera administrativa de los departamentos y/o municipios.

En Bolivia (Estado Plurinacional de), el grueso de las iniciativas recientes sobre la materia fueron concebidas desde el nivel central, usualmente motivadas por la necesidad de atender las urgencias de una crisis, y con un papel más bien secundario por parte de los departamentos y/o municipios. Destacan en esta línea, la Ley del Dialogo Nacional (2000), la cual canalizó recursos para potenciar el financiamiento de ciertas áreas de acción propiamente municipal. Surgió como resultado de la liberación de fondos de la condonación de la deuda multilateral. Se agrega a esta iniciativa la creación del Fondo de Inversión Productiva y Social, y el fortalecimiento general de la institucionalidad necesaria para resguardar la calidad de dichas inversiones. Diversos fondos de desarrollo creados al amparo de nuevas normas tales como la Ley de Crédito Popular (1998) y la Ley de Reactivación Económica (2000), se agregan al esfuerzo de potenciar la actividad productiva a nivel de empresas medianas y pequeñas. Si bien se registran iniciativas puntuales de fomento productivo a nivel departamental, y también municipal, el grueso de los recursos proviene del nivel central.

SI bien al caso de Guatemala se inscribe también en la lógica de la desconcentración de programas e fomento, este posee una instancia de participación popular que puede concebirse como una forma de genuina descentralización. Ella consiste en la articulación de una red de “Consejos de Desarrollo”, en los cuales las autoridades relevantes y miembros representativos de la comunidad a nivel nacional, departamental y municipal, discuten y deciden sobre planes de desarrollo, planes y programas de desarrollo, y programas presupuestarios con alcance territorial. Entre otros aspectos, la aprobación de los fondos necesarios para la ejecución de inversiones con fondos públicos, exige un protocolo que pasa por la aprobación de tales consejos. Guatemala posee también un modelo centralizado con agencias departamentales dependientes del gobierno central (Secretarías de Desarrollo). En la esfera de sus funciones, tanto los departamentos como los propios municipios suelen aportar recursos y desarrollar acciones concretas de fomento productivo. Sin embargo, los esfuerzos desde el nivel sub nacional son débiles, por cuanto las entidades territoriales cuentan con escasos recursos y limitadas competencias técnicas para tal efecto. Algo semejante sucede en Perú, país en el cual las políticas descentralizadoras han tendido a fortalecer el nivel regional (intermedio) de gobierno. Incluso esta instancia de administración, cuya expresión concreta opera a través de las llamadas “Gerencias de Desarrollo Económico”, posee escasas competencias y muy bajo presupuesto, motivo por el cual su papel es más bien nominal.

D. Policía

Bolivia (Estado Plurinacional de)

Respecto del marco normativo, si bien la Constitución Política consagra la seguridad pública como una función concurrente, el nivel central se atribuye la conducción de las políticas y estrategias de seguridad pública y seguridad ciudadana, aunque se define la necesidad de que a nivel departamental se articulen estrategias territoriales. Se admite la necesidad de que estas definiciones se den con la debida articulación social, pero al mismo tiempo, la institucionalidad planteada se mantiene a un nivel de autoridad tan alto, que en la práctica no se ha logrado la articulación necesaria. En la práctica, existe en Bolivia (Estado Plurinacional de) una Policía nacional (Policía Boliviana Nacional), la cual si bien posee un mando único y centralizado, se articula en el territorio a través de los Consejos de Seguridad Ciudadana, los cuales están integrados por actores relevantes a nivel sub nacional. Aunque con anticipación a la Ley de Participación Popular de 1994, los municipios ya tenían entre sus responsabilidades algunas específicamente orientadas a preservar el orden en ámbitos puramente locales, la Ley referida tendió a fortalecer dicho papel mediante un mandato ms claro y preciso. Otro tanto se observa con la Ley de Municipalidades de 1999, la cual también fortalece al municipio es este aspecto. En la práctica, el nivel local posee una Guardia Municipal en el caso de las ciudades más grandes, la cual depende del propio municipio, debiendo coordinarse y apoyar a la Policía Nacional. Diversas innovaciones normativas han desarrollado matices específicos en torno a la asignación de responsabilidades sobre la materia. Por ejemplo, la Ley de Hidrocarburos (2005) comprometió recursos al nivel sub nacional, asignándole al municipio la función de apoyar a la Policía Nacional con la infraestructura local. Los departamentos por su parte, debieron asumir funciones importantes en el desarrollo de la infraestructura carcelaria.

Guatemala

El organismo central de policía es la Policía Nacional Civil (PNC), la cual en las cabeceras departamentales, en los municipios, a través de sus Comisarías, estaciones y subestaciones. Si bien este organismo opera en forma centralizada, posee diversas formas de acercamiento a la comunidad. Cinco iniciativas relacionadas cabe mencionar. Una es el llamado *Serenazgo*, constituido por micro unidades policiales que atienden a sectores delimitados de la población. Un segundo modelo es el de las *Comisarías Modelo*, modalidad que fue implementada en los municipios de Villa Nueva y Mixco. Consistió, en que desde la Comisaría de la Policía se trabajaron tres ejes, el patrullaje del sector, la investigación Criminal y la organización comunitaria mediante las Juntas Locales de Seguridad. En una línea de acción semejante se encuentran las iniciativas del *Plan Cuadrático de Prevención*, el llamado *Barrio Seguro* y las Juntas Locales de Prevención.

La acción propia del nivel sub nacional de gobierno, se expresa en la fiscalización de delitos propios de la vida comunitaria. En esta lógica se insertan la *Policía Municipal del Tránsito*, y la *Policía Municipal de Seguridad*. En ambos casos se trata de organismos dependientes del municipio. Mientras que la primera atiende el cumplimiento de las normas de circulación vehicular, la segunda tiene como misión el resguardo de los bienes del municipio, el orden y la tranquilidad pública en los mercados, plazas, villas, paseos, balnearios, áreas verdes, calles, avenidas, y demás dependencias, instalaciones y áreas de propiedad municipal. Un caso emblemático en esta categoría es el municipio de Santa Catarina Pínula, comunidad que colinda con la ciudad Capital de Guatemala, esta surge por el nivel delincencial del área. Fue creada por iniciativa de los vecinos con participación y anuencia de la Policía Nacional Civil. Cabe mencionar que en sendos casos de Policía Municipal antes mencionados, el Código Municipal vigente habilita al municipio para los fines referidos.

Paraguay

Siendo la delincuencia un problema de creciente alcance social en Paraguay, dos fenómenos paralelos dignos de mencionarse se han registrado en años recientes. Uno está constituido por la creación, a partir de la Constitución Política de 1992, de una Policía Nacional, la cual tiene mando único y cuya acción en el territorio se canaliza a través de Direcciones Zonales. Con anterioridad a la nueva Constitución, la Policía Nacional se regía por “Departamentos Independientes” como en un país federal, lo cual ha sido sustancialmente modificado con la nueva Ley de Policía Nacional de 1993 en la cual se unificaron los departamentos bajo un solo mando, el Comando Nacional.

No obstante el cambio mencionado, la nueva ley orgánica municipal (N° 3966/10) consagra la existencia de una Policía Municipal, la cual debe ejercer labores de vigilancia y de apoyo a la Policía Nacional. Sin embargo, el mandato legal referido es bastante amplio, lo cual concede un espacio no definido para el desarrollo de una fuerza policial local de cierta importancia. Lo anterior se ve confirmado por el propio encabezado del Art. 55 de la Ley Municipal, en el cual se indica que; “la organización y funcionamiento (de la policía municipal), serán establecidos por una ordenanza (municipal), conforme a las necesidades y recursos financieros de cada municipio. Dependerá directamente del Intendente Municipal”. Asunción ha sido la primera municipalidad que ha creado una policía propia en el marco de esta norma.

Perú

De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), las funciones y responsabilidades de la “Policía Nacional del Perú” (PNP), no pueden ser descentralizadas. El brazo operativo de este organismo en el territorio está constituido por doce direcciones territoriales, la mayoría de las cuales abarcan más de un departamento. La participación efectiva de la sociedad civil mediante los llamados Comités Regionales de Seguridad Ciudadana es limitada, si bien la norma contempla la conformación, a nivel de cada región del país, de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, a la fecha no existe algún caso de formación de estos comités, salvo en el Callao. Las causas de esto se deben a que los gobiernos regionales ven esta función más como responsabilidades del nivel municipal metropolitano. Es posible que ello explique el caso del Callao, siendo este el único a nivel nacional donde un gobierno regional gobierna una jurisdicción completamente urbana. Algo semejante sucede a nivel municipal.

Al igual que en otros países de la región, la existencia de una policía nacional centralizada, no es incompatible con cierta injerencia de los propios municipios sobre la materia. En el Perú ello se expresa a través de dos iniciativas que deben ser mencionadas. Por una parte, las municipalidades están habilitadas para apoyar los servicios de la PNP mediante los llamados servicios de *serenazgo* y de policía municipal. Estos se implementan sin necesidad de convenio con el Gobierno Nacional y su financiamiento es cargado a los ciudadanos mediante una tasa municipal que está contemplada en la Ley de Financiamiento Municipal DL 776. A diferencia de la PNP, los serenos no cuentan con armamento y solo tienen atribuciones para hacer arresto en caso de delito flagrante. Una segunda iniciativa, de alcance más profundo en el ámbito de la seguridad, es aquella que deriva de la autonomía de los gobiernos sub nacionales de crear ordenanzas, en virtud de las cuales pueden crear servicios de seguridad ciudadana limitados y complementarios a la PNP. Estos servicios han surgido en jurisdicciones donde existen problemas de inseguridad ciudadana. A nivel regional, en 2009, el Gobierno Regional del Callao mediante Ordenanza 012-2009 crea la Gerencia de Defensa Nacional y Defensa Civil, y mediante un convenio con la PNP en 2011 establece la Guardia Regional con un cuerpo de seguridad ciudadana auxiliar de la policía, financiado con recursos del gobierno regional, siendo hasta la fecha el único caso registrado a nivel regional.

Resumen: Policía

La estructura general de los servicios de seguridad ciudadana en los países analizados consiste en una policía nacional, cuya representación en el territorio funciona a través de agencias desconcentradas del nivel central. Esta convive con alguna forma de intervención directa, usualmente a nivel local, por medio de cuerpos de seguridad con dependencia municipal. Estos últimos tienen una misión acotada al resguardo de la seguridad en ámbitos propios del nivel local tales como tránsito vehicular y la fiscalización del comercio ambulante. Dicho esquema opera en Bolivia (Estado Plurinacional de) mediante la Guardia Municipal en el caso de las ciudades más grandes, un servicio de una Policía del Tránsito y una de Seguridad *Serenazgo* en Guatemala, el servicio de *serenazgo* Perú y la Policía Municipal de Paraguay. Otro aspecto en común digno de destacarse, es que el agravamiento del problema de seguridad ha empujado en la dirección de diseñar formas de intervención más focalizada y no necesariamente homogénea en todo el territorio nacional.

En los cuatro países analizados se ha registrado una creciente preocupación por el tema de seguridad, lo cual ha generado cambios institucionales que en general han cedido ciertas competencias a los niveles sub nacionales. En Bolivia (Estado Plurinacional de), la Ley de Hidrocarburos del 2005 comprometió a los municipios con el mantenimiento de la infraestructura de la Policía Nacional y a los departamentos les asignó responsabilidades en la esfera de la infraestructura carcelaria. En Guatemala, la Policía Nacional ha desarrollado formas de intervención selectiva por medio de llamadas Policías Modelo y los llamados *Serenazgos*, que a diferencia del Perú, son dependientes de la Policía Nacional. En Paraguay, si bien la Constitución de 1992 unificó el mando de la Policía Nacional, la nueva Ley Orgánica Municipal del 2010 consagra la existencia de una Policía Municipal, la cual tiene un mandato amplio. En Perú, la Ley Orgánica del poder Ejecutivo es aún más explícita al señalar que la Policía Nacional del Perú no puede ser descentralizada. Interesante es constatar que dicha disposición no obsta para la existencia de un servicio de *serenazgo* a nivel municipal, el cual es financiado con un cargo especial sobre los residentes, habiendo surgido este servicio en localidades con problemas agudos de seguridad.

E. Recolección de residuos sólidos

Bolivia (Estado Plurinacional de)

Como en muchos otros aspectos de la acción del Estado, el caso de los residuos sólidos en Bolivia (Estado Plurinacional de) ha experimentado un proceso de “centralización” a partir de la definición del primer Plan Nacional de Residuos Sólidos de 1986. Originalmente, dicho servicio era una función propia de las comunidades locales, con escasa o nula regulación por parte del nivel nacional. Papel fundamental en el desarrollo y mejoramiento del servicio, fue el de la propia cooperación internacional, la cual aportó tecnología y equipamiento al sector.

Normas posteriores han afinado la definición de responsabilidades en torno al particular. Una importante es la Ley 1333 del Medio Ambiente, que regula las acciones del hombre con relación a la naturaleza y propone por primera vez un marco normativo relacionado para las funciones de RSD. Esta norma, dispone que los gobiernos municipales promuevan, formulen y ejecuten planes de ordenamiento urbano, y desarrollen los mecanismos necesarios que permitan el acceso de la población a zonas en condiciones urbanizables, dando preferencia a los sectores de bajos ingresos económicos. Al mismo tiempo deja bajo la responsabilidad de los Prefectos, la conformación de un Consejo Departamental del Medio Ambiente, que formule la política y normas relacionadas. Es notable que la Ley 1113 Orgánica de Municipalidades, en 1989 ya estableciera la competencia de los gobiernos municipales en la atención del aseo urbano. Sin embargo, el régimen de la Ley 1551 de Participación Popular de 1994, no hace una referencia directa a la RSD, como tampoco lo hace la Ley 1554 de

Descentralización Administrativa de 1995. La organización territorial será un elemento ordenador del sector, recién con la implementación de la Ley de Municipalidades de 1999.

La Reglamentación de la Ley del Medio Ambiente de 1995 vino a definir más claramente la asignación de funciones entre niveles de gobierno. El nivel central quedó a cargo de la legislación, planificación, fiscalización, y fomento para el desarrollo de la gestión de residuos sólidos, así como de la educación ciudadana. Los gobiernos departamentales están llamados a coordinar la acción de los gobiernos locales. Estos últimos por su parte, reciben un mandato amplio y ambiguo, el cual exhibe importantes vacíos en áreas clave de tal función, como es la fiscalización del servicio por las empresas recolectoras. Un avance sustancial sobre la materia fue la Ley 2028 de Municipalidades de 1999, la cual crea un marco institucional más preciso y adecuado, el cual se repara muchas de las imprecisiones del Reglamento de Gestión de Residuos Sólidos de 1995.

Guatemala

Dos instancias centralizadas de supervisión general y definición de políticas nacionales coexisten en el ámbito de los residuos sólidos. Uno es el Ministerio de Salud Pública y el otros el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La gestión de residuos sólidos aparece como un problema de alta relevancia en Guatemala, toda vez que no todos los municipios, responsables centrales de esta función, poseen un sistema organizado de recolección, y menos aun de gestión y clasificación de residuos. Basta señalar que al menos un 46% de las comunidades del área rural no tengan el manejo mínimo adecuado de sus desechos. Del Ministerio del Medio Ambiente antes mencionado depende una Comisión Nacional para el Manejo de los Residuos Sólidos, la cual presta asesoría técnica a los municipios y sirve de apoyo al desarrollo de la infraestructura necesaria para una buena gestión. Las llamadas “Delegaciones”, son la mano visible del Ministerio del Medio Ambiente en el territorio, y cumplen funciones generales en torno a la administración de políticas medioambientales.

Los departamentos poseen Comisiones Ambientales al interior de sus Consejos de Desarrollo, sucediendo lo propio a nivel municipal. En este último caso, la participación se expresa a través de los Consejos de Desarrollo Comunitario, los cuales forman parte del Sistema de Consejos de Desarrollo antes mencionado. En ellos existe una Comisión Municipal del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el cual se articulan decisiones sobre el particular a nivel de la comunidad y se ejerce la fiscalización sobre la gestión de residuos sólidos a nivel local. En un 40% de las municipalidades del país, funcionan las Unidades Ambientales, con personal, remunerado por la municipalidad, quienes trabajan directamente los temas ambientales de saneamiento ambiental, manejo de desechos sólidos, educación ambiental y manejo de los recursos naturales. Estas unidades operan Conjuntamente con las Comisiones Municipales de Ambiente y acompañados por los Técnicos promotores de la delegación departamental.

La prestación del servicio es una responsabilidad estrictamente municipal. Si bien estas lo hacen bajo diversas modalidades, incluyendo la contratación de servicios externos por la vía de un “acuerdo” municipal, es raro el caso de municipios que liciten el servicio. En ocasiones dichos acuerdos son entre un privado y el municipio, y en otros operan a través de una comunidad de municipios que contratan colectivamente.

Paraguay

El marco institucional en el cual se inscribe el funcionamiento de la función bajo análisis descansa en el llamado Sistema Nacional del Medio Ambiente”, cuya administración depende de la Secretaría del Medio Ambiente. Esta tiene como objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la Política Ambiental Nacional, la cual incluye lo relativo a la recolección de residuos sólidos. Si bien en las materias mencionadas, dicha norma no transfiere competencias a los niveles inferiores de gobierno, el texto de la Ley señala que la Secretaría del Medio Ambiente “promoverá la

descentralización de las atribuciones y funciones que se le confiere por esta ley, a fin de mejorar el control ambiental y la conservación de los recursos naturales, a los órganos y entidades públicas de los Gobiernos Departamentales y Municipales que actúan en materia ambiental. Asimismo, podrá facilitar el fortalecimiento institucional de éstos órganos y las entidades públicas o privadas prestando asistencia técnica y tecnología, las que deberán establecerse en cada caso a través de Convenios”. Concurrentemente, la autoridad sanitaria (Ministerio de Salud), debe ejercer labores de fiscalización en la medida que la salud humana esté en juego. Respecto de la recolección y disposición de los residuos, es el municipio encargado de dicha gestión, debiendo presentar un plan de manejo de residuos sólidos a la Secretaría del Medio Ambiente, el cual debe ser debidamente aprobado. Finalmente los departamentos mantienen un pale de coordinación al interior de su territorio.

Cabe mencionar que no obstante las normas mencionadas, el marco normativo vigente es aun ambiguo y general en algunos aspectos. Por ejemplo, no establece sanciones para los municipios que no ejercen dicha función. Entre otras falencias, ello conduce al hecho de que en la práctica, solo 100 de los 235 municipios están realmente encargados del tema, quedando los restantes a merced de iniciativas individuales de los propios residentes. Una forma de avanzar en la dirección correcta sería la promulgación de una Ley de Residuos Sólidos, la cual actualmente no existe.

Perú

Los lineamientos generales en materia de institucionalidad ambiental son una competencia del nivel central a través del ministerio del ambiente creado en el 2008. Sin embargo, y tal como sucede en todos los países analizados, la acción de recolección y disposición de los residuos sólidos es responsabilidad de los municipios. La ley vigente sobre el particular hace una diferencia entre las funciones ejercidas por los municipios distritales respecto de los municipios provinciales. Son los municipios provinciales los que tienen mayores responsabilidades al estar a cargo de la elaboración de sus Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos en los cuales se incluyen la erradicación de botaderos existentes o su adecuación. Asimismo este nivel es el encargado de gestionar la disposición de los residuos normando sobre los rellenos sanitarios y administrándolos. Los municipios distritales, por su lado, son responsables de la recolección domiciliaria y transporte de los residuos sólidos en su distrito, así como la limpieza de vías, espacios y monumentos públicos. Para ello establecen un sistema de recojo propio o pueden contratar con terceros.

Los gobiernos regionales intervienen en este servicio en última instancia cuando las municipalidades no puedan cubrir la demanda. Además son parte de la fiscalización en los ámbitos que le corresponda mediante sus Gerencias de Recursos Naturales y Medio Ambiente, estas entidades tienen potestades de establecer controles y multas.

Resumen: Recolección de residuos sólidos

Esta función exhibe un patrón homogéneo en los cuatro países. La institucionalidad vigente reserva para el nivel central, usualmente a través de la autoridad sanitaria y/o medioambiental, las funciones de fiscalización de planificación de la función referida. La gestión de los residuos, incluyendo la administración de los centros de acopio, es una competencia del nivel local. Se observan diferencias en el grado de atención que recibe el problema ambiental en la esfera de los residuos sólidos. Mención especial entre los casos analizados es el de Guatemala, en el cual se registra un retraso en el desarrollo de este servicio, especialmente entre los municipios rurales.

III. Conclusiones

La experiencia de los cuatro países examinados muestra que la descentralización ha sido un elemento importante en el esfuerzo por mejorar la gestión del Estado. Los resultados obtenidos pueden resumirse en los siguientes puntos:

- a) En los cuatro países examinados, la mayor intensidad por desarrollar políticas descentralizadoras en la administración del Estado se registra a fines de los años 80s y comienzos de los 90s. Aunque el discurso descentralizador fue muy activo en ese período, su alcance real estuvo limitado por el lenguaje excesivamente vago y general de ciertas normas, y las reales limitaciones de una administración eficiente a nivel sub nacional. Esto último constituye un elemento de la máxima importancia en la esfera municipal, ámbito en el cual los recursos son escasos y las capacidades técnicas son insuficientes. Ello es muy visible en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), país en el cual los cambios normativos más recientes han tendido a revertir la tendencia iniciada con la Ley de Participación Popular de 1994. Esta última constituyó un impulso categórico a favor del papel municipal en la esfera de ciertos servicios público básico, lo cual fue luego revertido hacia los departamentos y últimamente al nivel central.
- b) La distribución del presupuesto nacional, la inequitativa distribución de la base tributaria, y la heterogeneidad propia de una región muchas veces fraccionada por factores culturales y étnicos propios de cada caso, parecen exigir aun mayor descentralización que aquella estrictamente razonable para atender la mejor gestión del gobierno. Ello genera un evidente conflicto entre las aspiraciones de participación, expresados repetidamente en diversas instancias de dialogo y documentos normativos, y las reales posibilidades de delegar funciones y recursos a los niveles sub nacionales. Por una parte, ello ha sido conducente a la creación de mecanismos de diálogo entre actores relevantes en torno a la implementación y diseño de las políticas públicas, tales como el sistema de Consejos de Desarrollo existente en Guatemala. Por la otra, una buena parte de la delegación de funciones opera a través de recursos sobre los cuales el nivel intermedio de gobierno posee poca autonomía, tal como sucede con la administración de la educación en Perú.
- c) La excesiva heterogeneidad territorial ha favorecido en la práctica, el establecimiento de modalidades selectivas de descentralización. Si bien ello se contradice con el objetivo de igualdad de trato entre jurisdicciones y la promoción de la descentralización como una

forma de profundizar la participación, dichos arreglos son en la práctica una opción razonable en el contexto de las profundas diferencias entre comunidades al interior del cada país. En esta lógica cabe mencionar la experiencia de Paraguay en la esfera de la salud, y las diversas modalidades de canalización de recursos públicos para la educación en Guatemala. Este camino, el cual reconoce las diferencias de hecho entre jurisdicciones sub nacionales, pero a la vez aprovecha el potencial de mejoramiento en la gestión resultante de la delegación de competencias, parece el más razonable en el contexto de la realidad Latinoamericana. La descentralización —tanto política, como fiscal— a todos los gobiernos intermedios y/o locales por igual, conlleva el peligro de profundizar las diferencias entre territorios. Por su parte, la ausencia de políticas de delegación de funciones, empobrece la gestión del Estado y se aleja de las demandas de la comunidad.

- d) Al leer la experiencia analizada a la luz de los cinco servicios específicos, cabe constatar que el grado de descentralización en ellos alcanzado está en línea con las predicciones teóricas sobre el particular. Más específicamente, la función más descentralizada es sin duda la recolección de residuos sólidos, responsabilidad que está inevitablemente ligada al nivel local. Le sigue en importancia el caso de la educación, ámbito en el cual los países de mayor tamaño relativo (e.i. Perú), han logrado trasladar importantes responsabilidades al nivel intermedio de gobierno. El nivel local por su parte, ha participado marginalmente, usualmente en el apoyo a la mantención y desarrollo de la infraestructura requerida. Un conflicto evidente sobre el particular se observa en el pago de la nómina de los profesores. Siendo este el ítem de gasto mas importante en la función referida, la mayor o menor autonomía del nivel de gobierno a cargo, está precisamente referida al grado de libertad que posea respecto de la contratación y despido del personal docente. Este es en verdad un obstáculo central, toda vez que usualmente, el pago de la nómina termina siendo un trámite administrativo sobre el cual la jurisdicción responsable opera como un agente del gobierno central. La mayor complejidad técnica de la atención de salud, y sus implicancias sobre el bienestar de la población nacional en su conjunto, hacen que la salud suela ser un ámbito intermedio, raramente delegado al nivel local. El caso de la policía posee un rasgo particular entre los países examinados, puesto que si bien en todos los casos existe una policía nacional, los municipios están habilitados para ejercer funciones policiales en ámbitos propiamente locales, tales como el tránsito vehicular y la fiscalización del comercio ambulante. Aunque este modelo tiene matices diferentes en cada país, habiendo casos en los cuales la policía municipal se constituye en una excepción a la regla (Perú), parece evidente que la creciente demanda por mayor seguridad ciudadana representa una presión sobre dicho servicio, respecto del cual el nivel local de gobierno tiene una especial cercanía. Finalmente, el fomento productivo exhibe un marcado perfil centralista, si bien en ocasiones, los gobiernos sub nacionales participan con iniciativas esporádicas en la articulación de proyectos destinados a promover a las empresas pequeñas.
- e) La pregunta central que subyace en esta investigación, es la pertinencia de promover políticas de mayor descentralización en la región. Al respecto, hay dos elementos que deben sopesarse conjuntamente. Por una parte, tal como ya fue mencionado, América Latina es heterogénea y multiétnica, a lo cual se suman problemas de profunda desigualdad en ingresos y capacidades entre jurisdicciones. Ello es indicio de que una descentralización selectiva es el camino más lógico y eficiente. Por la otra, la institucionalidad en la cual se desenvuelve la propia acción del Estado es aun débil e inestable. Ello hace difícil coordinar políticas públicas en forma descentralizada, y/o conceder mayor autonomía fiscal a los niveles sub nacionales.

Bibliografía

- Brennan G. y Buchanan J. (1980) *The Power to Tax. Analytic Foundations of a Fiscal Constitution*. New York, Cambridge University Press.
- Coronado R. (2011) “Estudio de la descentralización de servicios esenciales para el caso de Bolivia”, proyecto GIZ-ILPES.
- Fearon J. (2003) “Ethnic and Cultural Diversity by Country, *Journal of Economic Growth*”, 8, pp 195-222.
- Gaete R. (2011) “Estudio de la descentralización de servicios esenciales para el caso de Paraguay”, proyecto GIZ-ILPES.
- Letelier, S. L. (2005) “Explaining Fiscal Decentralization”, *Public Finance Review*. Vol 33, N. 2 Marzo. p.p. 155 - 183.
- Muj M. (2011) “Estudio de la descentralización de servicios esenciales para el caso de Guatemala”, proyecto GIZ-ILPES.
- Neyra G. (2011) “Estudio de la descentralización de servicios esenciales para el caso de Perú”, proyecto GIZ-ILPES.
- Panizza, U. (1999) “On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence”. *Journal of Public Economics* 74, p.p. 97-139.
- Zapata J. A. (2007) “Descentralización en Bolivia”, Banco Interamericano de Desarrollo.