

CARTA ECONOMICA

Por una política efectiva de descentralización

Introducción

Con la promulgación de la Constitución Política (1985) se reconoció tácitamente la necesidad de descentralizar la administración pública. Desde entonces se ha insistido en la importancia de impulsar la redefinición de las funciones del estado y de poner en marcha el proceso de descentralización, especialmente a raíz de la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (1996), donde se estableció la descentralización como mecanismo para incorporar a más guatemaltecos en la toma de decisiones a nivel de la administración del gobierno local. En el año 97 se aprobó la ley del organismo ejecutivo (Decreto 114-97) que apoya la participación ciudadana, especialmente en los servicios de educación y salud. Además, en el 2002 se reformó al Código Municipal (Decreto 12-2002) a la Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002) y la Ley de Descentralización (Decreto 14-2002).

La presente carta económica es un resumen del estudio *Por Una Política Efectiva de Descentralización*, con el objeto de conocer la capacidad de las corporaciones municipales para incorporarse al proceso de descentralización, en especial en las áreas de educación y salud, luego de la aprobación de una nueva legislación que convierte a las corporaciones municipales en los motores del proceso. El estudio se elaboró con el apoyo financiero del Fondo Local para la Reforma de Políticas Públicas en el Sector Social (SODEF) de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Canadá (ACDI).

La Modernización del estado y su marco teórico

Los guatemaltecos nos hemos pronunciado a favor de modernizar el estado. Entendemos por modernización la acción y efecto de dar forma o aspecto moderno

Con el estudio Por Una Política Efectiva de Descentralización, se pretende conocer la capacidad de las corporaciones municipales para incorporarse al proceso de descentralización

No se puede avanzar, si no se parte de una visión, conjunta y de largo plazo, de la nación que todos añoramos. De un estado benefactor pasarnos a un estado subsidiario.





a algo. El estado moderno debe ser dinámico y responder a las necesidades de quienes lo conforman. Pero no se puede avanzar, si no se parte de una visión, conjunta y de largo plazo, de la nación que todos añoramos. De un estado benefactor pasarnos a un estado subsidiario.

Procesos de Descentralización

Existen distintos mecanismos de descentralización. El proceso puede efectuarse mediante la descentralización del mercado –transferencia de funciones y responsabilidades al sector privado, a través de la privatización, desregulación y desmonopolización - y la traslación –transferencia de funciones propias del quehacer público a las personas en lo individual o libremente asociadas (descentralización social) o a los gobiernos locales o departamentales (descentralización político-administrativa)-.

Capacidad de las Municipalidades para la Descentralización

Para poder descentralizar la prestación de los servicios de educación y salud, es necesario que las municipalidades estén preparadas y existan los mecanismos necesarios para un proceso exitoso. A continuación se presenta un estudio que evalúa este tema.

Finanzas Municipales

Además de la transferencia del 10% constitucional, el gobierno debe transferir a las municipalidades, el producto de la recaudación de algunos impuestos. Entre las transferencias del gobierno central a las municipalidades, se encuentra el aporte por IVA-PAZ (1.5% de la tasa, equivalente al 12.5% de lo recaudado) y el ingreso por otros impuestos (circulación de vehículos, a los derivados del petróleo y el IUSI). El IVA-PAZ ha sido en los últimos años la fuente de ingresos para las municipalidades más importante que el aporte constitucional. Esta cantidad representa el 47% del total de las transferencias del gobierno central a las mismas. (Ver tabla No. 2 del Termómetro).

Las municipalidades dependen en gran medida de las transferencias del gobierno central. La baja tasa de recaudación local se refleja en que para el año 1999 los ingresos tributarios sólo representaron el 7% del total de ingresos mientras que las transferencias del gobierno representaron el 51%. A pesar de ello ha habido avances en la recaudación descentralizada por parte de las municipalidades del Impuesto Unico Sobre Inmuebles (IUSI). El año 2002 más de la mitad de las municipalidades (173 de 331) lo recaudaban, mientras que el año 1995 tan sólo 11 estaban autorizadas para hacerlo.

Capacidad para prestar los servicios de educación y salud.

Para llevar a cabo el proceso de descentralización, se necesita, entre otros requisitos, que los alcaldes tengan capacidad gerencial, de recurso humano

El IVA-PAZ ha sido en los últimos años la fuente de ingresos para las municipalidades más importante que el aporte constitucional.

Las municipalidades no poseen la estructura organizacional necesaria para administrar los servicios de educación y salud, la cual responde a criterios de hace cincuenta años.

capacitado, y de suficientes recursos físicos, tecnológicos y financieros. Para evaluar la capacidad de las municipalidades para la descentralización se entrevistó a una muestra de 10 municipios. Se encontró que existen muy pocos profesionales universitarios trabajando en las municipalidades, sólo el 20% de ellas han podido sistematizar el registro civil, y sólo el 69% de ellas contaban con una Oficina de Planificación Municipal o con una Unidad Técnica Municipal, encargadas del proceso de planeación de proyectos de las municipalidades. Además las municipalidades no poseen la estructura organizacional necesaria para administrar los servicios de educación y salud, la cual responde a criterios de hace cincuenta años. Esta estructura administrativa no responde a las necesidades planteadas en la Ley General de Descentralización.

Focalización y descentralización de los recursos

Tanto las municipalidades como los consejos de desarrollo llevan a cabo la mayoría de sus proyectos sin criterios de focalización, apoyando a los actores políticos y no necesariamente atendiendo a las necesidades prioritarias de las comunidades, ni como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza –ERP–.

Para el año 2003 el presupuesto del gobierno señala que el 24% de la inversión pública está a cargo de las municipalidades, 10% le pertenece a los fondos sociales presidenciales, y el sistema de consejos de desarrollo ejecutará el 8%. Las municipalidades no están sujetas al Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–. Si se suman los fondos FIS y FONAPAZ, más las municipalidades, los Bonos-Paz y algunos programas de inversión del Ministerio de Agricultura, se puede concluir que el 70% de la inversión pública aprobada en el presupuesto del 2003 no está sujeta al SNIP. Asimismo, tanto las municipalidades como los fondos sociales aún no están integrados en el Sistema de Administración Financiera –SIAF– y se carece de información respecto a los proyectos que se realizan y su eficiencia. Como resultado se tiene que el gasto público sigue concentrado en la capital y no se invierte en los más pobres (Ver tabla No. 1 del Termómetro Económico).

Descentralización en educación y salud

En salud, se han hecho cambios que permiten llevar a cabo el proceso de descentralización mediante el nuevo Código de Salud (Decreto 90-97) y la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97), lo que ha permitido ampliar la cobertura en el primer nivel de atención. El Sistema Integral de Atención de Salud –SIAS–, en menos de cinco años, ha logrado cubrir a más de 3.5 millones de guatemaltecos en el primer nivel de atención. En el segundo y tercer nivel de atención aún no se ha logrado convocar ni trasladar funciones a juntas directivas de personas de la comunidad, que administrarían las unidades de salud curativa, como centros de salud y hospitales.

A pesar de la modernización de procedimientos y unidades del MINEDUC, aún no se resuelve el problema del marco legal. La Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91), actualmente vigente, no cuenta con su propio reglamento, por lo tanto "opera" con el reglamento de la ley de educación derogada (Decreto

El 70% de la inversión pública aprobada en el presupuesto del 2003 no está sujeta al Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–.

Los proyectos y programas exitosos que administran servicios de educación y salud descentralizados no responden necesariamente a la Ley General de Descentralización.

73-76). Asimismo no se han modernizado los regímenes laborales del personal del Ministerio de Educación (Ley de Servicio Civil y Estatuto Docente). Sin embargo, los programas descentralizados como las Juntas Escolares y el PRONADE han demostrado ser efectivos en mejorar la administración de los servicios de apoyo y la cobertura escolar.

La nueva ley y la descentralización de la educación y salud

Para llevar a cabo la descentralización se requiere, como primer paso, definir las competencias que le corresponderán a los distintos niveles de gobierno y cuáles le corresponderán a la población organizada.

Los proyectos y programas exitosos que administran servicios de educación y salud descentralizados no responden necesariamente a la Ley General de Descentralización. Obedecen más bien a una traslación y descentralización de mercado, y no a una transferencia administrativa propuesta por la ley. Asimismo, la ley define el proceso de descentralización en educación y salud de la misma manera. Sin embargo, la experiencia internacional señala que ambos procesos son distintos.

Cabe recalcar que los ministerios han perdido su rol sectorial, ya que la mayor parte de la infraestructura se construye por medio de los fondos sociales y las municipales, que en su mayoría se consideran entes autónomos. La mayor parte de los recursos asignados a estos ministerios se utilizan para financiar al recurso humano.

Para llevar a cabo la descentralización administrativa en educación y salud, planteada en la legislación, se requiere, como primer paso, definir las competencias que le corresponderán a los distintos niveles de gobierno y cuáles le corresponderán a la población organizada. También es importante definir las competencias de los fondos sociales, obligándolos a coordinarse con las distintas autoridades.

Recomendaciones

Además de reformar la política de descentralización, se recomienda avanzar en la modernización de las macroleyes, contar con un sistema de rendición de cuentas y aprobar la Ley General de Inversión Pública.

Reformar la política de descentralización para que responda a un concepto de descentralización más amplio, consensuado con los partidos políticos y la sociedad civil, que implique una redefinición del rol del estado y de las responsabilidades y competencias que corresponderán a la población organizada. También es importante definir las competencias de los fondos sociales, obligándolos a coordinarse con las distintas autoridades.

Avanzar en la modernización de las macroleyes. Es necesario revisar la Ley de Servicio Civil, el Estatuto Docente 14-85 y la Ley de Servicio Municipal, y promover una normativa que contenga los incentivos correctos para la administración de recursos humanos, permitiendo una administración descentralizada del personal que se requiere en los servicios de educación y en otros servicios sociales. También es



fundamental el cambio en la Ley de Contrataciones del Estado, y analizar la propuesta de una Ley de Descentralización, para fortalecer la prestación de servicios de educación de forma descentralizada.

Contar con un sistema de rendición de cuentas. Se debe lograr que todas las instituciones del estado se integren al SIAF, especialmente los fondos sociales y las municipalidades. También es recomendable un sistema transparente de información durante la ejecución de los proyectos. Es importante que, una vez ejecutada la obra, se pueda conocer si ésta fue o no parte del SNIP.

Aprobar la Ley General de Inversión Pública. Para que el presupuesto de inversión no esté sujeto a las decisiones políticas partidistas, al ser presentado en el Congreso de la República, se sugiere cambiar la Ley Orgánica del Presupuesto y aprobar la Ley General de Inversión Pública. En ambas se debería indicar que aquellos proyectos que no han sido previamente evaluados no serán objeto de consideración en el presupuesto.

Continuar con el proceso de descentralización, especialmente en educación y salud. Dentro de las áreas prioritarias que debería impulsar el próximo gobierno para llevar a cabo el proceso de descentralización en educación y salud, será necesario definir claramente las atribuciones y competencias entre los distintos niveles, las funciones de los ministerios y las municipalidades, establecer las reglas del juego, fortalecer a los equipos locales, establecer mecanismos de supervisión y evaluación, y proveer asistencia técnica.

Capacitar al personal de las municipalidades, para mejorar el nivel del recurso humano y se capacidad tecnológica, debiendo contar con el equipo necesario y los mecanismos de acompañamiento técnico. La capacitación tiene que estar orientada hacia la creatividad y el desarrollo de programas con participación institucional y comunitaria.

Publicar las finanzas municipales. Actualmente no se cuenta con una publicación desagregada de las finanzas municipales, lo que dificulta la auditoría social y la generación de propuestas por parte de la sociedad civil.

María del Carmen Aceña,
María Isabel Bonilla,
Corinne Dedik y
Bismarck Pineda

Es necesario definir las atribuciones y competencias entre los distintos niveles, las funciones de los ministerios y las municipalidades, establecer las reglas del juego, fortalecer a los equipos locales, establecer mecanismos de supervisión y evaluación, y proveer asistencia técnica.

Actualmente no se cuenta con una publicación desagregada de las finanzas municipales, lo que dificulta la auditoría social y la generación de propuestas por parte de la sociedad civil.

TERMÓMETRO ECONÓMICO

Tabla No.1
Distribución Geográfica del Gasto Total del Gobierno Central
Porcentaje (1999-2003)

Región	1999	2000	2001	2002*	2003*	Población	Pobres
I. Metropolitana	24.3%	26.1%	28.0%	27.4%	25.9%	21.7%	6.93%
II. Norte	2.0%	2.2%	3.1%	3.9%	2.1%	8.1%	12.8%
III. Nororient	3.6%	3.4%	4.0%	5.0%	3.4%	8.2%	7.55%
IV. Surorient	2.5%	2.7%	3.3%	3.6%	2.4%	8.8%	10.70%
V. Central	3.5%	3.4%	3.9%	4.6%	2.8%	10.7%	9.84%
VI Suroccidente	6.0%	6.8%	8.0%	8.5%	5.7%	26.5%	30.13%
VII Noroccidente	3.4%	3.7%	4.5%	4.9%	2.9%	12.9%	18.82%
VIII Petén	1.9%	2.1%	2.0%	1.9%	1.4%	3.3%	3.95%
Multiregional	40.6%	36.5%	27.3%	25.4%	37.5%	N/A	N/A
Servicios en el exterior	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%	0.6%	N/A	N/A
Deuda pública	11.9%	12.7%	15.5%	14.6%	15.2%	N/A	N/A
Total	100%	100%	100%	100%	100%	N/A	N/A

Fuente: Ministerio de Finanzas

Tabla No.2
Transferencias del Gobierno Central a las Municipalidades
en Millones de Quetzales (1998-2003)

Año	Aporte Constitucional	IVA-PAZ	Otros	Total Transferencias	Presupuesto De Ingresos y Egresos del Gobierno	Transferencias/ Total Presupuesto	Transferencia/ Inversión y Funcionamiento
1998	601.18	454.05	143.51	1,198.74	15,982.00	8%	9%
1999	670.61	534.5	91.42	1,296.53	19,289.00	7%	8%
2000	684.02	689.21	138.44	1,511.67	22,310.00	7%	8%
2001	895.9	728.6	120.9	1,745.40	22,780.00	8%	9%
2002*	977.9	1,026.70	176.8	2,181.40	26,049.00	8%	10%
2003*	1,094.40	1,111.70	137.6	2,343.70	29,688.00	8%	9%

*Presupuestado

Fuente: Ministerio de Finanzas



CENTRO DE
INVESTIGACIONES
ECONOMICAS
NACIONALES

12 Calle 1-25, Zona 10 Edificio Géminis 10
Torre Norte, Nivel 17, oficina 1702
Tel./Fax: (502) 335-3415, 335-3416
cien@cien.org.gt • <http://www.cien.org.gt>

Carta Económica es una publicación mensual del CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS NACIONALES -CIEN-. El CIEN es una entidad privada, apolítica y no lucrativa con personalidad jurídica reconocida el 12 de octubre de 1984.

Carta Económica está registrada como correspondencia de 2a. clase en la Dirección General de Correos, bajo el número 2728, folio 79 con fecha 14 de junio de 1989.

Tiraje: 2,500 Ejemplares • Suscripción: 12 meses Q. 125.00
• Suscripción 12 meses fuera de Centroamérica Q.150.00