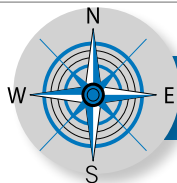


Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica



## Contrapunto

# Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica<sup>1</sup>

Caryl Alonso Jiménez<sup>2</sup>

Docente universitario y consultor independiente

### Resumen

La modernización del Estado y la reforma de la administración pública de los años 80 en el siglo pasado implicó la creación de condiciones políticas y administrativas para el impulso de la descentralización, que buscaba extender nuevos roles, funciones y competencias a trasladarse del gobierno central hacia los gobiernos municipales, lo cual debía incidir en nuevas dinámicas de desarrollo territorial. La descentralización como nuevo marco de relaciones del centro a la periferia no se consolidó y fracasó en un intento. El artículo repasa los principales factores y los determinantes que fueron clave en esa etapa. Analiza y cuestiona dicha etapa y propone un nuevo itinerario para una nueva agenda centroamericana, que retome la descentralización de cara a los nuevos desafíos en la región.

### Palabras clave

Estado, gobierno central, descentralización, gobierno municipal.

1. El artículo aborda un enfoque coincidente del autor en la Revista 32 del Instituto Centroamericano de Administración Pública, 2021.

2. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología.

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

### Abstract

The modernization of the State and the reform of the public administration of the 80s in the past secrecy implied the creation of political and administrative conditions for the promotion of decentralization, which sought to extend new roles, functions and competences to be transferred from the central government to the municipal governments, which should influence new dynamics of territorial development. Decentralization as a new framework for relations from the center to the periphery was not consolidated and failed in one attempt. The article reviews the main factors and determinants that were key at that stage. It analyzes and questions this stage and proposes a new itinerary for a new Central American agenda, which takes up decentralization in the face of the new challenges in the region.

### Keywords

State, central government, decentralization, municipal government.

## Introducción

“Hay que decirles la verdad a los jóvenes y para eso, hay que comenzar conociendo la verdad”, expresaba Mario Bunge. Justamente para comprender la realidad actual de Guatemala y el sistema de relaciones Estado-ciudadano, es imperativo conocer desde la perspectiva histórica los procesos y dinámicas seguidos en la etapa de modernización, impulsados en la década de los años ochenta en el siglo pasado.

Es innegable que el Estado actual y sus formas de expresarse institucionalmente no necesariamente se consolidaron a partir del cambio y surgimiento de la globalización y el mercado a nivel planetario.

En Centroamérica la historia tiene las raíces profundas en las dinámicas y evolución de la configura-

ción del poder y son el marco para comprender el Estado, es por ello que son los sujetos de esta investigación. El sociólogo Edelberto Torres-Rivas, expresa que “el Estado tiene explicaciones en procesos revolucionarios de la segunda mitad del Siglo XX en la región y que permiten comprender que es el objetivo del cambio en procesos donde

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

acontecen modificaciones que implican a las estructuras orgánicas y funcionales a nivel gubernamental” (Torres-Rivas, 2011).

El debate en este ensayo es insistente en la interrogante ¿Cómo y en qué condiciones se concibió el proceso de modernización del Estado y la reforma de la administración pública en Guatemala? ¿Hasta dónde la visión de reformas tomó en cuenta los importantes rezagos sociales que provenían de la geopolítica mundial en los años del enfrentamiento político, ideológico y militar de las grandes potencias mundiales?

Siguiendo el pensamiento de R. Nisbet citado por Ángelo Panebianco (1995, p. 47) en la sociología clásica, en el marco del cambio social, se producían leyes predeterminadas y que podrían saberse a priori dichos cambios. En el caso guatemalteco la transformación del Estado como organismo vivo debía pasar por acuerdos y consensos en un marco político y social que fuera capaz de definir las rutas en cuanto a velocidades

e intensidades<sup>3</sup> del modelo de Estado, gobierno y sociedad, pero sobre todo del cálculo de tiempo que se requería para lograrlo.

En la década de los ochenta, con el retorno a la democracia y la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala se abrieron las puertas a un amplio marco para el fortalecimiento del municipio.

Desde esa dimensión los constituyentes definieron un modelo que incorporaba la participación del municipio en el presupuesto de ingresos y gastos del Estado<sup>4</sup> en la que se crea por primera vez en la historia una visión territorial que incorpora a las dinámicas de inversión pública no solamente una estrategia de ampliación de la presencia estatal abandonada históricamente por el modelo económico productivo del siglo XIX y más particularmente por la economía contrainsurgente (Robledo, 2009, p. 135) que tiene su principal expresión en los presupuestos militares a partir de 1963 (Robledo, 2009, p. 5) que queda reconocido

---

3. Aunque Panebianco hace referencia a la organización política aquí se amplía al concepto de Estado (p. 451).

4. Artículo 257 de la CPRG que define la asignación financiera a las municipalidades y que establece el 10% en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

en el retorno la democracia hasta la actualidad.

Esa primera etapa colocó al municipio con altas fuentes de financiamiento con transferencias de capital y situado constitucional de hasta el 90% del total de sus ingresos no tributarios; sin embargo, aun cuando contaba con recursos financieros no significó capacidad del gobierno municipal para atender las demandas, funciones y competencias.

Es en esa etapa que se consolida el sistema de funcionamiento del gobierno municipal e igualmente se fortalece también el modelo centralista en Guatemala (Alonso, 2008). Aunque el debate del centralismo se explica en Guatemala no solamente a partir del modelo presidencialista sino de la dependencia financiera del municipio y los efectos en el comportamiento democrático del sistema, particularmente de los liderazgos políticos emergentes a nivel local, que fueron cooptados a partir de largos y

extensos procesos de clientelismos de los partidos políticos e impactaron en la organización de comités cívicos electorales, que pudieran haber generado amplios procesos de gestión comunitario y municipal (Alonso, 2007).

Es importante mencionar que a lo largo de la primera década del siglo XXI las condiciones centralistas no solamente continuaron sino que se profundizaron a partir de la aprobación de la denominada trilogía de leyes dirigidas a fortalecer al municipio.

Aun y cuando se mantuvieron los flujos financieros en porcentajes mayores por el crecimiento del presupuesto anual del Estado, los mecanismos de financiamiento para el funcionamiento orgánico fueron precarios persistiendo intencionadamente, dado que se mantuvieron desde el marco constitucional barreras que cierran los intentos de fortalecer al municipio.<sup>5</sup>

---

5. El Artículo 257 CPRG en el segundo párrafo establece "(...) queda prohibida toda asignación adicional dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para las Municipalidades, que no provenga de la distribución de los porcentajes que por ley les corresponda sobre impuestos específicos".

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica

---

## 1. Más allá del centro ¿pero hasta dónde del centro?

En 1999 el estudio “Más allá del centro; la descentralización del Estado” (Burki, 1999) a cargo del equipo integrado por Burki, Perry y Dillinger que coordinó uno de los estudios más emblemáticos del proceso de descentralización, por encargo del Banco Mundial, definió las grandes orientaciones sobre el proceso de descentralización que deberían seguir los Estados en América Latina a partir del fracaso del centralismo histórico del continente (Burki, 1999).

La tesis del citado estudio (Burki, 1999) buscó demostrar las debilidades del centralismo en América Latina principalmente por la administración de los servicios y generación de bienes públicos,<sup>6</sup> y propuso generar el marco para las transferencias de mayores compe-

tencias a los gobiernos subnacionales y municipales del continente.

No se trató del simple debate de la propuesta de transferir competencias sino de reformas de carácter institucional profundas para el Estado, que incorporaron nuevas discusiones a la política fiscal a nivel territorial y en la transferencia de aquellos bienes públicos<sup>7</sup> que curiosamente mostraban mayor capacidad de retorno financiero al Estado. La interrogante surgida era ¿Hasta dónde del centro se debía avanzar en el proceso del Banco Mundial?

Esta etapa se asumió con mayor profundidad durante el gobierno del presidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000) y en la que se destacaron los procesos más importantes en la aplicación de las reformas administrativas<sup>8</sup> para impulsar la modernización del Estado a través de la desincorporación de activos, principalmente de la

---

6. Sobre el debate de la gestión por resultados y las posturas que aborda el BID respecto a los bienes públicos que dependen en gran medida de procesos centralistas y debilitan los servicios públicos, ver en: García, R. & García, M, 2010.

7. Esta no es una reacción tardía al documento publicado en 1999, sino a aquellos grandes marcos que suponían un proceso de descentralización que, en teoría avanzaba, precipitadamente hacia un escenario que debía estimular la desincorporación de los activos del Estado y menos hacia el fortalecimiento de las autonomías municipales.

8. La Consulta Popular de 1994, que aprueba las reformas constitucionales de carácter financiero, dejaba allanado el camino para iniciar las reformas administrativas en la administración pública.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

telefonía, energía eléctrica, banda radioeléctrica, concesión de carreteras y el surgimiento extendido de patronatos organizados de la iniciativa privada a los cuales, bajo la excusa de la eficiencia administrativa, les fueron concedidas la administración de programas de salud y educación.

Desde ese marco, las reformas institucionales y la modernización del Estado se convirtieron en una apuesta de largo aliento en la que no debían entenderse como simples proyectos de corto plazo de carácter gubernamental, sino verdaderas reformas estructurales que incidieron y modificaron directamente en la estructura del Estado y su relación con el ciudadano.

No fue casual que se iniciaran esfuerzos hacia la creación de dependencias de carácter estratégico,<sup>9</sup> como el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM),

que si bien dependía de la dirección del Ministerio de Economía estaba coordinado directamente por la Presidencia de la República y tuvo importante incidencia en 2005<sup>10</sup> al promulgar la Política Nacional de Competitividad, en la que por primera vez se definía el perfil del Estado emprendedor de Guatemala:<sup>11</sup>

- a. Un Estado para la prestación de servicios. El retrato debía estar caracterizado por la capacidad generar clústers y cadenas de servicio, basado principalmente en actividades de comunicación en tiempo real y en los que deberían promocionarse sistemas para la creación de empresas de alta tecnología en la atención en línea a nivel internacional.<sup>12</sup>
- b. Un Estado altamente exportador. La caracterización principal debía basarse en la tradición

---

9. En el período de gobierno 2004-2008, bajo la presidencia de Oscar Berger Perdomo, tuvieron alta presencia miembros de la elite económica en los puestos de mayor nivel de dirección gubernamental. El gobierno se denominaba asimismo “de empresarios”.

10. El PRONACOM, en 2005, estaba bajo la dirección de Emmanuel Seidner, prominente miembro intelectual del sector económico de Guatemala, fue diputado al Congreso de la República en la legislatura 2012-2016.

11. Ver en la Política Nacional de Competitividad (2005) la alineación que pretendía, buscando que el resto de políticas adoptaran el marco general a partir de la visión de Estado que se proponía.

12. En esta etapa se establecieron alianzas para la creación de amplios servicios en telecomunicaciones como el Centro de Llamadas para la atención de servicios técnicos transnacionales llamados call center.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

y desarrollo agro exportador, debiendo tener una mayor y más alta participación en la expansión de los denominados productos de alta incidencia en el mercado internacional de futuros y la diversificación agroexportadora.<sup>13</sup> Debía tener implicaciones en rol del Estado a partir de un marco facilitador de procesos que incentivaran principalmente inversiones intensivas en aquellos productos de mayor y más altas tasas de crecimiento en los mercados.

- c. Un Estado hacia el turismo. Que debería caracterizarse en el estímulo hacia la creación de condiciones y facilidades para el desarrollo y atracción de inversiones internacionales hacia la red de servicios principalmente de hostelería. El desarrollo de la agenda debía centrarse en la mayor y más amplia

inversión en infraestructura vial terrestre y aérea,<sup>14</sup> transportes y telecomunicaciones buscando facilitar el ingreso de inversiones que precipitaran la adopción de extensos programas internacionales de imagen de país, que permitieran la mayor atracción internacional.

La política nunca se puso en marcha excepto para respaldar con fondos estatales iniciativas del sector privado, que no fueron auditados por el control gubernamental.

## 2. Estado, mercado y sociedad ¿rutas para la descentralización?

La modernización del Estado, al reducir la institucionalidad pública, privilegió al mercado al facilitarle nuevos espacios de participación

---

13. En Guatemala, a partir de 1871, se construye el modelo económico desde la agroexportación, aun y cuando la historia económica demostró la alta elasticidad en los precios del mercado internacional, que se tradujo en la precaria estructura social del área rural, dando como resultado rezagos sociales sin precedentes. Hoy (2021) la desnutrición crónica que sufre más del 49% de los niños de 0 a 5 años y que se agrava en el área rural, se puede explicar por el modelo económico productivo que proviene del siglo XIX.

14. Una de las más complejas y más altas inversiones se tradujo en el remozamiento y reconstrucción del Aeropuerto Internacional La Aurora, ubicado en la ciudad capital de Guatemala. En 2006 el monto de inversión para ese proyecto fue de ochocientos millones de quetzales (US\$100.00), administrado por el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), sin que fuera objeto de la fiscalizado por parte de la Contraloría General de Cuentas.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

dentro de la gestión pública;<sup>15</sup> fue evidente, entonces, que el proceso no estaba dirigido a fortalecer la institucionalidad pública.

Por ello el debate de la calidad del Estado en Guatemala tiene vinculación directa con la discusión del Estado máximo/mínimo y no necesariamente con el desempeño y comportamiento institucional y su relación con el ciudadano. Desde ese marco las dinámicas vinculadas a la economía y la política generalmente (matizadas por la historia lejana y reciente) son expresiones de intereses y conflictos que terminan generando diferencias sociales (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005) que se expresan de forma colectiva en demanda a respuestas del gobierno<sup>16</sup> buscando restablecer mecanismos de relación Estado-ciudadano.

Desde esa dimensión y después de veintisiete años de apertura cons-

titucional,<sup>17</sup> cuando la gobernabilidad democrática fue entendida como un modo de imponer, a partir del cambio de paradigmas en la estructura del Estado y no por la simple demanda para la provisión de servicios, aún sigue siendo la expectativa ciudadana en la alterabilidad del poder democrático para la búsqueda del cumplimiento de los reclamos ciudadanos.

Sin embargo, más allá de la agenda para enfrentar la demanda ciudadana, el gobierno ha tendido a seguir las corrientes internacionales que a principios del presente siglo han sido la principal prioridad: lucha contra el terrorismo; narcotráfico, que se traduce en distorsiones de carácter estatal dado que el crimen organizado; inseguridad ciudadana y violencia común, debilitan la lucha por la transparencia institucional y crea agendas mediáticas, que rezagan medidas de intervención de carácter estructural en el largo plazo,

---

15. Fue emblemática la aprobación del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo, por parte del Congreso de la República, donde el artículo 3 otorga competencias para que las entidades sectoriales puedan concesionar servicios al sector privado. Este artículo abre la puerta para procesos de privatización que se realizaron de manera indiscriminada durante el gobierno 1996-2000, sin el consenso ciudadano.

16. Tal como se expresó anteriormente deberá entenderse para efectos del estudio como el ejercicio del poder temporal delegado.

17. Si bien la apertura democrática tiene su primer hito en Guatemala a partir de la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en 1984, es justamente en la promulgación del Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se consolida la apertura.



---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

principalmente en la política social (educación, salud, vivienda y empleo).

Tres son los grandes hitos que en teoría han marcado la carta de navegación en la conducción del Estado de Guatemala:<sup>18</sup> seguridad, expansión del comercio internacional e incorporación de nuevas modalidades de participación del sector empresarial en actividades público-gubernamentales, hacia la acumulación de capital. Hasta ahora no existen propuestas de Estado en dirección a fortalecer proyectos de largo plazo.

En el informe “Correlación de Objetivos y Metas del Milenio con los Acuerdos de Paz”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005) se destacaron las expectativas que la ciudadanía supuso en un horizonte de diez años, en los que se esperaba revertir las condiciones de rezago social. Cinco años más tarde, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 20 de septiembre de

2010 en la ciudad de Nueva York, el entonces presidente de Guatemala Álvaro Colom Caballeros expresó, “(...) no puedo dejar de reconocer que Guatemala avanza, pero que su ritmo de avance es todavía insuficiente y, en algunas categorías insatisfactorio para lograr estos estándares mínimos de desarrollo”.<sup>19</sup>

Aun y cuando la CPRG promulgada el 31 de mayo de 1985 representaba el primer gran acuerdo nacional y el primer rumbo democrático de Estado, la construcción institucional no alcanzó a consolidar la aspiración democrática, particularmente en la capacidad del Estado para dar respuesta justamente a las demandas ciudadanas.

La pluralidad política y la participación ciudadana, entendida como objetivo de Estado, no se concretó en proyectos permeables hacia la participación ciudadana, el pluralismo y la coexistencia cultural, siguió siendo un discurso que no

---

18. Ver la oferta electoral de las campañas de los partidos políticos de los años 2007 y 2011, en la que destacan la seguridad, expansión del comercio internacional y la participación del sector empresarial en las actividades público privadas.

Discurso en el que se reconocen los importantes rezagos de Guatemala por parte del presidente de la República en la sede de Naciones Unidas en la reunión Plenarias de Alto Nivel Sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (2010) SEGEPLAN, Gobierno de Guatemala. Guatemala.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

revistió viabilidades reales; si bien existen reformas legales de carácter electoral que otorgan espacios de participación ciudadana, estos siguen siendo incipientes y aún no van en la línea de construir ciudadanía política.

Por otro lado, los avances en materia de reducción de la fuerza armada, previsto en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática<sup>20</sup> contempló la reducción del treinta y tres por ciento de los efectivos; medida que se cumplió; sin embargo, en presupuestos anuales de ingresos y gastos se mantiene la asignación presupuestaria en los mismo niveles.

Desde la perspectiva la estructuración del modelo económico casi centenario, asentado sobre la agroexportación, no solamente se apartó de la realidad social, dejando en el camino temas sustantivos como la política agraria y la política agropecuaria, (lo que margina

a más del 60% de la población rural) sino que la agenda del despegue y crecimiento económico se orientó a pequeños sectores estimulados por mercados crecientes, hacia la exportación agrícola que depende de la elasticidad de los precios del mercado internacional.

En este marco, gran parte de la soberanía alimentaria de granos básicos se depositó en miles de micro y pequeños productores agrícolas, a quienes las reformas a la Ley del Ejecutivo<sup>21</sup> en 1997 eliminaron de la asistencia técnica y el acompañamiento en la mejora de rendimientos productivos. Esa estrategia, contraria al Estado, abandonó a los pequeños productores agrícolas y se impulsaron programas con más énfasis a los grandes productores agropecuarios.

Las reformas institucionales se encaminaron a fortalecer la inversión de capital agro exportador; vale destacar que en los años 1998-2002 la participación del gasto

---

20. Acuerdo Sobre Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Título 7, Numeral 63, Literal b. Acuerdos de Paz, firmados el 29 de diciembre de 1996.

21. Ver la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República, que elimina de las funciones del Ministerio de Agricultura la asistencia técnica a micro y pequeños productores atendidos por la Dirección General de Servicios de Agrícolas (DIGESA), que puso en riesgo a campesinos del área rural de Guatemala.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

descentralizado subió del 9.8% del PIB en 1999 al 12.4% en 2002. Lo que en términos del PIB subió ligeramente del 1.4 al 1.5%. Estos procesos de cambio en la inversión social no impactaron en los índices en educación. Ha existido baja eficiencia interna del sistema educativo de Guatemala, que además presenta indicadores de eficiencia más bajos en América Latina. Uno de los mayores costos en la educación lo representa el alto grado de repetición y deserción del primer grado de educación primaria y este indicador debió haberse tomado en cuenta en las reformas institucionales, pero nunca fue ese el propósito.

En el caso de salud, el gasto social no ha sido priorizado sino que ha tendido hacia la baja en los porcentajes comparados en el PIB; el gasto en salud ha sido inequitativo. La fuerte tendencia del ajuste estructural que finalmente se impuso a finales de los años ochenta no solamente limitó el gasto social, sino que produjo durante los años de 1996 a 2004 procesos de privatización de los activos estatales hacia manos privadas, con la excusa de facilitar mejores condiciones para el acceso a precios y calidad.

Casos como los del Instituto Nacional de Electrificación, Teléfo-

nos de Guatemala, Empresa de Ferrocarriles, Empresa Eléctrica, Correos Nacionales, línea aérea Aviateca, la concesión de licencias de conducción de automotores, pasaportes, la subasta de bandas radioeléctricas, son de mayor trascendencia. Los sistemas de regulación creados fueron agencias paraestatales, como las comisiones de Energía y Telecomunicaciones.

En esa misma etapa se crean dos entidades que tuvieron alto impacto en el rediseño de los servicios de energía que pasaron a sistemas de control tarifario por los mismos empresarios, en extraños estándares de precios en kilovatio/hora, como la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. Por otro lado la instancia que en el marco de la desregulación de las bandas radioeléctricas crea la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Para matizar el poder de esas entidades, en un acto contrario al sentido de control social, se crearon dependencias de protección al consumidor buscando generar herramientas de control frente a la indefensión en que el sistema de mercado deja a la población, entidades estatales que nunca cumplieron su función de regulación y menos de protección social.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

En ese marco fue creada la Dirección de Atención al Consumidor, integrados de manera mixta entre gobierno y sector empresarial. Esta entidad de protección al consumidor, al constituirse en brazo de control del Ministerio de Economía, resultó ser contraria a la expectativa del mejoramiento del sistema de instrumentos para la atención ciudadana

Este proceso privatizador en 1997, principalmente en las áreas urbanas, abandona los servicios públicos como los casos de seguridad, educación y salud que pasaron a formar parte de servicios privados ampliando supuestamente el mercado.

Tal como se mencionó anteriormente, el impulso a la descentralización administrativa<sup>22</sup> desde la apertura democrática en 1985 se consolidó hasta el año 2002 con la promulgación de la denominada trilogía de leyes: Código Mu-

nicipal, Ley General de Descentralización y Ley de Consejos de Desarrollo, que otorgan en forma tímida y poco entendida nuevos programas que refuerzan el papel del gobierno municipal.

La descentralización se impulsó sin la claridad, sin el orden ni control estatal hacia la distribución en consenso ciudadano de los bienes públicos (Torres-Rivas, 2010) que, en teoría, son el objetivo y resultado final. Su principal medida se concentró en la delegación de competencias, limitando con el ello el debate de la autonomía municipal en Guatemala.

Después de 24 años de participación de los municipios en los presupuestos nacionales a través de situados constitucionales<sup>23</sup> y transferencias de capital, ascienden a más de cuarenta millardos de quetzales (US\$. 4.5 Millardos) transferidos para la ejecución de programas y proyectos. Hoy los

---

22. En Guatemala el espíritu legislativo de la Asamblea Nacional Constituyente en 1984-1985 le impuso a la descentralización el curioso apellido de "administrativa", tal como expresa el artículo 119 literal b. y el artículo 134 que establece que las entidades descentralizadas y autónomas actúan por delegación.

23. Denominado situado constitucional al aporte que el gobierno central hace a las municipalidades de conformidad con la Constitución Política vigente, que establece el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Los criterios del aporte son: 25% población del municipio, 25% del total a todas las municipalidades por igual, 25% por ingreso per cápita ordinario, 15% proporcional a número de aldeas y caseríos y 10% proporcional al inverso del ingreso per cápita.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

informes de Naciones Unidas evidencian indicadores sociales con altos rezagos impactantes y los reclamos sociales se extienden de forma alarmante, generando expresiones de ingobernabilidad local.

La democracia liberal guatemalteca tiene dos imágenes de un mismo paisaje de manera simultánea: al igual que las imágenes de Gestalt. Por un lado quienes tienen la responsabilidad de construir, a partir de los marcos de Estado, el modelo de convivencia y bienestar como proyecto del ideal de nación y la otra, que lo hace por la vía del mercado, quienes al parecer solamente pueden ver una imagen, no las dos al mismo tiempo y ello es lo que confunde a los planificadores del mercado, al intentar comprender al Estado.

Así, mientras una Guatemala se debate entre la exclusión y la marginación con los rezagos sociales y económicos más altos de Latinoamérica; la otra Guatemala ve el presente y el futuro con entusiasmo y sobresaltos competitivos, basados en los altos rendimientos financieros.

No fueron entonces los augurios de las olas democráticas profetizadas por Samuel Huntington (1994)

las que marcaron el rumbo hacia la reconstrucción de un sistema para viabilizar el modelo económico que permitiera en forma acelerada el desarrollo sostenido. Por el contrario, en contraposición a ese pensamiento, la asimetría de la ola derivó hacia optar por el sistema democrático como vehículo para transportar velozmente la liberación de los mercados, pero que dejó abandonados a miles y miles de ciudadanos guatemaltecos del área rural, que desde los años ochenta hasta entrada la primera década del siglo XXI pasaron a formar parte de los migrantes guatemaltecos, en búsqueda del sueño americano en Estados Unidos de Norteamérica (Alonso, 2012).

¿Fallaron las hipótesis? ¿Falló el modelo? No, se falló en el reclamo para un acuerdo que derivara en la construcción del proyecto de nación que, por ausencia del debate político y de los partidos políticos que no han incidido, no definen el modelo de Estado que se aspira.

Medir la calidad y el desempeño del Estado de Guatemala a partir de variables fuera de la realidad nacional, posiblemente no nos conduzca a resultados reales. Eso sí, cualquier resultado en dirección

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica

---

hacia la democracia en el hemisferio Occidental impuesta como vehículo para el liberar el mercado será la brújula otorgada gratuitamente a quienes, dedicados a la vigilancia del sistema solamente, requieran justificaciones para imponer nuevas reglas, nuevas exigencias y más transparencia a la democracia liberal que debe verse reflejada en modelos de comercio libre y no el reparto equitativo; “prácticamente no hay área de la economía que subsista sin el concurso directo del Estado, ya sea a través de exenciones fiscales como subsidios directos a la agricultura” (Velásquez, 2013).

### 3.1 La descentralización, una agenda de consenso para una nueva territorialidad

Es indudable que la globalización, como fenómeno universal, fue determinante en las nuevas formas de comprensión del Estado y estas alteraron definitivamente conceptos democráticos limitados

al territorio internamente,<sup>24</sup> modificación expresada no solamente en los sistemas de actuación de la gestión pública sino en las formas concretas en que se implicó el modelo territorial, a través de la descentralización.

Es por ello que el proceso de descentralización no solamente puede explicarse a partir de las tendencias teóricas, sino en la forma como estas fueron aplicadas. Si bien el carácter general respondía en gran medida al llamado ajuste estructural, traducido finalmente en equilibrios macroeconómicos, tuvo también importantes implicaciones en el modelo del Estado que fue consolidándose a finales de la década de ochenta, con el Consenso de Washington.

Desde políticas económicas antiinflacionarias, equilibrios presupuestarios, desregulaciones, privatizaciones y reducciones drásticas del empleo público hasta, finalmente, enfoques basados en la descentralización territorial.

---

24. Ver para una mayor comprensión a Habermas, 2004, en donde el debate del Estado está centrado a partir de fronteras y límites territoriales. En este cambio de paradigma el Estado, si bien mantiene los límites territoriales, añade los factores externos como la economía basado en el comercio de bienes y capitales, que le otorgan nuevos valores.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

Más allá del debate sobre los resultados, y siguiendo el pensamiento de Joan Prats (2007) sobre la reforma del Estado, nunca hubo orientaciones del Estado hacia el desarrollo humano sino hacia procesos de liberalización del mercado, pretendiendo que la tesis de leyes de la demanda y oferta hicieran su parte para ajustar condiciones en la realidad.<sup>25</sup>

Las afirmaciones sobre este nuevo escenario se fueron extendiendo y elevando el debate sobre experimentos, que implicaban ya no solamente al Estado como principal sujeto de los procesos de reforma, sino los primeros resultados empíricos sobre dinámicas novedosas que involucraban nuevos patrones de comportamiento hacia actores sociales y el mercado, en los que resaltaban derroteros promisorios en las denominadas alianzas público privadas.

Esta modalidad no solamente pretendía demostrar que, en la práctica, podrían armonizarse procesos irreconciliables hasta entonces

como el mercado y el Estado, sino que se hicieron expeditos procesos e iniciativas a nivel continental como el caso de la experiencia de Ariel Fiszbein y Pamela Lowden en un estudio publicado en 1999 por el Instituto del Banco Mundial, titulado *Trabajando unidos para un cambio*. “A partir de ese momento los países de América Latina y el Caribe han experimentado dramáticas transformaciones en el papel desempeñado por el Estado. Las tendencias hacia el libre mercado, la democratización y la descentralización son una expresión de esos cambios” (Fiszbein & Lowden, 1999).

Esta nueva modalidad se concreta en la apertura de nuevos espacios de relación entre el Estado y el mercado, siguiendo criterios legales,<sup>26</sup> curiosamente no a partir de escenarios inéditos, sino sobre los repartos de activos, concesiones y explotaciones de servicios que hasta los años ochenta eran parte de la institucionalidad pública de Guatemala.

---

25. En el debate sobre las implicaciones de la reforma administrativa y modernización del Estado llevada a cabo en América Latina si bien fueron ampliamente debatidas nunca se reconoció los fallos de dichas reformas.

26. En Guatemala se aprobó el Decreto 16-2010 Ley de Alianzas para el Desarrollo de la Infraestructura Económica que culmina una etapa de debates internos en los que el sector privado impulsa dentro de las maniobras de negociación un mayor reparto de las inversión pública mediante contratos de concesión en los que se busca bajo principios de Alianzas Público-Privadas administrar obras de infraestructura de gran envergadura como puertos, aeropuertos, autopistas.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

Esta nueva etapa de la apertura y concesión de contratos del Estado al sector privado se ha denominado con eufemismo, Alianzas público-privadas, en las que se intensifican las relaciones y acuerdos estatales para la explotación financiera de un servicio público principalmente en áreas de infraestructura vial y transporte,<sup>27</sup> en el que se buscó acuerdos amparados legalmente por la ley, la planificación de inversiones apoyadas y alentadas por las instituciones financieras multilaterales.

### **a. Expansión del pensamiento descentralizador**

Uno de los fenómenos más sorprendentes de la globalización fueron una serie de acontecimientos principalmente de carácter académico que acompañaron estos procesos a lo largo de la última década del siglo XX y los primeros cinco años del siglo XXI en Guatemala.

Contrario lo que pudiera creerse, en ninguno de los centros de investigación académica, tanques de pensamiento y facultades de ciencias sociales y políticas de las universidades de Guatemala, se asumieron investigaciones críticas alrededor del proceso de descentralización y sus implicaciones en el nuevo rol institucional del Estado, frente a las dinámicas territoriales.

No existió ningún intento por establecer los alcances reales y las implicaciones del Estado en esta etapa, que implicó el silencio cómplice de las entidades académicas en el análisis en profundidad. Se cree que las entidades guardaron silencio dado que eran parte de las tramas de monetización del pensamiento, que sometieron a la sociedad guatemalteca a uno de los embustes y falsas expectativas sobre procesos que nunca tuvieron beneficios reales para la población a nivel territorial.<sup>28</sup>

---

27. Durante el período gubernamental 1996-2000 bajo la presidencia del señor Álvaro Arzú Irigoyen, se construyó la autopista Palín-Escuintla. Autopista de 4 y 6 carriles por un costo de trescientos millones de dólares con el apoyo de un préstamo concesional con el Banco Interamericano de Desarrollo. El gobierno de ese entonces otorgó la concesión para la administración del servicio a la empresa de origen mexicano de nombre Marnos, por un periodo de 25 años.

28. Datos recientes de organismos internacionales como PNUD han confirmado que el nivel de desnutrición crónica en Guatemala en las áreas territoriales alcanza hasta el 49% de la población de 0 a 5 años. Este escándalo de Estado si bien tiene su



---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

Una de las mayores expectativas del proceso descentralizador tendió con mayor fuerza a ejercer la participación del gobierno municipal en prioridades de carácter social, principalmente sobre aquellos fenómenos como el desempleo en el área rural, que tendía agravarse por las condiciones de desnutrición crónica que ya era evidente desde los años 50 y crítico a finales de los noventas, particularmente por el agotamiento del modelo económico marginal y excluyente del área rural.

Las principales preocupaciones de los centros de investigación fue participar en las extensas convocatorias concursables de pensamiento, mediante licitaciones de las entidades internacionales de las que se destaca, principalmente, el elevado apoyo no reembolsable de la primera década del siglo XXI de la Comisión Europea, que alcanza 750 millones de quetzales,<sup>29</sup> equivalentes a 70 millones de euros, en programas para la

descentralización que no tuvieron ninguna incidencia en la reforma o fortalecimiento real de los niveles territoriales.

Tal como lo afirma Joan Prats, la interrelación de procesos que provoca la globalización acontece a lo interno de los roles del Estado y tiene a la descentralización como su principal instrumento, esta afirmación resulta reveladora frente al exceso de silencio provocado por las entidades de investigación académica, que nunca expresaron los riesgos de un proceso de dudoso resultado en los niveles territoriales del Estado y que finalmente los hizo cómplices.

## **b. Obstáculos a los procesos de descentralización**

Los principales obstáculos al proceso de descentralización en Guatemala se encuentran particularmente en el modelo histórico de estructuración del Estado,

---

antecedente en las estructuras económico productivas de carácter histórico, finalmente alcanza su epítome más alto entre los años 1996 y 2008, cuando la descentralización fue concebida como una vía para fortalecer a los gobiernos locales para enfrentar prioridades de inversión pública en temas sociales.

29. La Comisión Europea destinó en Guatemala tres proyectos por un monto en donación de 60 millones de euros, vinculados al fortalecimiento de la institucionalidad municipal, organizaciones sociales y desarrollo económico local, en la que se demostró que no hubo ningún avance real en materia de descentralización.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

sociedad y gobierno, que se gesta en el siglo XIX.<sup>30</sup> El modelo, en gran parte asentado en el sistema económico y el modo de producción, reprodujo un sistema rígido, excluyente social y políticamente, con serias dificultades para enfrentar con seriedad procesos de modernización profunda del Estado. Por ello, casos como la pobreza extrema, los altos niveles de analfabetismo, la concentración de la riqueza y los medios de producción como la tierra, solamente se pueden explicar por el modelo económico productivo del Estado.

Aun y cuando existe la tendencia a introducir reformas matizadas con dinámicas de cambio un tanto ambiguas y débilmente incluyentes, no alcanzan a permeare procesos de transformación real. Uno de los mayores obstáculos, entre otros es otorgarle a la descentralización funciones y roles que nunca tuvo ni tendría.

Es a partir de los nuevos liderazgos emergentes de carácter territorial que se han iniciado procesos

de estabilidad con mayor madurez y compromiso. En esto la cooperación intermunicipal y los pactos territoriales permitieron reducir brechas en el rezago social; uno de los aspectos más importantes en ello se encuentra en la revisión y reestructuración de las funciones competenciales y de gestión territorial, que podría convertirse en la nueva agenda para situar al municipio como factor clave para el desarrollo de Centroamérica.

En esa línea de análisis se pueden resaltar características extremadamente homogéneas, en las que existen variantes en cada país que se constituyen en barreras, no solo para procesos como la descentralización, sino para otros procesos como los sistemas de inversiones públicas.

Los aspectos señalados a continuación corresponden a circunstancias repetitivas valoradas en el marco de percepciones de dirigentes y líderes territoriales en la región:

---

30. Una de las principales facetas del estudio de la historia en Guatemala evidencia que las manifestaciones independentistas del siglo XIX no fueron sino rupturas, que finalmente mantuvieron las estructuras colonialistas que reprodujeron hasta el día de hoy el modelo de relaciones de poder y producción, que se caracterizan por la concentración de la riqueza y el impedimento de sectores indígenas marginados de los beneficios del desarrollo económico de los siglos XIX y XX. Torres-Rivas, 2011.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

### 3. Nuevos escenarios para construir la agenda futura

En la región la descentralización se orientó a dos objetivos: fortalecer la capacidad del gobierno municipal y a la creación de mecanismos de participación ciudadana hacia el ejercicio del control de lo público. Era claro que la participación ciudadana fue trascendente como hecho social, más allá de cualquier consideración funcional e institucional del Estado.

La sociedad civil organizada se constituyó en un importante sustrato o su carencia, en una limitación para los procesos de descentralización. La gobernabilidad democrática se vio fortalecida por la presencia de una sociedad civil integrada en organizaciones fuertes, constituidas por grupos, asociaciones, movimientos de carácter comunitario y de incidencia local o regional; o por aquellos de una referencia más bien sectorial, como los movimientos contra la discriminación de género y pro-derechos humanos. A estos últimos habría que agregar las organizaciones del sector privado y los grupos religiosos.

Esa capacidad organizativa no solo provocó desarrollar altos niveles de convocatoria, sino que estaba directamente relacionada con la capacidad propositiva, que a la vez impulsó espacios de diálogo en línea al debate de nación, postergado en la región.

En consecuencia, los niveles de organización se constituyeron en el termómetro de los niveles de participación ciudadana, igualmente la capacidad propositiva permitía percibir claridad y calidad en el debate del Estado.

Fueron notables diversas formas de expresión y participación ciudadana a nivel nacional, local y regional. Se pusieron de manifiesto acciones colectivas formadas por el sector económico y políticos, tradicionalmente poderosos; grupos originados a partir de procesos de cuño comunitario, local o regional, que eran el resultado de incentivos estatales de diálogo, o como resultado de la acción de las organizaciones no gubernamentales (ONG), o bien de los organismos internacionales de cooperación, animaron el debate de las reformas hacia la descentralización.

En esta etapa los poderes ejecutivos de la región fueron el poder

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

determinante, expresado en el arraigado presidencialismo que definió y condicionó el proceso. Sin embargo, en la perspectiva republicana, eran los Congresos los responsables de liderar el proceso, pero no asumieron la conducción y se evidenció que no entendieron esta etapa de cambios; cabe preguntarse ¿ingenuidad o complicidad? El sistema de partidos estaba ya en agotamiento.

Los avances fueron diferenciados en cada país; sin embargo, fue posible establecer tendencias para todos o la mayoría de los países de la región. En la mayoría se observó la presencia de estructuras, instancias o espacios conformados por el poder Ejecutivo, quienes asumieron el liderazgo y conducción mediante nuevos ordenamientos administrativos y dinámicas institucionales.

Fue evidente en Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, donde las diferentes iniciativas fueron propuestas que nunca se tuviera realmente la intención o la capacidad política de ejecutarlas, lo que demostró el férreo control de los gobiernos centrales, donde la presencia de representaciones de los municipios y la sociedad civil fueron escasas o muy selectivas

a favor del poder Ejecutivo. Por otro lado se evidenció la carencia de sostenibilidad de los procesos, donde cada nuevo gobierno implicó desde cambios profundos en su conformación, objetivos y metas, desinterés o anulación de la agenda de descentralización, al asumir un nuevo gobierno.

La descentralización, en su concepción política, se entendió como el fortalecimiento del régimen municipal. Desde esta óptica, lo primero que salta a la vista es que el tema de la descentralización no solamente fueron mecanismos legales, sino que formaron parte de los discursos y agendas políticas de los gobiernos y, en consecuencia, de los partidos políticos que controlaron esos gobiernos.

Esto señala dos consideraciones: la cultura centralista que ha caracterizado a los gobiernos centroamericanos, que hizo difícil suponer que las clases políticas dominantes tuvieran interés en ceder y distribuir poder “más allá de los claros ejes que entrelazan de manera estable y previsible a la sociedad con el régimen político” (Alcántara & Freidenberg, 2001). Por otra, los partidos políticos que accedieron al poder por la vía electoral en los gobiernos de la región, eviden-

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

ciaron estructuras centralistas de poder y claros liderazgos caudillistas.<sup>31</sup>

No pareciera lógico suponer que estas estructuras, convertidas en gobiernos, electos fueran capaces de revertir esa lógica centralista de poder. De igual forma, esto también señala los procesos de descentralización de corta duración, desarticulados de un gobierno a otro, y sumamente permeados por las coyunturas de inestabilidad económica, alarmante presencia del crimen organizado y extendidas redes de narcotráfico, con consecuencias de violencia común.

La revisión de la cantidad, calidad y diversidad de propuestas que se produjeron en la región y su duración fue elevada. La diversidad de intereses que marcaron la descentralización y la participación ciudadana fueron parte de las agendas de los partidos políticos. Por ejemplo, el conflicto entre descentralización y privatización expresado plenamente en el seno de los mismos partidos, sobre todo en

el caso costarricense y hondureño, con una larga tradición de bipartidismo. Sin embargo, fue claro que el discurso más coherente y permanente en línea hacia el mercado, con énfasis en la reducción del Estado, primó sobre los verdaderos procesos que podrían denominarse descentralizadores.

Estos elementos hicieron que múltiples sectores de la sociedad civil hayan planteado la necesidad de democratizar los partidos políticos, para convertirlos en instrumentos genuinos de participación ciudadana, o en algunos casos, como la elección de las autoridades locales donde abiertamente se pueda prescindir de ellos, dándole al ciudadano la oportunidad de presentarse como candidato directamente sin su intermediación a través de los comités cívicos electorales,<sup>32</sup> que se convirtieron en el instrumento de organización local como salida democrática a las organizaciones comunitarias, que, en teoría, debieron convertirse en los vehículos de participación de las diferentes comunidades lingüísticas para acceder al poder local.

---

31. En los últimos 28 años reformas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos no realizó cambios en los sistemas democratizadores y reparto de poder a en el interior de los partidos.

32. Artículo 97, del Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

Pero la realidad fue otra: conforme avanzó la etapa democrática, las organizaciones locales fueron las menos elegidas para dirigir los gobiernos municipales en los que se destacan en “las elecciones generales del 2003 donde participaron 173 comités cívicos y ganaron 27” (Alonso, 2007).

## 4. Conclusiones

En la región la descentralización y la participación ciudadana estuvo marcada, fundamentalmente, por el poder Ejecutivo. Su abordaje, aunque presente en la agenda de todos los gobiernos, fue asumido con carácter coyuntural y mediante propuestas que, en esencia, no niegan y en muchos casos refuerzan el carácter centralista y hasta autoritario de los gobiernos.

El origen de estos gobiernos, a partir de estructuras partidarias altamente centralizadas y con un control oligopólico<sup>33</sup> del poder, hace suponer un bajo interés real por concretar acciones de Estado. Sin embargo, la propia existencia de propuestas y la presencia de

una institucionalidad democrática, en muchos casos débil, constituye la más importante veta, un recurso que no debe ser menospreciado y una vía para el fortalecimiento de esta institucionalidad democrática, que puede emerger desde los liderazgos rurales.

En lo que respecta a lo legislativo se pueden deducir un conjunto de ejercicios que, finalmente, concluyeron en una situación de desatención social prevaleciente en la región. Dentro de ese panorama se desarrollaron un conjunto de acciones tendientes a fortalecer los procesos de descentralización y participación; que a la vez definieron grados de avance y agendas pendientes. En ese sentido la sociedad civil, el poder Ejecutivo y los municipios presentaron una serie de dinámicas tendientes a impulsar o retener decisiones que, finalmente, se expresaron en distintos Congresos como la legislación aprobada.

El tema de la descentralización y la participación ciudadana está presente en la agenda política de todos los países de la región. Sin

---

33. Esta analogía de las teorías económicas pretende explicar los mecanismos de control vertical en las dinámicas del partido, donde la dinámica comunitaria depende de las decisiones del más alto nivel de dirección, concentrado en el secretario general que dirige desde los centros urbanos.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

embargo, hay que tener claro que si bien es importante, a juzgar por la naturaleza de las propuestas, su promulgación o concreción en leyes, ésta es escasa, desarticulada o carente de integralidad; que en su conjunto, no parecen tener una incidencia profunda en la distribución del poder, o el fomento de la participación ciudadana.

En el caso hondureño y salvadoreño se reflejó en el bajo interés del gobierno central y el órgano Legislativo, donde no hubo propuestas para la ampliación de la descentralización y la participación ciudadana. Algo semejante aconteció en Guatemala, donde el número de propuestas fue bajo, pese a la aprobación de la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, y al Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo Número 312-2002.

Pese a lo anterior, en la mayoría de los países destacaron legisladores comprometidos con el tema de la descentralización y la participación ciudadana, algunos de quienes presentaron iniciativas sobre el particular; se resalta la participación de parlamentarios centroamericanos en redes, como la llamada Comisión Interparlamentaria Centroamericana de Asuntos

Municipales y Descentralización, misma que se encuentra en el seno del Foro de Presidentes de Legislativos de Centroamérica.

La mayor parte de las iniciativas presentes en los Congresos involucraron o pretendieron el fortalecimiento del régimen municipal. Esto es importante en dos direcciones: En primer lugar, es claro que el municipio es la estructura estatal más cercana al ciudadano y, en consecuencia, la idónea para abrir espacios de participación ciudadana. En segundo lugar porque, dada la debilidad manifiesta de los municipios y el propio movimiento popular, resultaría iluso plantearse otras vías posibles para la descentralización.

A finales de los noventa y principios del siglo XXI la región se encontraba en dinámicas diferenciadas para implantación de los procesos de descentralización; sin embargo, esas particularidades evidenciaron escenarios comunes en cuanto a las reformas que debían incorporarse, para fortalecer la densidad territorial y al gobierno municipal entre los que destacaba principalmente:

- a. Presencia de la agenda de descentralización en las cámaras legislativas regionales.

---

Caryl Alonso Jiménez ◀ **Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica**

---

- b.** Administración del territorio que involucre tres instancias principales: regional (departamentos, provincias), municipal (cabeceras municipales) espacios más pequeños (distritos y corregimientos).
- c.** Descentralización vista como medio de fortalecer modelos de reactivación productiva y social de los municipios.
- d.** Mayor articulación de legisladores, empresarios y líderes políticos nacionales interesados en el tema.
- e.** Ausencia de legislación marco para la descentralización.
- f.** Presencia de mecanismos legales que facultan formas de participación ciudadana.
- g.** Desarrollo y presencia de procesos de participación social municipal y comunal.

Lo más importante en el siguiente decenio, para el 2030, es la articulación del municipio a redes regionales que permitan mayor incidencia en el desarrollo territorial y, más particularmente, en nuevos escenarios pos pandemia y de cara a los compromisos del

cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Referencias

- Alcántara, M. & Freidenberg, F. (2001) *Los partidos políticos en América Latina. América Latina hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alonso, C. (2007) "El comité cívico en Guatemala, un espacio para el ejercicio del poder". En *Cuadernos de Sociología* No. 5. Centro de Estudios Sociales UPSA GUATE, No. 5,
- Alonso C. (2008) *La descentralización en Centroamérica: balance y perspectiva para una agenda futura*. Guatemala: INAP / FILAPP-Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense, Madrid.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Código Municipal*. Ley No. 7794 de 1998.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Constitución Política de la República* de Costa Rica. Actualizada hasta la Ley No. 8365 del 15 de julio del 2003.
- Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto 1-85 y sus reformas. Guatemala: Congreso de la República de Guatemala
- Burki, S. et al. (1999) *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.



Caryl Alonso Jiménez ◀ Descentralización y desarrollo territorial, agenda para articular un nuevo consenso en Centroamérica

Congreso de la República de Guatemala (2002) *Código Municipal*. Decreto Número 12-2002. Guatemala: Autor.

Congreso de la República de Guatemala (2002) *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Decreto Número 11-2002. Guatemala: Autor.

Congreso de la República de Guatemala (2002) *Ley general de descentralización*. Decreto Número 14-2002. Guatemala: Autor.

Fizbein, A., & Lowden, P. (1999) *Trabajando unidos para un cambio. Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Washington: Instituto del Banco Mundial.

García, R. & García, M. (2010) *La gestión por resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina*. Washington: BID.

Gobierno de Honduras (2005) Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional Estrategia para Impulsar el Desarrollo Acelerado, Equitativo, Sostenible y Participativo. Tegucigalpa: Autor.

Habermas, J. (2004) *Tiempo de transiciones*. Madrid: Editorial Trota,

Huntington S. (1994) *La tercera ola, la democratización a finales del siglo XX*. Argentina: PAIDOS.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005) *Perfil de la gobernabilidad en Guatemala*. Madrid: Ediciones Universidad de Salamanca.

Ley de Municipalidades. Decreto Número 134-90. Congreso Nacional de Honduras, Honduras

Panebianco, A. (1995) *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

Prats, J. (2007) "Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y práctica del desarrollo" en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 9, No. 16, Primer Semestre.

Robledo, G. (2009) *El gasto militar y su impacto en el presupuesto del Estado: 1976-2004*. Guatemala: GAM, CIIDH y AGIP.

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República de Guatemala (2005) *Política Nacional de Descentralización*. Guatemala: Autor.

Torres-Rivas, E. (2011) *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala: F&G Editores.

Torres-Rivas, E. (2010) *El Estado en Guatemala ¿orden con progreso?* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.

Velásquez, A. (2013) *Idolología burguesa y democracia*. Guatemala: Serviprensa.