

LA DESCENTRALIZACIÓN EFECTIVA: LOS APORTES DE CHARLES TIEBOUT Y VINCENT Y ELINOR OSTROM



UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

VERITAS • LIBERTAS • IUSTITIA

CENTRO para
el **ANÁLISIS** de las
DECISIONES PÚBLICAS

RESUMEN

Tanto Tiebout como los Ostrom hicieron a lo largo del siglo XX una contribución invaluable a la ciencia política: retaron el paradigma del monocentrismo. Ahora es difícil imaginarlo, pero cuando ellos empezaron a trabajar en sus teorías, las ideas acerca de un único centro de poder y una única autoridad no solo estaban profundamente arraigadas, sino que además parecían de sentido común. Hoy en día, debido a la situación provocada por el COVID-19, los planteamientos centralizadores vuelven a cobrar popularidad a nivel nacional y supranacional. Por otro lado, la ciudadanía también parece ver con buenos ojos las respuestas centralizadas para combatir la enfermedad. ¿Qué se ha hecho y qué podemos hacer en el caso de Guatemala para refutar esta visión centralizadora? ¿Ha habido algún intento en el pasado? ¿Qué claves deberíamos tener en cuenta para el futuro?

Palabras clave: Ostrom, policentrismo, descentralización, modelo de Tiebout, votar con los pies, municipalidades, Guatemala

AVISO IMPORTANTE: El análisis contenido en este artículo es obra exclusiva de su autor. Las aseveraciones realizadas no son necesariamente compartidas ni son la postura oficial de la Universidad Francisco Marroquín.

Autor: Carroll Ríos de Rodríguez

[Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas](#)

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Universidad Francisco Marroquín

Junio del 2020

Guatemala

El Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas —CADEP— es el núcleo de investigación del [Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales](#) de la Universidad Francisco Marroquín. Fue fundado en el año 2002 con el objetivo de promover la teoría de la elección pública —en inglés, *public choice*—, una herramienta de análisis que utiliza la economía para estudiar la política.

La descentralización efectiva: Los aportes de Charles Tiebout y Vincent y Elinor Ostrom

Por Carroll Ríos de Rodríguez

«Sí» es la respuesta rápida a la pregunta: ¿es más eficiente la descentralización que el centralismo? Los escenarios descentralizados suelen ser una propuesta de solución en los textos del análisis de las decisiones públicas, pues teóricamente cosechan decisiones colectivas más eficientes que los escenarios centralizados.

La literatura aporta dos argumentos razonables. Primero, es imposible agregar preferencias disímiles y, al mismo tiempo, satisfacer plenamente a cada uno de los miembros del colectivo. Entre más grande es el colectivo, más personas quedarán insatisfechas. A medida que se reduce el colectivo, cada persona tendrá más incidencia sobre las decisiones. Escribe Tim R. Sass (2001, 158): «Al reducir el tamaño del grupo que toma la decisión, la democracia representativa economiza los costos de toma de decisión». Segundo, los gobiernos locales compiten unos con otros, y dicha competencia crea incentivos para que cada oferente preste un mejor servicio, satisfaciendo de forma más eficiente los intereses de los miembros del grupo.

1. Votar con los pies

Las personas que se mudan de un lugar a otro votan con los pies. Eligen mudarse, explica Charles Tiebout, en busca de una combinación de dos factores: una provisión de bienes públicos más ajustada a sus intereses y una carga tributaria aceptable. Tiebout planteó esta idea en su seminal artículo de 1956, «Una teoría pura del gasto local» —«A Pure Theory of Local Expenditures» en inglés—. Tiebout tuvo la intuición en un seminario de posgrado, entre 1951 y 1952, gracias a discusiones sostenidas con su maestro Richard Musgrave, autor de *The Theory of Public Finance* (1959).

En la clase de Musgrave, los alumnos y el docente discutieron sobre lo difícil que es manifestar nuestras preferencias con respecto a bienes públicos. Los tributarios observarán una conducta estratégica: negarán o minimizarán su interés por un bien público para evitar pagar más impuestos. Así, comunicarán información falsa a los oferentes de servicios. Ante tal situación, afirmó Musgrave, los funcionarios públicos tendrán que decidir cuántos bienes públicos suministrar un poco a ciegas —y por razones políticas más que económicas—.

El mercado político carece de un equivalente al mecanismo de precios que dirige la asignación de recursos en los mercados económicos. En esa clase, [Tiebout opinó](#) que, si los bienes fueran provistos localmente, los consumidores podrían ir de compras figuradamente (Fischel 2006). Unos años más tarde, Tiebout escribió su famoso ensayo sobre el tema. El modelo Tiebout encaja dentro del marco teórico de la competencia perfecta. Tiebout plantea una serie de premisas extremas como, por ejemplo, que las personas solo pueden votar con los pies si son cien por ciento móviles, si tienen plena información sobre la oferta de distintas localidades, si las localidades no se imponen costos externos unas a otras y si existen muchas comunidades diferentes entre las cuales los votantes pueden escoger. El autor sugiere que las localidades tenderán a alcanzar su tamaño óptimo. Variando la combinación de bienes y servicios ofrecidos y la carga tributaria pueden atraer habitantes si son pequeñas o expeler habitantes si están densamente pobladas.

Tiebout elabora sus ideas a partir de sus vivencias en Estados Unidos, pero, como siempre es el caso, la realidad es mucho más compleja que los modelos económicos. Usualmente, se estima que los estadounidenses son altamente móviles, como anticipa el modelo del economista. El [censo](#) reporta que aproximadamente el 10.1% de la población total — 32,253,000 de 319 millones— se mudó en el 2018 (White 2019). Sin embargo, el porcentaje es menor que en 1998 —16%—. El 85% de las mudanzas ocurrieron dentro del mismo estado, mientras que el 15% se mudó a otro estado. El censo también estima que [el norteamericano promedio se mudará 11.7 veces](#) a lo largo de su vida (Chalabi 2015). Y, como predice Tiebout, algunos estados expelen gente y otros atraen gente.

Los motivos que dan las personas para mudarse son los siguientes pueden observarse en la Tabla 1. La lista de motivos expuestos no confirma la noción según la cual el empleo no es un factor determinante para motivar la mudanza. Por lo menos cuatro razones están relacionadas

con las condiciones laborales de las personas. Ningún entrevistado lista como motivo para mudarse la calidad de los servicios públicos y la carga tributaria, pero no se puede descartar que sea un factor que tomen en cuenta quienes se mudan.

Tabla 1
Razones para cambiarse de vivienda —censo de Estados Unidos—

Razón expuesta	Porcentaje
Mejorar la calidad de la vivienda	16.4
Formar un hogar propio	12.6
Otra razón familiar	11.1
Nuevo empleo u oferta laboral	10.3
Encontró una vivienda más barata	7.9
Prefiere ser dueño que alquilar	7.3
Otra razón directamente relacionada con la casa	6.7
Estar más cerca del trabajo/tener un tiempo de traslado menor	5.6
Otras razones	5.0
Cambio de estado marital	4.4
Ir a la universidad	2.8
Encontró un vecindario con menores índices de criminalidad	2.6
Motivos de salud	1.8
Busca trabajo, está desempleado	1.5
Otras razones relacionadas con el empleo	1.1
Se retiró de su vivienda	1.1
Fue desalojado	0.7
Cambio de clima	0.7
Desastre natural	0.5

Fuente: Elaboración propia con datos de White 2019.¹

¹ Se puede consultar el gráfico original en <https://www.moving.com/tips/us-moving-statistics-for-2019/>.

Seguramente, Tiebout sabía que planteaba un modelo irreal. Como muestra la tabla anterior, las razones que inciden en la elección de residencia son variadas; usualmente, el empleo o los lazos familiares nos atan a una localidad cuyo gobierno no nos satisface plenamente. No obstante, en Estados Unidos, las personas móviles sí pueden tomar en cuenta la carga tributaria al seleccionar dónde buscar su próxima residencia. Asumamos que una persona relativamente joven consigue empleo en Washington D.C. Puede elegir entre vivir en Virginia o en Maryland. Puede hacer una investigación comparativa de la [carga tributaria en cada estado](#): por cada USD\$1000.00 de salario que gane, en Virginia pagaría USD\$95.18, en Maryland USD\$104.42 (CNN Money s.f.). Y si la diferencia entre las dos cargas tributarias le resulta indiferente, podría inspeccionar las escuelas públicas, los servicios de salud o los parques y museos de las distintas comunidades antes de decidir dónde buscar vivienda.

En su blog, el economista Bryan Caplan publicó en el 2012 una entrada titulada [«Absurdities of the Tiebout Model»](#). Caplan señala que las escuelas públicas suelen ser financiadas con los impuestos que recaen también sobre los inmuebles que pagan los tributarios que no tienen hijos. Según el modelo, este subsidio cruzado debería provocar un reclamo o la migración. «Residentes sin hijos huirían hacia su propio distrito separado, sin hijos, sin escuelas, con un impuesto ultrabajo» (párr. 5), escribe Caplan.

La otra condición estipulada por Tiebout y que rara vez se cumple es que no exista desperdicio en la administración pública local. El gobierno desperdicia recursos cuando provee bienes directamente, porque produce servicios al margen del sistema de precios y de la libre competencia. Así, carece de la información necesaria para tomar decisiones óptimas sobre la asignación de recursos escasos y los incentivos para desperdiciar recursos son elevados. Caplan considera que los tributarios deberían presionar a los gobiernos locales para que dejen de suministrar servicios directamente, aunque también admite que el costo del suministro privado podría superar el costo visible de la provisión pública.

El hecho es que los tributarios suelen no manifestar su desagrado a los gobiernos locales que proveen servicios directamente, aunque el desperdicio sea patente. Quizás Tiebout sobreestimó las capacidades de eficiencia de los gobiernos locales por sus inclinaciones político-partidistas. Explica Fischel que «los amigos de Tiebout lo recuerdan como de mente progresista en temas sociales y políticos, y [su hijo] me aseguró que su padre era un rematado

demócrata que no veía la utilidad en la economía y política de derechas» (Fischel 2006, 4). En el fondo, tenía fe en la capacidad de los gobiernos de suministrar bienes y servicios a la población.

No importa cuántos hoyos le encontremos al barco del modelo Tiebout. Este sigue siendo una herramienta útil porque la intuición elemental que motivó el escrito es autoevidente. En sociedades libres, las personas votan con los pies, entre múltiples razones, porque ponderan el tipo de gobierno local que prefieren. Y la competencia que se genera entre gobiernos municipales distintos debería ser un poco más eficiente que la respuesta única y centralizada.

2. El policentrismo

Elinor y Vincent Ostrom enfocaron su atención en el «policentrismo»: una red de complejos sistemas locales de gobernanza con múltiples polos de toma de decisión. La competencia al estilo Tiebout, explican Paul Aligica y sus coautores, nos lleva «al concepto de policentrismo, la piedra angular del sistema ostromiano» (Aligica, Boettke y Tarko 2019, 144-145). La vida real, afirmaban los Ostrom, no se puede reducir a un modelo único o a una solución impuesta de arriba abajo. En la práctica, coexisten [«múltiples centros de toma de decisión, cada uno operando con algún grado de autonomía»](#) (Carlisle y Grubby 2019, 928). La misma autonomía garantiza una variedad de respuestas institucionales a problemas similares.

La metodología del taller de Bloomington, que iniciaron los esposos Ostrom cuando laboraban en la Universidad de Bloomington, Indiana, toma como punto de partida el trabajo de campo. Así, constataron que los arreglos para gobernar los comunes, como, por ejemplo, una cuenca de agua o un bosque, pueden abarcar desde los gobiernos locales, a los estatales y los nacionales. Los mismos recursos pueden ser administrados de formas distintas por distintas comunidades. Aunque no estén completamente descentralizados, lo importante es la autonomía de la que gozan las diferentes instancias que participan de las decisiones relativas al manejo de la cuenca.

Boettke (2012) explica que Elinor «Ostrom y su esposo Vincent retaron la sabiduría convencional sobre la administración pública argumentando que la administración eficiente

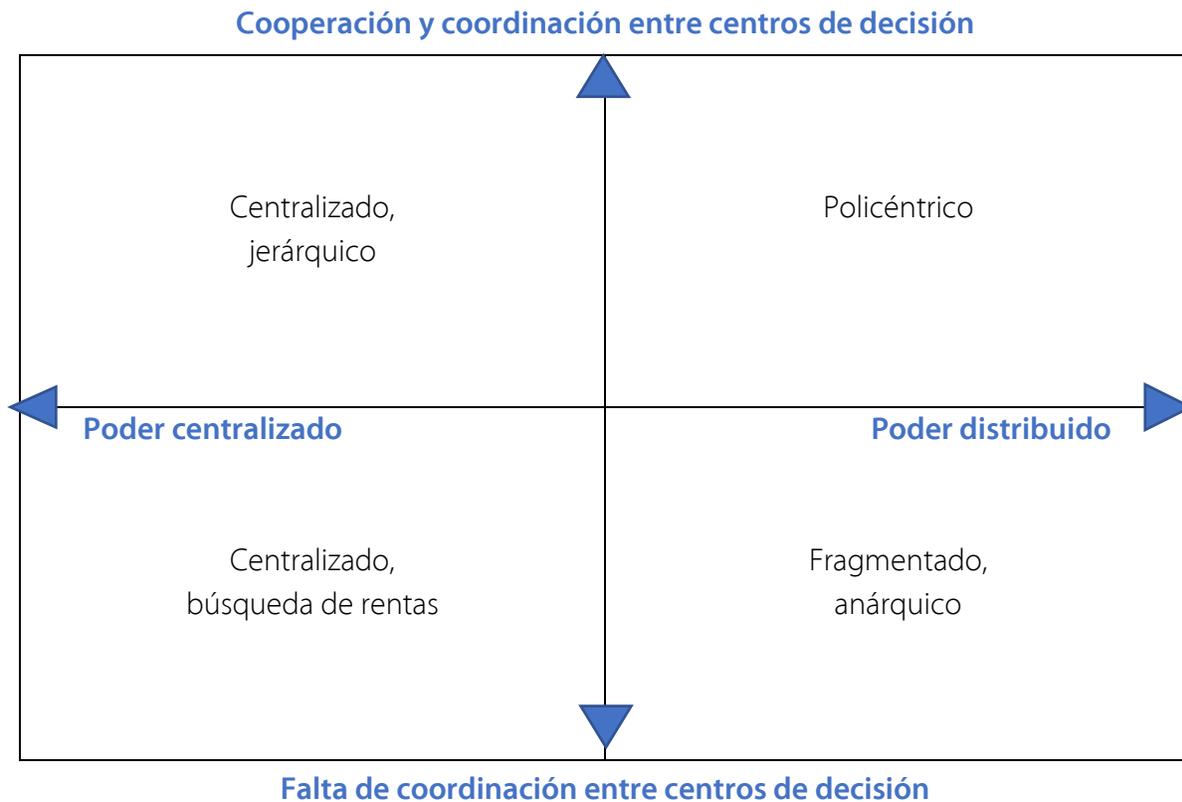
no existe en función de la consolidación y centralización administrativa, sino que es un producto que resulta de procesos policéntricos en los cuales comunidades locales compiten por residentes a través de la provisión de bienes públicos y servicios a cambio de impuestos y tarifas locales» (Boettke 2012, 164). ¿Acaso no suena como un planteamiento similar al de Tiebout?

Los Ostrom señalan entre las ventajas de la descentralización la facilidad y adaptabilidad de la respuesta. Los gobiernos centrales suelen ser distantes, burocráticos y poco ágiles. En cambio, un mecanismo de administración local tendrá acceso a información pertinente y local y podrá atender las demandas de los pobladores de la localidad con mayor prontitud y efectividad.

Otro beneficio de una administración pública policéntrica y descentralizada es que, idealmente, la difusión, la distribución y el control del poder tienden a preservar las libertades de los ciudadanos. La única forma de hacer que la administración pública responda más al esquema voluntario es trascender las barreras del gobierno y acudir a distintas organizaciones voluntarias conformadas por ciudadanos para distintos propósitos (Aligica, Boettke y Tarko 2019). El autogobierno o la autogestión comunitaria se corresponden con la idea del policentrismo, en el cual el antes llamado «tercer sector» —la sociedad civil— no es concebido como un instrumento del Estado sino como una alternativa al mismo. Mientras que Charles Tiebout plantea una descentralización eminentemente municipal, los Ostrom piensan en alternativas privadas y comunitarias fuera del marco gubernamental.

Eso sí, la descentralización no es una panacea para los Ostrom. «El policentrismo es algo bastante diferente de la simple descentralización», subraya Vlad Tarko. «El punto no es reducir la escala de todas las unidades administrativas, sino de ajustar la escala de la unidad administrativa a la escala del problema» (Tarko 2017, 43-44). Sin embargo, dada la tendencia de los estados modernos a la centralización, muchas veces, un ajuste a escala realmente representa una petición de descentralización. Tarko ilustra las diferencias con una gráfica cuyo contenido atribuye a Prah-Wostl y Knieper.

Gráfica 1
La diferencia entre policentrismo y fragmentación



Fuente: Reelaboración propia de una gráfica de Pahl-Wostl y Knieper como se cita en Tarko 2017, 43.

En resumen, tanto Tiebout como los esposos Ostrom hacen una contribución invaluable a la ciencia política en el sentido de retar el paradigma del monocentrismo. Ahora es difícil imaginarlo, pero cuando ellos empezaron a trabajar en sus teorías, «la visión monocéntrica, enfocada en el Estado y “vista como un Estado”, y, además, asumiendo la existencia de un único centro de poder y autoridad, estaba tan profundamente arraigada en la práctica de las ciencias sociales [...] que parecía de sentido común» (Aligica, Boettke y Tarko 2019, 68). De hecho, planteamientos tendentes a la centralización vuelven a cobrar popularidad debido a

la pandemia provocada por COVID-19: no solo los gobiernos nacionales empiezan a intentar controlar las respuestas en materia de salud, economía y sociedad, sino que emerge como dominante el supragobierno de la Organización Mundial de la Salud —OMS—, el cual envía directrices a los gobernantes de cientos de países. Y muchos ciudadanos ven con buenos ojos este estilo de respuesta para combatir la enfermedad.

3. El caso de Guatemala: ¿Cómo se transita del centralismo hacia la descentralización?

A pesar de que la [Constitución Política de la República de Guatemala](#) (promulgada en 1985 y reformada en 1993) ordena al Estado, en su artículo 119 (b), «promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país», no vivimos en una sociedad descentralizada. Algunos señalan el carácter unitario y nacional del sistema republicano de gobierno como un impedimento a la descentralización efectiva. Guatemala no es una federación. Los gobiernos departamentales no son autónomos del gobierno central. Son una instancia intermedia con atribuciones de supervisión —en nombre del Organismo Ejecutivo central— y carente de independencia administrativa y financiera. Las finanzas públicas están altamente centralizadas también.

Irónicamente, la transición puede plantearse como un proceso que se organiza y conduce desde el centro. Ese es el sentido y efecto del artículo 119 (b) de la Constitución. Este mandato riñe con el sentido común, pues se requiere a los gobernantes que se desprendan del poder centralizado que esgrimen.

En sus «Lineamientos de política económica y social» elaborados para el período de gobierno del 2000-2003, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales —CIEN— afirma que el combate contra la pobreza depende de acelerar el proceso de descentralización (CIEN 1999). Ya se había recomendado descentralizar la gestión pública para el período 1996-2000, pero aún eran asignaturas pendientes las medidas que fortalecerían a los gobiernos departamentales y municipales y les trasladarían el poder de toma de decisiones sobre asuntos financieros, de recursos humanos y de políticas públicas. Lo mismo reitera un

documento que publicó la Secretaría General de Planificación —SEGEPLAN— en mayo del 2005, [«Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo»](#).

Cabe señalar que para entonces habían pasado 20 años desde la publicación del mandato constitucional. No obstante, el documento admitía que «el Gobierno de la República reconoce que la concentración en el Organismo Ejecutivo del poder de decisión, de los recursos y las fuentes de financiamiento para la formulación y ejecución de las políticas públicas, impide la eficiente administración, la equitativa distribución de los fondos públicos y el ejercicio participativo de los gobiernos locales y de la comunidad» (SEGEPLAN 2005, 4-11).

El documento da a entender que la descentralización aún no se ha implantado y esboza los pasos a seguir para hacerla efectiva. Recomienda realizar «un mapeo de la distribución actual de competencias y atribuciones entre las distintas instituciones y los diferentes niveles de gobierno, para fortalecer a los ministerios en el ejercicio de la rectoría de sus respectivos sectores» (10). Seguidamente, el documento sugiere «determinar concertadamente, las competencias y atribuciones a desconcentrar y descentralizar, con prioridad en los sectores de educación, salud y seguridad ciudadana, infraestructura y ambiente» (10-11). Según esta estrategia, el presidente y los ministros deben concentrar toda la información sobre la distribución del poder en dependencias del gobierno central previo a decidir, de forma consensuada, qué poderes estarían dispuestos a ceder a instancias de gobierno departamental o municipal.

En realidad, el mandato constitucional no fue ignorado durante los 20 años antes del 2005. En 1987, se aprobó la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto número 52-87), que formó un sistema piramidal que vincula al gobierno central con instancias de gobierno inferiores. La parte medular del sistema era el consejo municipal, que trasladaba demandas de bienes y servicios públicos a su respectivo consejo departamental, que a su vez se comunicaba con un consejo regional. Novedosamente, el país fue dividido en ocho regiones; este cuarto nivel gubernamental hacía una labor de intermediación y carecía de presupuesto y de responsabilidades directas. Al final, ya no se instituyó una capa adicional a pesar de que sí estaba contemplada en el plan original: los consejos locales o comunitarios. Estos fueron suspendidos en 1988 por la Corte de Constitucionalidad porque se estimó que [violaban la](#)

[autonomía municipal](#) (Ramos Muñoz y Sosa Velásquez 2010). A la cabeza de este sistema había un consejo nacional liderado por el presidente de la República. En principio, este recibiría información sobre las necesidades prioritarias de cada localidad. La información debía fluir desde la parte de abajo de la pirámide hacia arriba.

Una vez recabada la información, las autoridades centrales harían una especie de inventario de necesidades e intentarían satisfacer algunas de las múltiples peticiones recibidas. Sin embargo, para que funcionara el sistema, el consejo nacional tenía que conocer las peticiones. Este se reunía infrecuentemente porque no era convocado por el presidente y, por ende, los proyectos se quedaban en una especie de limbo de los buenos deseos. Otro defecto imprevisto es que los representantes de la «sociedad civil» que integraban los distintos consejos dejaron de frecuentar las reuniones a las que eran convocados, porque intuyeron que eran poco relevantes dentro del proceso de toma de decisión (Ramos Muñoz y Sosa Velásquez 2010, 10). También se suscitaron pugnas por fondos públicos, pues las municipalidades y el gobierno central contaban con más ingresos que los gobiernos departamentales y las autoridades regionales.

Con el tiempo, surgieron propuestas para reformar el sistema de consejos de desarrollo: unos pensaban que debían restablecerse los consejos locales; otros, que debían participar más las organizaciones indígenas y de mujeres. Sucesivas leyes y acuerdos se hicieron eco de los planes de descentralización desde el acuerdo de Querétaro (1991) hasta los Acuerdos de Paz que fueron suscritos en 1996 (Ramos Muñoz y Sosa Velásquez 2010, 11).

En los años noventa, se pusieron de moda los fondos sociales. Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional —FMI— y el Banco Mundial —BM— detectaron la rigidez burocrática y la lentitud del aparato gubernamental para la ejecución de iniciativas para combatir el subdesarrollo. Concibieron unos fondos que constituían una infraestructura paralela capaz de saltarse algunos obstáculos inesquivables para las agencias estatales tradicionales como, por ejemplo, la Ley de Contrataciones del Estado o la Ley de Servicio Civil. Con ello, pudieron hacer efectiva la inversión social. Idealmente, se tendría que haber realizado una reforma que llevara a la modernización de la burocracia tradicional mientras los fondos atendían a las poblaciones más necesitadas, pero esto no ocurrió.

El Fondo de Inversión Social —FIS— tenía relevancia para el desarrollo rural y, por ende, repercutía indirectamente en temas de centralismo y descentralización. Este fue el único fondo que nació por decreto en 1993; su plazo fue extendido también por decreto hasta su cierre en el 2008. Su finalidad era aportar «fondos para construir una sociedad rural equitativa, justa, responsable, solidaria, participativa, con ciudadanía organizada y acceso a servicios sociales y económicos básicos, que ha superado las condiciones históricas de pobreza» (Contraloría General de Cuentas 2009, 483). En la [Memoria de labores de 1995 del FIS](#), leemos que «el modelo tradicional de la administración pública no ha logrado universalizar los servicios públicos que resuelvan con equidad las carencias de la población más aislada y pobre» (FIS 1995, 10). Dicho informe también afirma que se han alcanzado algunos avances: primero, los gobiernos municipales recibirían el 10% del presupuesto general del gobierno para invertir en proyectos locales; segundo, algunos ministerios habían iniciado un proceso de desconcentración, aunque no menciona ningún avance en concreto (FIS 1995).

Otro fondo con un impacto en el proceso de descentralización fue el Fondo Nacional para la Paz —FONAPAZ— creado en 1991 para ayudar a personas que habían sido afectadas por el conflicto armado. En 2015, el presidente Alejandro Maldonado Aguirre ordenó al Ministerio de Desarrollo proceder al cierre de FONAPAZ por [rumores de corrupción](#) (Hemeroteca PL 2016). El abogado [Mario Fuentes Destarac es tajante en su condena](#): «Inequívocamente, el clientelismo político —favores a cambio de votos y apoyo político— fue la función principal del Fonapaz, tal y como se evidenció durante los procesos electorales desde su fundación» (Fuentes Destarac 2020, párr. 5).

El Fondo Nacional de Desarrollo —FONADES— se creó en agosto del 2006 por acuerdo gubernativo —modificado luego en el 2011 y en el 2012— y operó dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Se pensó como un fideicomiso para ejecutar programas y proyectos orientados a ayudar a los guatemaltecos que vivían en una situación de pobreza (Dirección de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación 2012). El programa de distribución de fertilizante —PROFER—, ideado en el 2000 por el presidente Alfonso Portillo, fue trasladado a esta dependencia y esta fue su principal acción hasta que se anunció la liquidación de FONADES en el 2016. El MAGA no tenía los recursos financieros necesarios para pagar a los proveedores de fertilizante (Gándara 2016). Cabe subrayar que las mismas [autoridades del MAGA reconocen](#) que la concepción del

programa de fertilizantes es «paternalista» y «asistencialista» y que «opera en forma centralizada» (Dirección de Planeamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación 2012, 17).

En el 2009, se creó por acuerdo gubernativo el [Fondo Social de Solidaridad](#). A pesar de su nombre, este tenía una misión y un estilo organizativo más centralizado, pues pretendía realizar proyectos de infraestructura y desarrollo «a través de sus diferentes unidades ejecutoras competentes al Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda» (Gobierno de Guatemala s.f., Reseña Histórica).

Finalmente, el Fondo de Desarrollo Social —FODES— se fundó por el acuerdo gubernativo No. 129-2013 y también intentó rescatar el sistema de consejos de desarrollo social. Dicho fondo absorbió los proyectos y las obligaciones del Fondo Nacional para la Paz —FONAPAZ— y debe liquidar sus obras pendientes. Su finalidad es atender a las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, para coadyuvar a su desarrollo.² Opera dentro del Ministerio de Desarrollo y su vigencia ha sido prorrogada por distintos gobiernos, de manera que estará vigente durante 15 años más. Según un [reportaje de Prensa Libre](#), el fondo ejecutó menos de la mitad del presupuesto que le fue asignado para el 2018 (Orozco 2020).

Algunos críticos del FODES, y de los demás fondos sociales, ponen en duda la eficiencia de la ejecución de los programas y el impacto que tienen en aliviar la pobreza. [Según Acción Ciudadana](#), entre 1998 y 2009 varios de estos fondos dispusieron de alrededor de Q.22 mil millones sin generar el impacto prometido. Además, sus bases jurídicas son inestables, cambian de objetivos con los cambios electorales y duplican funciones (Hernández y Orozco 2012, 2-3).

En el 2002, durante la administración de Alfonso Portillo (2000-2004), se aprobaron nuevas leyes para revitalizar —¿o resucitar?— el proceso de descentralización. Son importantes la [Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural \(11-2002\)](#) y el [Decreto 14-2002 o Ley General de Descentralización](#). En los considerandos de la primera ley, explican los diputados firmantes que su intención es cumplir con los compromisos asumidos como parte de los Acuerdos de Paz, entre ellos, la reforma del Decreto 52-87. Se insiste en utilizar el mecanismo de consejos de desarrollo y se establecen los consejos comunitarios de desarrollo. El consejo nacional

² La fotografía de la publicación del acuerdo gubernativo en el Diario de Centroamérica se encontró en el siguiente enlace: https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/acuerdogub129_200313.pdf.

sigue siendo coordinado por el presidente; nuevamente es responsable de «promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional» (Decreto 11-2002, Capítulo 2, Artículo 8, c). A su vez, el artículo 9 del Decreto 14-2002 establece que es el presidente del país el encargado de «designar el órgano de gobierno responsable de la Programación, Dirección y Supervisión de ejecución de la Descentralización del Organismo Ejecutivo» (Decreto 14-2002, Capítulo 2, Artículo 9).

Los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural —COCODES— cobraron relevancia nacional una vez aprobado el Decreto 11-2002. Se viabilizan mediante un órgano de coordinación que aglutina al alcalde comunitario y a representantes electos en una asamblea. Entre sus funciones están proponer proyectos, organizar a la comunidad y fiscalizar el adecuado funcionamiento de los consejos municipales. En la normativa se hace hincapié en los programas dirigidos a niños, adolescentes, jóvenes y la mujer. Los [COCODES](#) pueden manejar fondos públicos (Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe s.f.).³ Aunque los integrantes de los COCODES no son estrictamente funcionarios públicos, sí deben rendir cuentas de su gestión y cumplir con los plazos y procedimientos regulados para la gestión pública (Sitamul 2017).

En comparación con las normativas anteriores, las leyes que se publicaron después de suscritos los Acuerdos de Paz hacen más énfasis en la participación ciudadana en general —y particularmente de los pueblos indígenas— en las decisiones locales. Sin embargo, la tónica es presidencialista: sigue siendo la cúspide de la pirámide la autoridad principal. Los COCODES, al ser agrupaciones conformadas por políticos y no políticos, ilusionaron a muchos con la posibilidad de desatar una plétora de valiosos proyectos locales. Sin embargo, son [múltiples las quejas que se hacen a COCODES](#) alrededor del país: sirven los intereses de los integrantes, se politizaron, se conformaron de forma no democrática, no son representativos, se corrompen, promueven obras de cuestionable utilidad a la comunidad y protagonizan conflictos entre sí y con los consejos municipales con los que se relacionan (Felipe Q. y corresponsales 2016). Los guatemaltecos hemos visto en la práctica cómo los COCODES no son la respuesta para una toma de decisiones autónomas locales, porque el principal poder de toma de decisión sigue centralizado. Se espera que la descentralización sea

³ También se puede consultar el folleto ilustrado «Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural, decreto número 11-2002», <https://www.scep.gob.gt/infopub/LEY%20ILUSTRADA%20Y%20REGLAMENTO%20DE%20CONSEJOS%20DE%20DESARROLLO.compressed.pdf>.

desencadenada desde el centro en lugar de simplemente reducir la posibilidad a las autoridades centrales de tomar decisiones que competen a las municipalidades o comunidades locales.

4. Las municipalidades en Guatemala

Las municipalidades en Guatemala no pueden diferenciarse significativamente unas de otras porque su autonomía administrativa y fiscal es limitada. De ahí que, con salvadas excepciones, no sea tan notoria la competencia horizontal entre municipalidades por atraer habitantes ni tampoco lo sea la diferenciación en la calidad de los servicios públicos prestados.

En las décadas de los ochenta y los noventa, se discutió la municipalización como un elemento clave del proceso de descentralización. Esta discusión tuvo lugar desde plataformas tales como el Instituto de Fomento Municipal —INFOM— y la Asociación Nacional de Municipalidades —ANAM—. Establecido en 1957, el INFOM es una entidad descentralizada autónoma⁴ que coordina sus acciones con ministerios para apoyar a las municipalidades. Su función es capacitar a los alcaldes para que puedan absorber más responsabilidades, pues les ofrece asistencia administrativa, técnica y financiera. En cambio, la [ANAM](#) es una organización de la sociedad civil que surgió en 1960 con la intención de que los alcaldes pudieran relacionarse unos con otros. Así podrían fortalecer sus respectivos gobiernos y juntos ejercer presión para hacer efectiva la descentralización (USAID 2017).

La [CEPAL](#) informa que entre 1999 y 2002, el porcentaje del gasto gubernamental total ejecutado por el gobierno central decreció escasamente de 90.2% a 87.6%. Los fondos sociales, las municipalidades y otras entidades «descentralizadas» manejaron el 2.9% más del gasto total (Sabaini y Geffner 2006, 25). La descentralización fiscal fue mínima en estos años. En principio, el porcentaje aumentó en años posteriores, sobre todo por la creación de los COCODES y las transferencias hacia los mismos. No obstante, persiste un malentendido: el hecho de trasladar más fondos provenientes del erario central a las municipalidades no necesariamente significa romper los lazos del centralismo.

⁴ Las entidades descentralizadas autónomas no son realmente órganos descentralizados. Se usa el término para señalar que legalmente las agencias están adscritas al gobierno central, pero gozan de cierta autonomía financiera y administrativa.

La municipalización podría o no dar vida a las ideas de Tiebout y de los Ostrom. Dichos autores difícilmente verían bien el establecimiento de 340 mini-gobiernos centrales, cada uno con sus mini-ministerios requiriendo abultados presupuestos y burocracias. Los gobiernos engorrosos y escleróticos son de todo menos ágiles y responsivos a las preferencias ciudadanas. En Guatemala, el camino hacia el empoderamiento y la diferenciación de las municipalidades ha sido lento y tibio. Algunos frenos reales aducidos por quienes se oponen al proceso son la baja escolaridad de las autoridades ediles, el temor a la corrupción local y la baja capacidad de ejecución. Sonados casos de corrupción edil incluyen al exalcalde de la Antigua Guatemala, [Adolfo Vivar](#) (Agencia EFE 2012), al exalcalde de Chinautla, [Arnoldo Medrano](#), condenado a nueve años de prisión (Editorial Prensa Libre 2016), y al exalcalde de Mixco e hijo del expresidente del país, [Otto Pérez Leal](#) (Muñoz y Ramos 2016).

Son estas situaciones, entre otras, las que frenan la propuesta de trasladar más responsabilidad y dinero a las 340 corporaciones municipales. Sin embargo, esta no tendría que ser la norma. Se convierte en un dilema del huevo y la gallina o una especie de ley de Gresham en la política: la calidad del recurso humano no mejora en tanto las responsabilidades son escasas y la posibilidad de corrupción es alta; y, en la vía contraria, no se aumenta la responsabilidad ni la dotación de recursos de los gobiernos ediles porque las personas que optan a estos cargos carecen de las destrezas necesarias para hacer un buen trabajo al mando de sus comunidades.

Por otra parte, existen en Guatemala factores históricos y culturales que nos vinculan con prácticas burocráticas y centralizadas, merced a las instituciones políticas heredadas de la Corona española, a diferencia de algunos países anglosajones. En su libro *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of The Industrial World*, L.E. Birdzell y Nathan Rosenberg (1986) explican las razones por las cuales los países occidentales alcanzaron niveles de crecimiento económico superiores a los de otras regiones del mundo. Hacen un análisis de la historia económica de Occidente desde la Edad Media. Concluyen que el crecimiento fue posible debido a una doble descentralización: de empresa y de innovación. En las economías occidentales, históricamente, las personas, familias, empresas y otras agrupaciones voluntarias han podido ofertar y demandar distintos bienes y servicios con mayor fluidez que en otras economías. El emprendimiento ocurre en economías abiertas que permiten a las personas arriesgar sus ahorros y tomar decisiones propias sin necesidad de que sean guiados

por un planificador central. En los mercados europeos, la autoridad, el poder de toma de decisión y el «control» han estado dispersos: lo poseen millares de personas que diariamente participan de actividades económicas.

La descentralización de empresas está íntimamente ligada a la descentralización de la innovación. Se crea, se innova, se explora y se descubre precisamente cuando existe libertad de toma de decisión. El poder para iniciar proyectos de innovación y para encontrarles una aplicación práctica debe estar disperso entre todos los miembros de la sociedad. Aclaran Birdzell y Rosenberg (1986): «Para que las empresas alcancen las recompensas y padezcan los castigos que acompañan a la selección de los programas de innovación, tienen que ser responsables de seleccionar sus mercados, determinar los precios a los que comprarán y venderán y los salarios a los cuales contratarán» (267).

En el mercado político, debería ocurrir lo mismo que ocurre en el mercado económico: la descentralización administrativa requiere la diseminación del poder de toma de decisión. Claro que la descentralización gubernamental exige dismantelar estructuras centralizadoras. Hay que derogar o reformar leyes contrarias al espíritu de la descentralización. Pero controlar o dirigir los resultados del proceso no tiene sentido si lo que se busca es una administración pública y un «tercer sector» dinámicos e innovadores. Contribuiría a acelerar el proceso una visión de los ciudadanos y las autoridades locales como emprendedores que solucionan las necesidades sentidas por los miembros de la comunidad de una variedad de maneras, todas ellas adecuadas a la particular circunstancia de los actores afectados y en un ambiente de pacífica coordinación social.

En Guatemala, como en otros países de América Latina, los aportes de Tiebout y Ostrom son poco conocidos. De allí que el paradigma de la descentralización, tanto para países unitarios como para estados federados, sea un paradigma eminentemente estatista y de competencia reducida. Este enfoque se inclina por una distribución de funciones entre los gobiernos centrales y locales de tal manera que al gobierno municipal se le delega la provisión de «alumbrado público, limpieza, agua potable y alcantarillado, mantenimiento de parques y plazas, de calles, planeamiento urbano, seguridad pública y ordenamiento del tránsito» (Krause 2001, 133-134). Los servicios importantes corren por cuenta de la autoridad central. Se tiene en poca cuenta a la comunidad, al «tercer» sector o a la iniciativa privada.

Tiebout señalaría que para que funcione la descentralización en Guatemala, necesitaríamos crear condiciones más competidas —más diferentes— en la oferta municipal. Y los Ostrom nos advertirían sobre el peligro de centralizar decisiones, lo cual puede ocurrir incluso si los municipios usurpan decisiones en manos de las comunidades.

Referencias

- Agencia EFE. 2012. «El alcalde de la ciudad colonial de Antigua Guatemala, Adolfo Vivar, fue detenido hoy», *Plaza Pública*, 13 de septiembre del 2012, <https://bit.ly/30IZ6Vk>.
- Aligica, Paul Dragos, Peter J. Boettke y Vlad Tarko. 2019. *Public Governance and the Classical-Liberal Perspective. Political Economy Foundations*. Nueva York: Oxford University Press.
- Boettke, Peter J. 2012. *Living Economics. Yesterday, Today and Tomorrow*. California/Guatemala: The Independent Institute/Universidad Francisco Marroquín.
- Caplan, Bryan. 2012. «Absurdities of the Tiebout Model», *EconLog* (blog), 12 de diciembre del 2012, https://www.econlib.org/archives/2012/12/absurdities_of.html.
- Carlisle, Keith y Rebecca L. Grubby. 2019. «Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons», *Policy Studies Journal* 47(4): 927-952. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/psj.12212>.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). 1999. *Lineamientos de Investigaciones Económicas Nacionales*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).
- Chalabi, Mona. 2015. «How many times does the average person move?», *Five Thirty Eight*, acceso el 24 de mayo del 2020, <https://53eig.ht/3cFjSld>.
- CNN Money. s.f. «Tax dollars state by state», *CNN Money*, acceso el 24 de mayo del 2020, https://money.cnn.com/pf/features/lists/total_taxes/.
- Contraloría General de Cuentas. 2009. *Fondo de Inversión Social—FIS—Informe de auditoría a la liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2008*, <https://bit.ly/3eSNyww>.
- Dirección de Planeamiento (DIPLAN) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). 2012. «Plan estratégico institucional del MAGA 2012-2016», [https://www.maga.gob.gt/download/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional%202012-2016\(2\).pdf](https://www.maga.gob.gt/download/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20Institucional%202012-2016(2).pdf).

- Editorial Prensa Libre. 2016. «Precedente contra alcaldes corruptos», *Prensa Libre*, 21 de julio del 2016, <https://bit.ly/2UfQITB>.
- Felipe Q., Oscar y corresponsales. 2016. «Representantes de COCODES carecen de credibilidad», *Prensa Libre*, 21 de agosto del 2016, <https://bit.ly/2BJvp4>.
- Fischel, William A. 2006. *The Tiebout Model at Fifty, Essays in Public Economics in Honor of Wallace Oates*. Toronto, Canadá: Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/the-tiebout-model-at-fifty-chp.pdf>.
- Fondo de Inversión Social (FIS). 1995. *Memoria de labores 1995*. Guatemala: Imprenta Excelsior.
- Fuentes Destarac, Mario. 2020. «El Fodes vino a sustituir al Fonapaz», *elPeriódico*, 2 de marzo del 2020, <https://elperiodico.com.gt/opinion/2020/03/02/el-fodes-vino-a-sustituir-al-fonapaz/>.
- Gándara, Natiana. 2016. «Liquidarán Fonades antes de noviembre», *Prensa Libre*, 15 de abril del 2016, <https://www.prensalibre.com/economia/liquidaran-fonades-antes-de-noviembre/>.
- Gobierno de Guatemala. S.f. «Fondo Social de Solidaridad, Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda», Gobierno de Guatemala, acceso el 24 de mayo del 2020, <http://www.fss.gob.gt>.
- Gómez Sabaini, Juan C. y Maximiliano Geffner. 2006. «Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza», *Serie ambiente y desarrollo* 129. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5669/S0600874_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Hemeroteca PL. 2016. «De Fondo para la Paz a fondo de corrupción». *Prensa Libre*, 6 de septiembre del 2016, <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/fonapaz-fue-utilizado-como-foco-de-corrupcion/>.
- Hernández, M. y A. Orozco, «Solicitan el cierre de fondos sociales», *Prensa Libre*, 23 de mayo del 2012, <https://issuu.com/prensalibregt/docs/plmt23052012>.
- Krause, Martín. 2001. *Descentralización: las limitaciones del paradigma predominante*. Guatemala: UFM, CEES, Apolo, Atlas Foundation.
- Muñoz, Geldi y Jerson Ramos. 2016. «Juzgado ordena arraigo contra Otto Pérez Leal», *Prensa Libre*, 15 de enero del 2016, <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/mp-solicita-orden-de-arraigo-contra-otto-perez-leal/>.

- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. s.f. «Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODE) de Guatemala», Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, acceso el 24 de mayo del 2020, <https://bit.ly/2YfE3RC>.
- Orozco, Andrea. 2020. «Funcionamiento del Fodes fue ampliado por 15 años más», *Prensa Libre*, 29 de febrero del 2020, <https://bit.ly/3f1nqQt>.
- Ramos Muñoz, Belinda y Mario Sosa Velásquez. 2010. «Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009)», *Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010-5*: 1-46, https://issuu.com/indh_guatemala/docs/cuaderno_consejos_referencia.
- Rosenberg, Nathan y L.E. Birdzell Jr. 1986. *How the West Grew Rich. The Economic Transformation of the Industrial World*. Estados Unidos: Basic Books.
- Sass, Tim R. 2001. «The Anatomy of Political Representation: Direct Democracy, Parliamentary Democracy, and Representative Democracy». En *The Elgar Companion to Public Choice*, editado por William F. Shughart II y Laura Razzolini, 157-179. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). 2005. «Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo», <https://bit.ly/30lZdAe>.
- Sitamul, Ernesto. 2017. «¿Son los COCODES, sujetos obligados, conforme la ley de acceso a la información pública?», *Ciudadanía Activa*, acceso el 24 de mayo del 2020, <https://www.ciudadaniaactiva.com/2017/07/son-los-cocodes-sujetos-obligados.html>.
- Tarko, Vlad. 2017. *Elinor Ostrom, An Intellectual Biography*. Londres: Rowman & Littlefield.
- Tiebout, Charles. 1956. «A Pure Theory of Local Expenditures». *Journal of Political Economy* 5 (64): 416–424.
- USAID. 2017. «Historia de éxito, ANAM», *USAID Nexos Locales*, acceso el 24 de mayo del 2020, <https://nexoslocales.com/historia-de-exito-anam/>.
- White, Marian. 2019. «US Moving Statistics for 2019», *moving.com* (blog), 24 de octubre del 2019, <https://www.moving.com/tips/us-moving-statistics-for-2019/>.