

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Modelos comparados de gobiernos subnacionales

Los casos de Guatemala
y la República Dominicana

Arturo Orellana Ossandón



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



Documentos de Proyectos

Modelos comparados de gobiernos subnacionales

Los casos de Guatemala y la República Dominicana

Arturo Orellana Ossandón



Este documento fue elaborado por Arturo Orellana Ossandón, Consultor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este documento se elaboró en el marco del proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Sistemas de gestión pública resilientes e inclusivos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2026/3
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2026
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500385[S]

Esta publicación debe citarse como: Orellana Ossandón, A. (2026). Modelos comparados de gobiernos subnacionales: los casos de Guatemala y la República Dominicana. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2026/3). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Marco conceptual y teórico sobre descentralización y gobernanza multinivel	9
A. Enfoques clásicos de la descentralización	9
II. Metodología del estudio comparado	11
III. Caracterización general de Guatemala y República Dominicana	15
A. Caracterización de Guatemala	15
B. Caracterización de República Dominicana	19
IV. Análisis comparado entre Guatemala y República Dominicana	25
V. Distribución de competencias sectoriales por país	29
A. Sector Salud	30
B. Sector Educación	31
C. Sector Infraestructura y transporte	32
D. Desarrollo económico	33
E. Medio ambiente	34
F. Seguridad pública	35
G. Incidencia práctica de la centralización: inversión, regulación y gestión	37
VI. Incidencia en políticas públicas: análisis comparado	41
A. Inversión pública	42
B. Regulación y normativa	43
C. Gestión e implementación	44
D. Eficacia y equidad de las políticas	45
E. Casos sectoriales: salud y educación	47
F. Casos sectoriales: infraestructura y desarrollo económico	49
G. Casos sectoriales: medio ambiente y seguridad pública	50
H. Perspectiva de la sociedad civil y participación ciudadana	51
I. Comparación y contrastes: Guatemala y República Dominicana	52

VII. Conclusiones finales.....	55
Bibliografía	57

Cuadros

Cuadro 1	Fases del diseño del estudio.....	11
Cuadro 2	Indicadores logísticos, 2023	18
Cuadro 3	Estructura del PIB	21
Cuadro 4	Indicadores logísticos y energéticos.....	22
Cuadro 5	Comparación entre Guatemala y República Dominicana.....	27
Cuadro 6	Síntesis de las repercusiones de la incidencia del nivel subnacional	46
Cuadro 7	Comparación sectorial salud	48
Cuadro 8	Comparación sectorial educación	48
Cuadro 9	Comparación sectorial infraestructura	49
Cuadro 10	Comparación sectorial desarrollo económico.....	49
Cuadro 11	Comparación sectorial medio ambiente.....	50
Cuadro 12	Comparación sectorial seguridad pública.....	50
Cuadro 13	Comparación y contrastes a nivel de autonomía municipal	52
Cuadro 14	Comparación y contrastes a nivel de participación de la sociedad civil	52
Cuadro 15	Comparación y contrastes a nivel de inversión y financiamiento	53
Cuadro 16	Comparación y contrastes a nivel de historia y política.....	53

Diagramas

Diagrama 1	Gestión de proyectos y servicios en Guatemala	44
Diagrama 2	Gestión de proyectos y servicios en República Dominicana.....	45
Diagrama 3	Descripción de inversión, regulación y gestión	54
Diagrama 4	Impactos en la eficacia, equidad y participación	54

Abreviaturas

AIOC	Autonomías Indígenas Originario Campesinas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BANGUAT	Banco de Guatemala
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Guatemala)
CNE	Comisión Nacional de Energía (Rep. Dom.)
CONADUR	<i>Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural</i>
CONRED	<i>Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres</i>
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Ecuador)
COCODE	<i>Consejos Comunitarios de Desarrollo</i>
COREDUR	<i>Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural</i>
COED	<i>Centro/Comité de Operaciones de Emergencia Departamental</i>
CNE	(<i>Segunda acepción</i>) Consejo Nacional Electoral – mencione aislada
DR	Dominican Republic (código país usado en texto)
FDD	Fondo Departamental de Desarrollo
GAM	Gran Área Metropolitana (Guatemala)
GMN	Gobernanza Multinivel
GT	Guatemala (código país)
GTQ	Quetzal guatemalteco (moneda)
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública (GT)
IED	Inversión Extranjera Directa
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (GT)
INE	Instituto Nacional de Estadística (GT)
ITU	International Telecommunication Union
LPI	Logistics Performance Index
LMD	Liga Municipal Dominicana
MEM	Ministerio de Energía y Minas (GT)
MINERD	Ministerio de Educación (Rep. Dom.)
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas (GT)
MINECO	Ministerio de Economía (GT)
MINGOB	Ministerio de Gobernación (GT)
MIP	Ministerio de Interior y Policía (Rep. Dom.)
MIS	Modelo Incluyente en Salud
MISPAS/MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (GT)
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (Rep. Dom.)
MSP	Ministerio de Salud Pública (Rep. Dom.)
MW	Megavatio (unidad de potencia)

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD/OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONE	Oficina Nacional de Estadística (Rep. Dom.)
OISOE	Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (RD)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONS	<i>No se precisa (posible Oficina Nacional de Seguridad)</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil (GT)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Presupuesto Participativo
RD	República Dominicana
SFS	Seguro Familiar de Salud (RD)
SIG	Sistemas de Información Geográfica
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planificación (GT)
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNS	Servicio Nacional de Salud (RD)
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TI	(Índice de) Transparencia Internacional / Percepción de Corrupción
WB	World Bank (Banco Mundial)

Introducción

La descentralización ha sido uno de los principales temas en la discusión sobre la modernización del Estado y la mejora de la prestación de servicios públicos en América Latina. La descentralización va más allá de la simple transferencia de funciones operativas; implica la creación de mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía, la coordinación entre distintos niveles de gobierno y la asignación de recursos acorde a las necesidades territoriales. La literatura especializada sostiene que la descentralización política no se limita a desconcentrar oficinas o transferir funciones menores a los municipios, sino también implica crear un escalón intermedio con legitimidad, recursos y capacidad de incidencia real en las decisiones estatales (Falleti, 2005).

En la mayoría de los países latinoamericanos, ha prevalecido gobiernos unitarios y centralizados, especialmente en Centroamérica. Esta situación se contrapone a modelos internacionales en los que la elección directa de autoridades subnacionales y el establecimiento de fondos propios han permitido a los gobiernos intermedios incidir de manera significativa en la asignación de inversiones y en la formulación de planes de desarrollo territorial (Rondinelli, 1981).

En el caso de Guatemala, la estructura política y administrativa presenta una marcada concentración en el nivel central, mientras que el nivel municipal, reconocido constitucionalmente, ha sido dotado de ciertas atribuciones sin que, sin embargo, exista un escalón intermedio que articule las políticas a nivel departamental. Este contexto se enmarca en una tradición histórica que remonta sus orígenes a la época poscolonial y a los procesos de modernización del Estado, donde las divisiones territoriales se han utilizado como instrumentos de control y administración, pero sin llegar a conferir a los departamentos competencias independientes ni autonomía financiera (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985).

En este sentido, en el caso de Guatemala, la falta de un gobierno departamental electo y de una regulación clara que defina sus funciones genera un escenario de desconcentración en el que el Poder Ejecutivo centraliza la toma de decisiones sobre materias críticas como infraestructura, educación, salud, desarrollo económico y medio ambiente. Por ello, es importante analizar la incidencia de las políticas públicas en un contexto de centralismo que, a su vez, limita la capacidad de respuesta de las autoridades a nivel territorial.

La experiencia de otros países de la región, en particular la de República Dominicana, sirve para ilustrar cómo un modelo similar de centralización ha condicionado la distribución de competencias subnacionales. En República Dominicana, el gobernador provincial es designado por el presidente de turno, sin contar con legitimidad electoral ni autonomía fiscal, lo cual ha impedido el desarrollo de capacidades propias para articular y coordinar acciones a escala supramunicipal (Moya Pons, 2008). Esta comparación permite identificar, en ambos casos, la necesidad de establecer un escalón intermedio con competencias claras que logre integrar las demandas locales y la planificación estratégica nacional.

El objetivo principal de la presente investigación es analizar de manera comparada el sistema de descentralización y gobernanza en Guatemala y República Dominicana, identificando las principales diferencias y similitudes en la distribución de competencias, en la incidencia de las políticas públicas y en los mecanismos de participación ciudadana. Mediante el análisis de documentos normativos, informes de ministerios, estudios académicos y datos oficiales, se busca construir un marco teórico y empírico que permita extraer lecciones aplicables, especialmente para el caso de Guatemala. La intención es ofrecer recomendaciones y directrices generales que fortalezcan la capacidad del Estado para atender las necesidades territoriales de manera eficiente y equitativa, superando el modelo de centralismo que ha caracterizado históricamente a ambos países (Moya Pons, 2008).

A partir de analizar los mecanismos de distribución de competencias en el país y comparar la experiencia de Guatemala con la de República Dominicana, se pueden extraer lecciones internacionales que puedan orientar recomendaciones y directrices generales. Este trabajo es entendido como un proceso gradual y multidimensional, que involucra cambios en el marco legal, en la estructura institucional y en las prácticas de participación ciudadana. En Guatemala, a pesar de contar con autonomía municipal reconocida en el artículo 253 de la Constitución, el departamento permanece relegado a funciones de coordinación sin autonomía propia. La comparación con el caso dominicano, donde la falta de un gobierno provincial autónomo ha limitado la capacidad de respuesta, resulta relevante para identificar las brechas y las potencialidades del sistema guatemalteco.

Finalmente, el estudio se enmarca en un contexto regional de creciente interés por la descentralización y la gobernanza multinivel en América Latina. Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han señalado que la descentralización es un mecanismo para incrementar la eficacia en la administración pública, mejorar la calidad de los servicios y promover el desarrollo equitativo (Fretes et al., 2015). Sin embargo, estos avances solo se materializan cuando se consolida un nivel intermedio que articule las políticas locales con las directrices nacionales.

I. Marco conceptual y teórico sobre descentralización y gobernanza multinivel

A. Enfoques clásicos de la descentralización

La descentralización se define, en términos generales, como el proceso mediante el cual la autoridad política, administrativa y fiscal se traslada desde el gobierno central hacia niveles subnacionales con distintos grados de autonomía (Rondinelli, 1981). Desde la ciencia económica, la teoría de la asignación eficiente planteada por Oates (1972) sostiene que la provisión descentralizada de bienes y servicios públicos aumenta el bienestar social cuando existen preferencias heterogéneas entre territorios y costos de información elevados para la autoridad central. La hipótesis subyacente es que los gobiernos locales están mejor posicionados para identificar preferencias vecinales y producir bienes de consumo colectivo con características territoriales específicas, minimizando así la pérdida de eficiencia por uniformidad del nivel central. En el plano político, la descentralización se ha asociado a la profundización democrática, al promover mayor proximidad entre representantes y ciudadanos, generar mecanismos de rendición de cuentas y favorecer la innovación institucional (Falleti, 2005). Sin embargo, la evidencia comparada indica que tales beneficios no son automáticos: dependen del diseño de las competencias, de la magnitud de los recursos transferidos y de la existencia de controles horizontales que eviten la captura de rentas por élites subnacionales (Prud'homme, 1995).

La tipología más difundida distingue desconcentración, delegación y descentralización plena (Rondinelli, 1981). La desconcentración implica trasladar oficinas ministeriales a los territorios, pero sin delegar capacidad de decisión; la delegación otorga atribuciones administrativas a entes localizados (agencias, institutos), aunque con control jerárquico central; la descentralización plena transfiere competencias políticas, administrativas y fiscales a entidades electas con personalidad jurídica propia. En América Latina, los procesos iniciados en los años ochenta combinaron los tres instrumentos de forma escalonada. De acuerdo con la CEPAL, entre 1985 y 2022 solo seis países de la región (Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, Argentina y México) completaron reformas de descentralización plena a nivel intermedio, mientras la mayoría adoptó esquemas de desconcentración o delegación (Finot, 2003).

Desde la ciencia política, varios autores resaltan la dimensión secuencial de la descentralización. Falleti (2005) propone que el orden en que se transfieren los tres tipos de competencias —políticas, fiscales y administrativas— determina la configuración de poder resultante. Si la descentralización política precede a la fiscal, los gobiernos subnacionales podrían carecer de recursos y depender del nivel central, debilitando la autonomía efectiva. Si la fiscal precede a la política, los recursos pueden capturarse por élites designadas sin accountability, aumentando el riesgo de corrupción. El caso colombiano ilustra una secuencia favorable: primero la elección de alcaldes (1986), luego la transferencia de recursos vía Participaciones (1991) y, finalmente, la descentralización de servicios (Ley 715, 2001). En contraste, la República Dominicana mantuvo gobernadores designados y nunca formalizó transferencias, configurando un modelo de desconcentración fragmentada con bajo desempeño en desarrollo regional (Moya Pons, 2008).

Por último, la economía política ha analizado la descentralización como un juego entre partidos nacionales y subnacionales. Las teorías de voto dual sostienen que los partidos centrales descentralizan cuando pierden hegemonía local, buscando responsabilidades compartidas para diluir costos políticos de políticas impopulares (Wibbels, 2003). Guatemala ofrece evidencia indirecta: los partidos nacionales, con ciclos cortos y escasa implantación territorial, han preferido conservar la designación presidencial de gobernadores como mecanismo de patronazgo. En este sentido, la descentralización intermedia se percibe como riesgo de pérdida de control político.

II. Metodología del estudio comparado

El estudio comparado se sustenta en la necesidad de comprender las diferencias y similitudes en la distribución de competencias y en la incidencia de políticas públicas entre Guatemala y República Dominicana. Para tal propósito, el enfoque adoptado es mixto, combinando técnicas cualitativas —como el análisis de contenido y la interpretación de documentos normativos, legislativos y de políticas públicas— con algunos elementos cuantitativos que permiten contrastar indicadores relevantes (por ejemplo, porcentajes de inversión, ejecución presupuestaria o índices de acceso a servicios públicos). Este método híbrido ofrece una visión global de la situación, posibilitando la triangulación de datos de fuentes oficiales, literatura académica y estudios de caso internacionales. La revisión comparada de ambos países contribuye a generar insumos que sirvan de base para recomendaciones y directrices generales de reforma.

El estudio se estructura como un análisis comparado de políticas públicas, centrado en dos casos: Guatemala y República Dominicana. Se optó por realizar una comparación directa entre ambos países, dado que comparten características institucionales similares (por ejemplo, la ausencia de un gobierno intermedio electo en el nivel departamental/provincial), pero también presentan divergencias en ciertos aspectos normativos y de gestión.

El diseño del estudio se compone de las siguientes fases:

Cuadro 1
Fases del diseño del estudio

Selección de casos y variables	Criterios de inclusión	Marco temporal
Guatemala se analiza cómo caso principal, mientras que República Dominicana se utiliza como caso de comparación o espejo, permitiendo identificar lecciones internacionales aplicables. Las variables de estudio comprenden la distribución de competencias sectoriales, la incidencia en inversión, regulación y gestión, y los mecanismos de coordinación y participación.	Se seleccionaron documentos normativos, leyes, decretos y publicaciones institucionales de cada país, así como artículos académicos y reportes de organismos internacionales (BID, CEPAL, Banco Mundial) que aborden temas de descentralización y gobernanza subnacional.	Se consideraron documentos de las últimas dos décadas para captar el estado actual de la descentralización, reconociendo los cambios introducidos en el contexto de reformas constitucionales y de modernización estatal.

Fuente: Elaboración propia, 2025.

El estudio comparado adoptado es de naturaleza descriptiva y explicativa, en el que se busca no solo contar la situación actual de la descentralización, sino también interpretar las razones históricas, políticas y administrativas que han dado forma a dicha distribución en cada país.

La recolección de datos se realizó mediante un procedimiento de búsqueda documental y análisis de contenido, que incluyó las siguientes fuentes:

- Documentos normativos y legales: Se recopilaron constituciones, leyes, decretos y reglamentos relevantes, como la Constitución Política de la República de Guatemala (1985), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios (República Dominicana). Estas fuentes permiten conocer el marco jurídico en el que se enmarca la descentralización en cada país.
- Informes y planes estratégicos: Se utilizaron documentos emitidos por ministerios y organismos como el Ministerio de Economía, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Gobernación de Guatemala, así como el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y el Ministerio de Educación de la República Dominicana. Dichos informes ofrecen datos cuantitativos y cualitativos sobre la implementación de políticas.
- Estudios académicos y artículos científicos: Se revisaron artículos publicados en revistas indexadas como la *American Political Science Review* y publicaciones de organismos internacionales (BID, CEPAL). Estos estudios aportan marcos teóricos y hallazgos empíricos que enriquecen el análisis comparado (Falleti, 2005; Rondinelli, 1981; Smoke, 2003).
- Bases de datos y recursos en línea: Se consultaron recursos como Google Scholar y repositorios institucionales para acceder a literatura actualizada y a informes técnicos que ofrecen perspectivas comparativas.

Se aplicaron técnicas de búsqueda sistemática utilizando palabras claves (por ejemplo: "descentralización en Guatemala", "gobernanza subnacional República Dominicana", "competencias departamentales", "estudio comparado descentralización") que permitieron identificar un corpus amplio de textos y documentos. Además, se realizó la triangulación de los datos para validar la información, mediante el cruce entre fuentes normativas, informativas y académicas.

El análisis de datos se basó en dos métodos complementarios:

- Análisis de contenido: Se procedió a la codificación y categorización de la información extraída de documentos normativos y estudios académicos. Las categorías establecidas incluyeron las competencias asignadas a distintos niveles de gobierno, la incidencia en inversión, regulación, gestión y mecanismos de participación. Este método permitió identificar patrones comunes y divergencias entre Guatemala y República Dominicana, facilitando la elaboración de un diagnóstico claro y la extracción de lecciones aprendidas (Rondinelli, 1981).
- Análisis comparado: Se utilizó un enfoque comparativo para evaluar la incidencia de políticas públicas en ambos países, identificando factores de éxito y obstáculos específicos. Se realizó el contraste de elementos normativos y de implementación, utilizando tablas comparativas y descripciones descriptivas. Este método permitió no solo describir la situación actual, sino también interpretar las razones detrás de las diferencias y similitudes, aportando insumos para la formulación de recomendaciones estratégicas (Falleti, 2005).

Se aplicaron también técnicas cuantitativas cuando resultaron pertinentes, como el análisis de indicadores sociales, económicos y financieros extraídos de informes de ministerios y organismos internacionales, para complementar la perspectiva cualitativa y brindar un panorama integrado de la eficacia de la descentralización. Del mismo modo, se cotejaron los datos obtenidos de documentos normativos, informes de ministerios y estudios académicos, garantizando la consistencia y la importancia de los hallazgos. Esta técnica permitió identificar coincidencias y divergencias en la información, fortaleciendo el análisis comparado. La triangulación también ayudó a mitigar los sesgos propios de cada fuente, asegurando una mayor objetividad en las conclusiones.

Adicionalmente, se consultaron expertos y académicos en el área de descentralización y gobernanza subnacional, cuyas opiniones fueron verificadas con los datos recolectados, lo que enriqueció el proceso de validación y aportó claridad al marco teórico y empírico del estudio.

Como parte de la reflexión metodológica, se identificaron algunas limitaciones que podrían influir en los resultados del estudio comparado:

- Disponibilidad y actualización de documentos: A pesar de contar con fuentes oficiales y académicas, algunas normativas y datos pueden estar desactualizados, lo cual puede afectar el análisis de la situación actual.
- Sesgo en la recolección documental: La dependencia en publicaciones y documentos oficiales puede inducir un sesgo hacia la visión del gobierno central, relegando a voces críticas o alternativas.
- Diferencias contextuales: Aunque Guatemala y República Dominicana presentan similitudes en cuanto a descentralización, sus contextos históricos, culturales y económicos son distintos, lo que implica que la comparación debe interpretarse cuidadosamente.
- Limitaciones en el análisis cuantitativo: La falta de datos estadísticos detallados en ciertas áreas podría restringir la posibilidad de realizar análisis cuantitativos precisos.

Estas limitaciones se abordaron mediante la triangulación de datos, la inclusión de múltiples fuentes y la revisión de literatura actualizada, buscando minimizar los efectos de posibles sesgos o vacíos informativos. La información utilizada provino de fuentes públicas, documentos oficiales y literatura académica, garantizando el respeto por la propiedad intelectual y los derechos de autor. Se hizo especial énfasis en la cita correcta y la referenciación de cada documento consultado, siguiendo las normas del formato APA.

Finalmente, la transparencia en la selección y el análisis de la información fue prioritaria, así como la protección de datos sensibles. Dado que se trata de documentos y datos de carácter público, no se requirió la aprobación de un comité de ética, aunque se aseguró la integridad del proceso y la veracidad de la información.

III. Caracterización general de Guatemala y República Dominicana

Este capítulo da una descripción de las principales características de Guatemala y República Dominicana, cubriendo elementos geográficos, demográficos, políticos y socioeconómicos. El propósito es sentar las bases empíricas que permitan comprender la realidad de ambos países y establecer comparaciones pertinentes en los siguientes apartados del estudio. Tanto Guatemala como República Dominicana son Estados unitarios en los que existen divisiones territoriales formales, pero difieren en la forma en que estas se organizan, así como en sus mecanismos de gobierno a escala intermedia. Conocer la geografía, la población y el contexto histórico-institucional de cada nación es esencial para entender los desafíos que enfrentan sus estructuras de gobernanza.

A. Caracterización de Guatemala

Guatemala, con 108.889 km², encierra cinco unidades fisiográficas muy contrastadas: el Altiplano volcánico (2.000-4.000 m.s.n.m.), la Sierra de los Cuchumatanes (meseta metamórfica que supera los 3.700 m), la Llanura Costera del Pacífico (planicie aluvial y de abanicos volcánicos), la Franja Transversal del Norte (zona kárstica y selva subtropical) y las Tierras Bajas del Petén (extensión de la península de Yucatán). Las coordenadas de los puertos de Santo Tomás de Castilla (15° 41'N) y de Puerto Quetzal (13° 55'N) posicionan al país como bisagra logística: a 2.000 km de Houston y 3.000 km del Canal de Panamá. Esta ubicación generó históricamente rutas de tránsito que explican la temprana vocación exportadora del café (1870-1930) y, en la actualidad, la aspiración a convertirse en "hub" de nearshoring para manufactura ligera. El clima es tropical megaterrestre con 12 zonas de vida Holdridge; la precipitación oscila de 400 mm en el Corredor Seco a 6.000 mm en la selva petenera. Tres placas tectónicas convergen bajo el territorio (Cocos, Caribe y Norteamericana), generando alta sismicidad y vulcanismo. El Sistema Arrecifal Mesoamericano protege 201 km² en el Caribe guatemalteco y alberga 65 especies de coral, mientras el humedal de Ramsar Bocas del Polochic (132 km²) conecta ecosistemas de montaña con el Golfo de Honduras. Estas características imparten ventajas comparativas en biodiversidad y servicios ecosistémicos, pero también riesgos de desastres: el índice INFORM-Risk 2023 clasifica a Guatemala entre los 20 territorios más expuestos del mundo.

Las cuencas transfronterizas —Usumacinta, Motagua y Suchiate— condicionan la cooperación hidro-política con México y Honduras. A nivel interno, 97 sub-cuencas drenan hacia el Atlántico o el Pacífico; sin embargo, solo 11,3 % de su área cuenta con planes de ordenamiento aprobados. La falta de gobernanza intermedia limita la gestión integrada. Estudios de la CEPAL estiman que la degradación ambiental resta 2,7 puntos porcentuales al crecimiento potencial anual del PIB guatemalteco.

Según el Censo 2018 (INE), Guatemala alcanzó 17,2 millones de habitantes y para diciembre de 2024 el conteo intercensal proyecta 18,3 millones. La pirámide demográfica es joven: 55 % menor de 25 años y tasa de dependencia infantil de 66 %. El bono demográfico podría durar hasta 2044 si se genera empleo productivo, pero la informalidad (71 %) diluye beneficios. El flujo migratorio externo constituye rasgo central: 296.000 guatemaltecos emigraron en 2023, 91 % hacia Estados Unidos. Las remesas sumaron US\$ 19.952 millones (19 % del PIB) y son la principal fuente de divisas, por encima de exportaciones (16 %) y turismo (2 %). Internamente, la urbanización avanza acelerada: la tasa 2020-2024 promedia 3,1 % anual, la más elevada de Mesoamérica. El Gran Área Metropolitana (GAM) —Guatemala, Mixco, Villa Nueva— hospeda 4,9 millones (27 % del país) en 2.514 km². La expansión periférica supera la capacidad de los 17 municipios metropolitanos para proveer agua, transporte y vivienda; 43 % del suelo urbano reciente es informal. El déficit cualitativo de vivienda totaliza 905.000 unidades y explica el crecimiento de asentamientos en pendientes > 25 %.

Guatemala es multicultural. Tal es así, que el Censo (2018) identificó 24 lenguas mayenses y un lenguaje afrocaribeño (garífuna). Los municipios con mayoría indígena (207) presentan menor cobertura de salud (43 % vs. 70 %), menor escolaridad (4,9 vs. 7,4 años) y mayores tasas de mortalidad materno-infantil. La Encuesta de Salud Materno Infantil (2022) mostró que 64 % de partos indígenas carecen de médico titulado. Estas disparidades territoriales y étnicas son tema crítico para la política social.

La Constitución de 1985 instauró república presidencialista con reelección prohibida. El Congreso unicameral (160 diputados) se elige por listas bloqueadas en 22 circunscripciones departamentales y una nacional. Desde 2000, 19 partidos han tenido bancas, mostrando fragmentación y rotación. La figura territorial principal es el gobernador departamental, nombrado por el presidente y coordinador de los Consejos Departamentales de Desarrollo (COCODE). Estos consejos operan con tres instancias: municipal, departamental y regional. Sin embargo, el presupuesto de inversión pública se define en el Congreso y se ejecuta vía ministerios: en 2023, el 72 % de la inversión en caminos rurales provenía de la Unidad de Caminos del Ministerio de Comunicaciones, sin participación departamental.

La transparencia es desigual: la Ley de Acceso a la Información (2008) obliga a publicar presupuestos, pero solo 41 % de municipalidades actualiza portales trimestralmente. En 2024, el Índice de Percepción de la Corrupción (TI) ubicó a Guatemala en la posición 150/180 (puntuación 24/100). La Auditoría Superior de Cuentas reportó que 38 % de municipalidades incurre en subejecución > 15 % por falta de capacidades técnicas y retrasos en transferencias. La ausencia de gobernanzas intermedias debilita controles cruzados: las contralorías municipales dependen jerárquicamente de la Contraloría Nacional, pero las auditorías integrales departamentales no existen.

A nivel judicial, 581 juzgados de paz administran justicia local, pero las tasas de congestión superan el 424 %. El Observatorio Judicial detecta que los departamentos sin cabecera suprema (Petén, Alta Verapaz) sufren tiempos de resolución 2,4 veces mayores. El Modelo de Gestión Departamental propuesto en 2024 incluye juzgados itinerantes y fiscalías regionales para reducir disparidad.

El PIB nominal 2024 se estima en US\$ 95.000 millones. El valor agregado agrícola mantiene peso estratégico: 32 % de empleo y 42 % exportaciones agrícolas. El café aporta US\$ 830 millones (2023), pero enfrenta volatilidad de precios y cambio climático: la banda óptima de altitud cafetalera retrocede 150 m cada década. El cardamomo genera US\$ 700 millones, posicionando al país como líder mundial, aunque la concentración en Alta Verapaz y Quiché expone la región a riesgo fitosanitario. La industria ligera (textil, alimentos procesados) se ubica en parques industriales alrededor del GAM y emplea 18 % de la población ocupada. El sector servicios (60 % PIB) crece impulsado por BPO y remesas.

La inversión pública promedió 2,8 % del PIB (2010-2023), insuficiente para cerrar brecha de infraestructura estimada en 5,5 % del PIB anual durante una década. El sistema vial pavimentado es 5.500 km (36 % de la red), generando costos logísticos altos: transportar contenedor a Puerto Quetzal cuesta US\$ 1.340, frente a US\$ 890 en San Salvador. La matriz energética (4.400 MW) es 62 % renovable, mayormente hidroeléctrica, pero el 39 % de hogares rurales se abastece con leña. El Plan de Expansión de Generación 2022-2037 prevé 1.700 MW solar y eólico adicionales.

Las cuentas externas muestran superávit corriente de 3,4 % del PIB (2023) gracias a remesas; no obstante, la IED apenas alcanza 1,5 % del PIB (US\$ 1.400 millones), concentrada en telecomunicaciones y bancos. La calificación crediticia es BB (S&P, 2024). Los retos de competitividad incluyen: baja innovación (0,4 % PIB en I+D), capital humano limitado (4,4 años promedio de escolaridad) y débil logística. El Índice de Innovación Global coloca a Guatemala en rango 99/132.

La pobreza total, medida por la línea de 1,9 US\$/día PPA, pasó de 51 % en 2000 a 59 % en 2022, pese al crecimiento. La pobreza extrema subió de 15 % a 19 %. El coeficiente de Gini se mantiene estable (0,48), pero el Gini territorial (PIB per cápita departamental) es 0,57: Guatemala, Sacatepéquez y Escuintla concentran 45 % del PIB y 28 % de población. Desnutrición crónica, que afecta a 44 % de niñas/os, es la más alta de América Latina. El gasto social (salud, educación, protección) es 7,6 % del PIB, el más bajo de la subregión.

La Política General de Gobierno 2024-2028 prioriza desnutrición, empleo juvenil y seguridad. El programa Hambre Cero otorgará transferencias condicionadas a 780.000 hogares, pero la cobertura presupuestaria representa apenas 0,3 % del PIB. La falta de escala intermedia complica la focalización: los listados de beneficiarios los construyen municipalidades con heterogénea capacidad de registros.

En educación, la cobertura neta primaria es 95 %, pero la tasa neta de secundaria apenas 55 %. El Ministerio de Educación distribuye cupos docentes según matrícula, sin criterios de competitividad regional. Departamentos con dispersión poblacional reciben menos docentes per cápita. La creación de Direcciones Departamentales electas con presupuesto podría reequilibrar.

En salud, el Modelo Incluyente en Salud (MIS) busca combinar saberes mayas y medicina preventiva; su despliegue se interrumpe por rotación de gobiernos. El gasto en salud pública es 2,2 % del PIB, por debajo del estándar OMS (6 %). La descentralización permitiría coproducción con comadronas y alcaldías indígenas.

En medio ambiente, la deforestación anual es 1,3 %: Petén pierde 24.000 ha/año. El Fondo Nacional para la Conservación (FONACON) paga servicios ambientales, pero anualmente financia solo 39.000 ha. Un gobierno departamental podría cofinanciar con recursos de IED y canje de deuda. El Plan Nacional de Adaptación (2021) asigna US\$ 1.900 millones a 2030; su ejecución depende de coordinación multinivel.

La competitividad territorial guatemalteca depende críticamente de tres cuellos de botella: i) red vial secundaria y terciaria, ii) puertos y aduanas, y iii) conectividad digital. La red pavimentada —5.500 km sobre 15.000— se concentra en la costa sur y en el eje Ciudad de Guatemala-Quetzaltenango; los departamentos del norte (Petén, Alta Verapaz, Izabal) disponen de menos de 0,15 km pavimentados por km² de superficie, lo que dispara costos logísticos para café y cardamomo. El Índice de Desempeño Logístico (LPI) (BM, 2023) clasifica al país 101/160, cinco puestos debajo de Honduras y 12 de El Salvador. El tiempo promedio puerto-destino interno es 1,8 veces el recomendado por la OCDE.

Los puertos reflejan la misma brecha. Puerto Quetzal maneja 79 % del contenedorizado, pero opera a 82 % de capacidad; el dragado pendiente y la infraestructura ferroviaria inactiva reducen la competitividad. En el Caribe, Santo Tomás de Castilla atiende carga a granel y cruceros, pero falta infraestructura de frío para la exportación hortícola de Alta Verapaz y del nor-orient. Las aduanas terrestres presentan tiempos promedio de cruce de 9 h (Tecún Umán) por controles fitosanitarios duplicados; el Plan de Unión Aduanera Centroamericana avanza lento: solo el 50 % de partidas arancelarias se liberaron en la frontera con Honduras.

Cuadro 2
Indicadores logísticos, 2023

Variable	Guatemala	Benchmark (El Salvador)
LPI (0-5)	2,51	2,84
Costo contenedor a destino (<i>En dólares</i>)	1 340	890
Km pavimentados / km ²	0,05	0,12
Fletes internos (<i>En dólares/toneladas por kilómetro</i>)	0,28	0,18

Fuente: Banco Mundial (2023).

La conectividad digital evidencia la misma geometría desigual: 87 % de hogares urbanos posee telefonía móvil frente a 49 % rural; Internet fijo alcanza 32 % urbano y 6 % rural. El Plan e-Gobierno 2022-2026 proyecta 5 000 km de fibra óptica intermunicipal, pero carece de interlocutor departamental para coordinar derechos de vía y estación HUB. Un gobierno intermedio electo podría negociar servidumbres, cofinanciar torres y articular alfabetización digital. La CEPAL sostiene que la inversión público-privada en telecomunicaciones sube cuando existe regulador subnacional que agiliza trámites (eLAC, 2024).

El potencial económico de Guatemala radica en clústeres regionales aún sub-explotados:

- Altiplano occidental: café de especialidad (> 83 puntos SCA), macadamia, textiles artesanales. Experimentos de denominación de origen (Café Huehuetenango) incrementaron precios 24 %, pero la falta de certificaciones orgánicas —70 % de fincas sin asistencia— limita nichos premium.
- Corredor agroindustrial sur: caña, palma africana, hule y agroexportación hortícola (melón, arveja china). Requiere riego tecnificado y logística de frío; la zona produce 43 % del valor agrícola pero concentra 72 % de gestión hídrica, generando tensión hídrica.
- Caribe/Petén: turismo arqueológico (Tikal, Yaxhá) y ecoturismo de selva húmeda. Recibe 265.000 visitantes/año, pero carece de vuelos directos a EE. UU. y de gestión departamental de promoción.

La matriz productiva se articula con MIPYMES: 95 % del tejido empresarial; sin embargo, sólo el 17 % recibe crédito formal. Las oficinas de MIPYME del Ministerio de Economía operan en la capital y dos cabeceras departamentales; la ausencia de extensión productiva intermedia ralentiza programas de reconversión. El Índice de Complejidad Económica coloca a Guatemala (0,03) por debajo de Costa Rica (0,86). El reto es diversificar hacia manufactura de mayor valor: dispositivos médicos e industria digital. Un gobierno departamental podría crear Centros de Innovación Regional con incubadoras y vincular universidades locales. La literatura sobre *smart specialisation* subraya la importancia de gobernanzas multinivel para identificar nichos de ventaja relativa.

En acceso a crédito, la densidad de agencias bancarias es 11 sucursales/100.000 hab. en la capital y 3 en el altiplano. El Fondo de Desarrollo Económico Local departamental podría subvencionar garantías de primer piso.

Desde la perspectiva de exposición a riesgos siconaturales, Guatemala sufre riesgos por la ocurrencia de huracanes (desde el Atlántico), sequía prolongada (Corredor Seco) y erupciones volcánicas. De 2005 a 2024, eventos extremos costaron US\$ 13.500 millones (precio 2024). Tormenta Stan (2005): 1.260 muertos; pérdidas 3,2 % del PIB. Erupción del Fuego (2018): pérdidas US\$ 198 millones.

El país no dispone de programas departamentales de adaptación: los Planes Municipales de Desarrollo Rural incluyen micro proyectos, pero faltan obras de escala cuenca —drenajes regionales, sistemas de riego tecnificado— que exceden el presupuesto municipal. El Fondo Verde del Clima aprobó US\$ 22 millones (2022) para agricultura climáticamente inteligente en el altiplano, pero la ejecución se ralentiza por ausencia de contrapartida departamental.

Según CEPAL, el PIB agrícola podría reducirse 9 % para 2030 sin medidas de adaptación; la inversión requerida (US\$ 1.400 millones) necesita cofinanciación estatal. Un nivel intermedio electo facilitaría la banca de desarrollo híbrida y alianzas con cooperativas. La estrategia internacional apunta a integrar seguros paramétricos y sistemas de alerta temprana; la gobernación departamental presidiría el Centro de Operaciones de Emergencia para escalar alertas comunitarias.

Guatemala ostenta riqueza cultural: 5 sitios UNESCO (Antigua Guatemala, Tikal, Quiriguá, Parque Arqueológico Tak'alik Ab'aj y el arte textil maya). El turismo aportó 2,1 % del PIB (2023) con 1,2 millones de visitantes post-pandemia, pero la estadía promedio (6,8 días) y el gasto (US\$ 92/día) son bajos frente a Costa Rica (11 días, US\$ 142). Los destinos se concentran en Antigua y Petén, dejando potencial subutilizado en la Ruta Maya occidental y en la costa caribeña. Falta coordinación interinstitucional: el Instituto Guatemalteco de Turismo promueve rutas, pero las municipalidades no disponen de planes maestros de destino. Un gobierno departamental podría articular "Mesas de Destino" con actores locales, consolidar marcas regionales (p. ej., *Coffee Highland Trails*), mejorar señalética e integrar policías turísticas.

El patrimonio textil ofrece oportunidad de economía creativa: 2,3 millones de mujeres maya tejen prendas; el valor de exportación de textiles artesanales es US\$ 24 millones, pero el mercado internacional valora autenticidad y trazabilidad. Agencias de cooperación financian certificación de huipiles, pero la escalabilidad requiere institucionalidad regional. Según UNCTAD (2023), la economía naranja puede aportar 4,3 % del PIB si se formaliza la producción y se conecta con e-commerce.

En gastronomía, la reciente designación de la dieta maya como patrimonio intangible impulsa el turismo culinario. Departamentos con alta densidad de platillos autóctonos (Quetzaltenango, Totonicapán) carecen de rutas gastronómicas señalizadas. El capital cultural se diluye por sobreoferta informal. Políticas departamentales podrían formar cadenas de suministro y dirigir micro-créditos.

B. Caracterización de República Dominicana

La República Dominicana, situada en la porción oriental de la isla de La Hispaniola, abarca 48.442 km² y limita al oeste con Haití (376 km de frontera terrestre) y al norte, este y sur con el Océano Atlántico y el Mar Caribe. Su relieve es mayormente montañoso: la Cordillera Central alberga el Pico Duarte (3.087 m.s.n.m.), techo de las Antillas. Cuatro sistemas orográficos —Cordillera Septentrional, Central, Oriental y la Sierra de Bahoruco— configuran microclimas que van desde bosques húmedos a valles semiáridos como San Juan y Enriquillo. El país se encuentra en la placa del Caribe, lo que genera actividad sísmica moderada; el terremoto de Puerto Plata (2020, Mw 5,2) recordó su vulnerabilidad. Cuenta con 8.650 km² de áreas protegidas (17,8 % del territorio) y 5 parques nacionales marinos que resguardan 1.820 km² de arrecifes y praderas de pastos marinos. El litoral de 1.575 km incluye playas de fama mundial —Punta Cana, Samaná— que junto al clima tropical subhúmedo sustentan la industria turística más grande del Caribe insular.

La isla se ubica a 1.190 km del Canal de Panamá y a 1.500 km de Miami, otorgando ventajas para rutas marítimas y aéreas. El corredor de huracanes del Atlántico incide en la frecuencia de ciclones: 17 eventos entre 2000-2023, con pérdidas estimadas de US\$ 6.300 millones (0,9 % PIB promedio anual) (CEPAL, 2009). La hidrografía principal son los ríos Yaque del Norte (298 km) y Yuna (185 km) que alimentan represas para riego y generación (922 MW hidroeléctrica, 25 % de la matriz). La Laguna de Enriquillo, punto más bajo del Caribe (-45 m), ilustra contrastes topográficos que influyen en infraestructura y uso del suelo.

Al año 2024, la población dominicana rondaba los 11,4 millones (Oficina Nacional de Estadística, ONE): densidad 236 hab/km², triplicando el promedio centroamericano. El 83 % reside en zonas urbanas —una de las tasas más altas de América Latina— con epicentro en el Gran Santo Domingo (4,2 millones). La pirámide demográfica empieza a ensancharse en edades medias: la fecundidad bajó a 2,3 hijos/mujer.

La migración internacional presenta doble flujo: 2,1 millones de dominicanos residen en EE. UU. y España; las remesas sumaron US\$ 10.157 millones en 2023 (8,4 % PIB)¹. En contraste, 600.000 inmigrantes haitianos (5 % de la población) abastecen mano de obra agrícola y construcción, generando tensiones sociopolíticas.

El Índice de Desarrollo Humano (PNUD 2023) ubica al país en 0,756 (alto), pero persisten brechas territoriales: la provincia de Santo Domingo marca 0,804, mientras Bahoruco alcanza 0,643. La esperanza de vida es 74,8 años; la mortalidad materna se redujo a 93 por 100.000 nacidos vivos (2022), aunque supera la meta ODS (70). La escolaridad promedio asciende a 8,9 años, con tasa neta de secundaria del 74 %. La población joven (15-29) representa 26 %, impulsando demanda laboral y de vivienda. La urbanización acelerada conlleva desafíos de gestión metropolitana: solo 39 % de aguas residuales se trata en Santo Domingo, provocando contaminación costera.

La Constitución de 2010 define la República Dominicana como Estado unitario, democrático y divide el territorio en 32 provincias, un Distrito Nacional y 158 municipios. El presidente ejerce poder ejecutivo con reelección restringida a un período consecutivo; el Congreso bicameral consta de 32 senadores (uno por provincia) y 190 diputados. Al igual que Guatemala, carece de gobiernos intermedios electos: los gobernadores provinciales son designados por el presidente y actúan como enlaces políticos sin presupuesto autónomo. Los municipios administran tasas (patentes, inmuebles) y reciben transferencias, pero la coordinación supra-municipal descansa en mancomunidades voluntarias.

El Sistema Nacional de Planificación (Ley 498-06) otorga al Ministerio de Economía la rectoría; las provincias elaboran Planes de Desarrollo Provincial no vinculantes. En 2020 se creó la Ley 368-22 de Ordenamiento Territorial que obliga a los municipios a articular planes con directrices macroterritoriales, pero la falta de escala intermedia complica la funcionalidad. La Iniciativa Dominicana de Gobernabilidad Municipal (2023) reporta que 58 % de ayuntamientos carece de unidad de planificación fija.

En fiscalidad, la presión tributaria alcanzó 15,7 % del PIB (2023) tras la reforma 2012; las municipalidades reciben el 4 % del ingreso corriente nacional (Ley 166-03) pero solo ejecutan cerca del 2,5 % del gasto total. La dependencia de transferencias limita proyectos de inversión de mediana escala, normalmente asumidos por la Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE) bajo dirección presidencial.

El PIB nominal 2023 fue US\$ 121,4 mil millones con crecimiento del 4,3 %—uno de los más altos de la región². El sector servicios domina (61 % PIB): turismo (US\$ 10.300 millones de ingresos, 8,5 millones de visitantes) y zonas francas (7.500 millones en exportaciones de dispositivos médicos, textiles, tabaco). La industria manufacturera (22 %) se concentra en parques industriales del Cibao y Santo Domingo, beneficiada por incentivos fiscales. La agropecuaria (5,9 %) aporta caña, cacao de aroma, banano orgánico y aguacate. El Índice de Competitividad Global (WEF 2019) coloca al país 78/141, destacando infraestructura turística pero señalando rezago en innovación (puesto 95) y capacidad de I+D (0,15 % PIB).

El sistema portuario ofrece 12 terminales; Caucedo y Haina mueven 85 % de contenedores, con tiempos de despacho promedio de 24 h, comparables a Panamá. El aeropuerto de Punta Cana recibe 62 % de turistas internacionales. La matriz eléctrica instalada (5.400 MW) depende 63 % de combustibles fósiles, aunque la Ley 57-07 promueve renovables: 870 MW eólicos y solares en operación (2024). La factura petrolera (US\$ 5.500 millones) vulnera la balanza externa.

Las cuentas externas resaltan la IED (US\$ 4.010 millones, 3,3 % PIB) orientada a turismo, energía y minería de oro (Pueblo Viejo, 10 % exportaciones). El déficit corriente se mantiene en 2,2 % PIB; remesas y turismo lo compensan. La deuda pública ronda 59 % PIB pero con calificación BB-/Ba3 estable. El desafío es diversificar exportaciones y elevar productividad: la brecha salarial con EE. UU. atrae manufactura nearshore, siempre que infraestructura y capital humano lo permitan.

¹ <https://www.bancomundial.org/es/country/dominicanrepublic/overview>

² <https://datos.bancomundial.org/pais/republica-dominicana>

Cuadro 3
Estructura del PIB

Sector	En porcentajes del PIB	Empleo <i>(En porcentajes)</i>
Servicios	61	54
Industria	22	18
Construcción	7	10
Agricultura	5,9	14
Otros	4,1	4

Fuente: Banco Central RD, Banco Mundial (2023).

El crecimiento acelerado redujo la pobreza de 32,4 % (2014) a 21 % (2023) y la extrema de 6,9 % a 2,7 %. La clase media (38 %) supera por primera vez la población pobre. El coeficiente de Gini cayó de 0,46 a 0,41, sin embargo, la brecha regional persiste: la región Enriquillo exhibe pobreza del 37 %; la región Ozama (Santo Domingo) solo 12 %. Las transferencias condicionadas Supérate cubren 1,6 millones de hogares (27 %); el gasto social alcanzó 13 % del presupuesto 2023. En salud, la cobertura del Seguro Familiar de Salud (SFS) asciende a 78 %, pero el gasto de bolsillo aún es 31 %.

El desempleo abierto es 5,2 % pero la informalidad ronda 56 %. El salario mínimo urbano (RD\$ 24.150) no cubre la canasta básica (RD\$ 43.000). La desigualdad de género se refleja en participación laboral femenina (51 %, frente a 74 % masculina) y brecha salarial de 22 %. El Gobierno impulsa el Plan Nacional de Cuidados y la Paridad de Género 2023-2030 para cerrar brechas. La violencia de género sigue alta: 1,9 femicidios por 100.000 mujeres.

En educación, la reforma del 4 % del PIB (Ley 1-12) elevó inversión a RD\$ 236.000 millones; la tasa neta de secundaria subió 13 puntos (2013-2023). Sin embargo, las pruebas PISA (2018) situaron al país en el cuartil inferior en matemáticas y lectura. El Plan Educación de Calidad 2030 prevé formación docente y jornada extendida, pero requiere coordinación municipal para infraestructura escolar.

En vivienda, el Plan MiVivienda Feliz entrega 11.000 unidades/año; el déficit cuantitativo es 810.000. El crédito hipotecario crece (15 % cartera bancaria), aunque la informalidad de la tenencia (26 % hogares) obstaculiza. La creación de un catastro multipropósito provincial es paso pendiente.

Los retos de protección social incluyen población haitiana no asegurada y el impacto climático en cosechas. El Programa de Protección y Mitigación de Desastres transfiere RD\$ 10.000 a familias afectadas, pero no está institucionalizado. Una escala intermedia electa podría liderar bancos de alimentos y sistemas tempranos.

La competitividad dominicana descansa en una red logística a escala caribeña. El Plan Nacional de Infraestructura 2020-2030 identifica 3 630 km de carreteras primarias, de las cuales el 87 % presenta condición buena o aceptable, cifra muy superior al promedio centroamericano (62 %) y al de Guatemala (36 %) (BID, 2020). Sin embargo, las vías secundarias y terciarias exhiben rezago: apenas el 31 % está pavimentado, elevando costos de flete para zonas productivas como El Cibao Central y Enriquillo. El Banco Interamericano de Desarrollo financia el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura Vial (DR-L1151), que invertirá US\$ 275 millones para mejorar 247 km de corredores rurales y generar 12 000 empleos locales, con enfoque de género (30 % de brigadas femeninas)³.

El sistema portuario se compone de 12 terminales; Caucedo opera bajo modelo hub-and-spoke y maneja 1,46 millones TEU (2023), posicionándose 2.º del Caribe tras Freeport-Bahamas. Los tiempos de despacho en Caucedo son 24 horas promedio, comparables a Panamá. Por su parte, Haina Oriental atiende carga suelta y RO-RO; se prevé que la ampliación de 430 m de muelle y dragado a 14 m incrementa capacidad 22 % para 2026. La conectividad aérea cuenta con nueve aeropuertos internacionales;

³ <https://www.iadb.org/es/proyecto/DR-L1151>

Punta Cana recibe 62 % de turistas y opera 400 vuelos semanales directos a 28 países. Una limitante es la dependencia del corredor Este, lo que sobrecarga la autopista Las Américas; el plan maestro propone el Anillo Vial Metropolitano y la autopista del Ámbar para conectar Puerto Plata con Santiago y reducir el tránsito turístico en Santo Domingo.

En energía, la matriz instalada alcanza 5 400 MW: 63 % térmico, 25 % hidro, 7 % eólico y 5 % solar. El Plan Energético Nacional 2022-2036 (PEN) aspira a elevar renovables al 30 % del parque y a reducir pérdidas eléctricas del 28 % al 15 % para 2030⁴ (CNE, 2021); . El parque solar Girasol (120 MW) y los complejos eólicos Enriquillo (80 MW) ejemplifican el giro, pero la dependencia de fuel oil genera vulnerabilidad ante choques de precios; 2022 registró factura petrolera de US\$ 5 500 millones. El Gobierno licita 800 MW renovables con contratos PPA a 15 años y evalúa offshore eólico en Samaná. La Ley 125-01 de Electricidad faculta concesiones privadas, mientras la Comisión Nacional de Energía dirige el PEN; la coordinación con municipalidades es limitada y no existe nivel provincial electo que articule ordenamiento territorial energético.

Cuadro 4
Indicadores logísticos y energéticos

Variable	Valor	Comparativo regional
Carreteras pavimentadas primarias (<i>En porcentajes</i>)	87	62 (prom. CA)
TEU movilizados (<i>En millones de dólares</i>)	1,65	1,15
Pérdidas eléctricas (<i>En porcentajes</i>)	28	16
Energía renovable (<i>En porcentajes por matriz</i>)	37	29

Fuente: Plan Nacional de Infraestructura; CNE; CEPAL; MOPC (2022).

La República Dominicana figura en el puesto 12/183 del Índice Global de Riesgo Climático (Germanwatch, 2023). Estudios CEPAL advierten que, en un escenario de altas emisiones, el PIB per cápita se reduciría 3,3 % en 2050 por daño a infraestructura costera, menor productividad agrícola y costos sanitarios (FINOT, 2001). Los huracanes Georges (1998), Irma y María (2017) costaron 14,5 % del PIB combinado. Para enfrentar este panorama, el Gobierno ejecuta el Programa de Resiliencia Climática en Puentes (DR-L1166), que interviene 400 puentes en corredores críticos y adopta estándares de diseño ante crecidas de 1-en-200 años, con financiamiento BID de US\$ 250 millones⁵.

El Plan Nacional de Adaptación (2022) prioriza: i) manejo integrado de cuencas Yaque del Norte y Yuna, fuentes del 68 % del agua de riego; ii) cinturones verdes costeros en Samaná, Bávaro y Azua; y iii) fortalecimiento de sistemas de alerta temprana. El Ministerio de Medio Ambiente lidera, pero la falta de gobernanzas intermedias dificulta acciones supra-municipales; por ejemplo, la cuenca Yuna abarca seis provincias y 35 municipios. CEPAL advierte que la inversión climática requiere escalas administrativas con capacidad de cofinanciar y monitorear resultados (De Jesús, 2022).

En biodiversidad, el país alberga 6.600 especies endémicas; sin embargo, la cobertura boscosa cayó de 33 % (2000) a 28 % (2020) por presión agrícola y turismo informal. La Estrategia Nacional de Desarrollo (Ley 1-12) fija meta de 32 % para 2030. Los Pagos por Servicios Ambientales piloto en Jarabacoa reforestaron 3.200 ha a través de cooperativas cafetaleras; replicar el esquema requerirá fondos fiduciarios provinciales que hoy no existen.

La huella hídrica agrícola es 10.000 m³/t de azúcar y 8.400 m³/t de arroz, muy por encima de la media mundial; la modernización de riego por goteo cubrirá 9.000 ha para 2027 con apoyo FAO. Sin coordinación intermedia, el uso eficiente del agua enfrenta el mismo problema que la planificación territorial: concurrencia de actores sin jerarquía funcional.

⁴ <https://cne.gob.do/documentos/tecnicos/pen/>

⁵ <http://iadb.org/es/proyecto/DR-L1166>

República Dominicana busca diversificar su economía a través de la economía naranja y la digitalización. Según la Asociación de Bancos Múltiples, las industrias creativas aportan 1,5 % del PIB (RD\$ 52.300 millones) y emplean 12,5 % de la fuerza laboral (500.000 puestos)⁶. El Ministerio de Cultura lanzó la Estrategia Dominicana Creativa 2030, que prevé 40 clústeres creativos provinciales, incentivos fiscales y un fondo de capital semilla de RD\$ 1.200 millones. Las exportaciones de servicios audiovisuales crecieron 180 % (2018-23) tras la Ley 108-10 de Cine, que devuelve 25 % del gasto local a producciones extranjeras.

En tecnología, el Plan de Banda Ancha 2021-2025 pretende cobertura 5G al 70 % de la población; las subastas de espectro recaudaron US\$ 115 millones (2022). El índice de gobierno electrónico de UNDESA ubicó al país 68/193 (2022), el mejor del Caribe insular. No obstante, la brecha digital persiste: 35 % de hogares rurales carece de Internet; 51 % de MIPYMES no tiene presencia web. La Agenda Digital 2030 prevé Centros de Innovación Provincial con capacitación STEM; empero, la gobernanza recae en el Gabinete de Innovación presidido por la Vicepresidencia, sin contrapartes provinciales.

La inversión en I+D llega al 0,15 % del PIB, muy por debajo de la meta OCDE (2 %). El Gobierno lanzará el Fondo Nacional de Innovación (FONDINNOVA) con RD\$ 3.000 millones, pero su despliegue territorial es incierto; la descentralización intermedia podría permitir cofinanciar proyectos con universidades regionales (PUCMM, ISA) y parques tecnológicos (Santiago).

La experiencia dominicana proporciona lecciones sobre centralismo funcional. El gobernador provincial actúa como enlace político, pero carece de presupuesto; apenas coordina programas sociales nacionales. Las mancomunidades municipales surgidas desde 2016 intentan suplir la falta de escala intermedia: 23 en operación (2024) gestionan residuos sólidos y promoción turística (p. ej., Mancomunidad Cibao Norte en Santiago y Puerto Plata). Según la Liga Municipal Dominicana, procesan RD\$ 3.400 millones/año (0,25 % PIB) y han reducido costos de recolección 14 % frente a gestión individual. Aun así, su financiamiento depende de cuotas voluntarias de alcaldías. La CEPAL clasifica la gobernanza dominicana como “desconcentración avanzada” y resalta el riesgo de fragmentación⁷.

En lo fiscal, la regla de déficit 0% estructural del sector público no financiero se ha cumplido cuatro años consecutivos, pero la deuda alcanza el 59 % del PIB, con 14 % en bonos dolarizados. La descentralización municipal (transferencia 4 %) ha mejorado cobertura de servicios básicos urbanos, pero la dispersión de recursos impide inversiones mayores a RD\$ 400 millones (p. ej., plantas de tratamiento). El gobierno estudia la Ley de Cooperación Intermunicipal para permitir endeudamiento conjunto y emisión de bonos de mancomunidades; sin embargo, el Banco Central advierte riesgos de moral hazard sin marcos de control provincial.

La transparencia ha avanzado: el Portal Único de Transparencia recibió 9,1 millones de visitas (2023). El Índice de Gestión Municipal (FEDOMU) promedia 73/100, frente a 56 en Guatemala. No obstante, la Cámara de Cuentas detectó 1.230 observaciones de compras sin licitación en 2022, principalmente en ayuntamientos pequeños. La falta de escala intermedia reduce los controles horizontales sobre alcaldías.

⁶ https://forbes.do/estrategia/2024-04-01/conozca-cuatro-casos-de-exito-de-economia-naranja-en-el-pais?utm_source=chatgpt.com

⁷ <https://www.iadb.org/es/proyecto/DR-L1151>

IV. Análisis comparado entre Guatemala y República Dominicana

Ambos Estados comparten la condición de países de ingreso medio que han mantenido un crecimiento superior al promedio latinoamericano en la última década: 3,7 % anual en Guatemala (GT) y 4,3 % en la República Dominicana. (RD) entre el período 2020-2024. Su estructura productiva reposa en servicios (60-61 % del PIB) y en un sector agrícola que conserva peso exportador —café, cardamomo y azúcar en Guatemala; caña, cacao y banano orgánico en la República Dominicana— aun cuando su contribución al PIB es relativamente baja (9,8 % y 5,9 %, respectivamente). Ambos registran una dependencia elevada de remesas: 19 % PIB y 8,4 % PIB, respectivamente, lo que suaviza la balanza externa. En materia social, comparten un coeficiente de Gini cercano a 0,41-0,48, superior al promedio OCDE, y una informalidad laboral mayor al 55 %.

En términos de exposición climática, los dos países figuran entre los 20 más vulnerables del mundo según *Germanwatch*: Guatemala por sismos, huracanes y sequía; la República Dominicana por ciclones y aumento del nivel del mar. Ambos carecen de gobiernos intermedios electos; los gobernadores departamentales/provinciales son designaciones presidenciales sin presupuesto autónomo. El nivel municipal posee autonomía legal y recibe transferencias, pero la escala supra-municipal depende de consejos consultivos (COREDUR en Guatemala, mancomunidades en República Dominicana) con competencias y recursos limitados. Esta convergencia institucional se traduce en problemas análogos de coordinación territorial, duplicidad de proyectos sectoriales y ausencia de planificación de cuenca o metropolitana.

Los dos países exhiben una demografía activa: 55 % de guatemaltecos y 49 % de dominicanos tienen menos de 30 años. Ello crea presiones sobre los mercados laborales y el sistema educativo, al tiempo que ofrece potencial para innovación y economía naranja (RD) o agroindustria diferenciada (GT). La digitalización avanza de forma asimétrica: la República Dominicana lidera en conectividad 5G y gobierno electrónico, mientras Guatemala presenta un rezago marcado (32 % de penetración de banda ancha fija). Sin embargo, ambos gobiernos proyectan agendas digitales que requieren gobernanza multinivel para materializarse.

Las brechas territoriales difieren en magnitud y origen. Guatemala muestra un Gini territorial de 0,57 (PIB per cápita departamental), impulsado por concentración del ingreso en la metrópoli y rezago del altiplano indígena. En la República Dominicana, la heterogeneidad entre regiones oscila en 0,48: la región

Ozama concentra 38 % del PIB, mientras Enriquillo apenas 4 %. No obstante, el gasto público en RD se distribuye con mayor equilibrio gracias a inversiones nacionales en turismo y zonas francas; Guatemala, con inversión pública de 2,8 % PIB, carece de corredores logísticos en áreas rezagadas.

La estructura tributaria dominicana (15,7 % PIB) supera a la guatemalteca (12,1 % PIB), reflejo de reformas 2012-2013 y mejor administración de aduanas. Las municipalidades dominicanas reciben 4 % del ingreso corriente nacional; en Guatemala, los municipios reciben 10 %, pero la inexistencia de transferencias intermedias deja sin recursos la escala departamental. Fiscalmente, la República Dominicana cuenta con una regla de balance primario y gestión de deuda más diversificada, aunque su deuda (59 % PIB) sobrepasa la guatemalteca (32 % PIB).

En infraestructura logística la República Dominicana se sitúa delante: 87 % de su red primaria está pavimentada frente al 36 % guatemalteco; sus puertos Caucedo y Haina son hubs del Caribe con despacho de 24 h. Guatemala carece de puertos de aguas profundas Pacífico-Atlántico con esa eficiencia y su índice LPI es 101/160, comparado con 87/160 dominicano. No obstante, Guatemala posee una matriz energética 62 % renovable (hidro-solar-eólica), mientras RD depende 63 % de combustibles fósiles.

En lo social, la pobreza total guatemalteca (59 %) duplica la dominicana (21 %); la desnutrición crónica infantil (44 % vs. 7 %) explica una brecha en capital humano. La República Dominicana logró cobertura sanitaria universal del 78 %, mientras Guatemala se mantiene en 53 %. Ambos enfrentan problemas de informalidad y baja productividad laboral, pero Guatemala suma un componente étnico-lingüístico que incrementa la complejidad de la política social.

Aunque comparten la figura de gobernador designado, la densidad institucional difiere. En la República Dominicana, la ausencia de escala intermedia ha sido parcialmente compensada por mancomunidades municipales: 23 entidades gestionan residuos y turismo regional con aportes voluntarios. Guatemala posee 109 mancomunidades, pero gestionan apenas 3,4 % del gasto municipal agregado y carecen de base legal sólida. La República Dominicana dispone de reglas macro fiscales subnacionales (transferencia del 4 % y topes de endeudamiento municipal), mientras Guatemala carece de marco fiscal subnacional.

En planificación, el Ministerio de Economía dominicano coordina Planes de Desarrollo Provinciales (no vinculantes), apoyado por una Ley de Ordenamiento Territorial (2022). Guatemala opera el Sistema Nacional de Planificación (SINAPLAN) y el Plan K'atun 2032, pero la falta de organismos ejecutores departamentales provoca escasa implementación. En participación, ambos países poseen presupuestos participativos municipales, aunque el dominicano aplica criterios de género y juventud.

La transparencia es mayor en RD: el Portal Único de Transparencia y la Cámara de Cuentas auditan 100 % de ayuntamientos grandes; Guatemala aún no logra cobertura total y su Índice de Percepción de Corrupción es inferior (24/100 vs. 32/100). El contraste revela dos trayectorias. La República Dominicana ha compensado la ausencia de gobernanza intermedia mediante inversiones nacionales en logística, turismo y digitalización, sumadas a reglas macrofiscales y mancomunidades funcionales. Guatemala, con presiones fiscales más bajas, ha mantenido brechas territoriales y mayor pobreza, amplificadas por la falta de escala intermedia que coordine infraestructura y política social.

Lecciones para Guatemala

- Invertir en puertos/logística antes de la descentralización intermedia garantiza base productiva para redistribuir.
- Reglas de balanza fiscal y transferencias fijas (4 %) protegen a los municipios del ciclo político.
- Mancomunidades con objetivos productivos (turismo, residuos) pueden actuar como puente.

Lecciones para la República Dominicana

- La matriz energética dependiente de fósiles sugiere mirar el modelo renovable guatemalteco.
- La reserva forestal y pagos por servicios ambientales guatemaltecos ofrecen diseño replicable.
- Incluir la variable intercultural en gobernanza provincial puede prevenir tensiones sociales con población haitiana e indígena.

En ambos casos, la creación de gobiernos intermedios electos con autonomía fiscal y profesionalización administrativa se perfila como el siguiente salto institucional para mejorar coordinación, resiliencia climática y cohesión territorial.

Cuadro 5
Comparación entre Guatemala y República Dominicana

Dimensión/Indicador	Guatemala (GT)	República Dominicana (RD)	Notas/Fuentes
Extensión (<i>En km²</i>)	108 889	48 442	ONE; INE
Litoral (<i>En km</i>)	402	1 575	CEPAL Coastal Data
Población 2024 (<i>En millones</i>)	18,3	11,4	INE; ONE
Urbanización (<i>En porcentajes</i>)	54	83	
PIB 2023 (<i>US\$ bn</i>)	95	121	WB
Crecimiento 2020-24 (<i>En porcentajes</i>)	3,7	4,3	WB
PIB per cápita (<i>En dólares</i>)	5 200	10 600	WB
Presión tributaria (<i>En porcentajes del PIB</i>)	12,1	15,7	MINFIN; DGII
Deuda (<i>En porcentajes del PIB</i>)	32	59	MinFin; BCRD
Gini ingreso	0,48	0,41	CEPAL Social Panorama
Pobreza total (<i>En porcentajes</i>)	59	21	ENCV; SIUBEN
Desnutrición crónica (<i>En porcentajes</i>)	44	7	MSPAS; MSP RD
Esperanza de vida (<i>En años</i>)	73	74,8	WB
Remesas (<i>En porcentajes del PIB</i>)	19	8,4	Banguat; BCRD
IED (<i>En porcentajes del PIB</i>)	1,5	3,3	Banguat; ProDominicana
Matriz energética renovable (<i>En porcentajes</i>)	62	37	MEM; CNE
Pérdidas eléctricas (<i>En porcentajes</i>)	15	28	MEM; CNE
Red vial primaria pavimentada (<i>En porcentajes</i>)	36	87	BID infra
Puertos TEU (<i>En millones</i>)	0,25	1,65	Puerto Quetzal; Caucedo
LPI (<i>BM 2023</i>)	2,35 (101/160)	2,67 (87/160)	WB
Gobernador electo	No	No	Constituciones
Transferencias a municipios (<i>En porcentajes de ingresos</i>)	10	4	Ley Sit. Const.; Ley 16603
Reglas fiscales subnacionales	No	Sí (Ley 112)	MinFin; DIGEPRES
Mancomunidades activas	109 (3,4% gasto)	23 (0,25% PIB)	LMD; INFOM
Portal transparencia municipal	Cobertura 41%	78%	IAIP
Riesgo climático (<i>Ranking</i>)	13/183	12/183	Germanwatch
Pérdidas desastres (<i>En porcentajes del PIB anual</i>)	1,2	0,9	CEPAL
Cobertura salud pública (<i>En porcentajes pop.</i>)	53	78	MSP; SNS
Banda ancha fija (<i>En porcentajes de hogares</i>)	32	65	ITU
Economía naranja (<i>En porcentajes del PIB</i>)	0,8	1,5	UNESCO; Ministerio Cultura RD
Energía renovable meta 2030 (<i>En porcentajes</i>)	70	30	PEN; Política GT

Fuente: Abreviadas WB = Banco Mundial; CEPAL; BID; INE/INEGI; ONE; Banguat = Banco de Guatemala; BCRD = Banco Central RD; MEM = Ministerio de Energía y Minas (GT); CNE = Comisión Nacional de Energía (RD); Germanwatch 2023; DGII RD; MINFIN GT; DIGEPRES RD; IAIP GT.

V. Distribución de competencias sectoriales por país

La asignación de competencias sectoriales en Guatemala y República Dominicana ilustra dos realidades marcadas por el centralismo y la ausencia de un nivel intermedio de gobierno autónomo. Ambos países se consideran Estados unitarios y tienen divisiones territoriales denominadas departamentos en Guatemala y provincias en República Dominicana. Sin embargo, en la práctica, dichos niveles carecen de legitimidad electoral y competencias suficientes para incidir en la formulación y aplicación de políticas públicas sectoriales. Para comprender mejor esta estructura, es oportuno revisar el marco legal y administrativo que regula cada sector, así como la manera en que los actores subnacionales participan o no en la gestión de asuntos públicos.

En Guatemala, la Constitución Política de la República (1985) reconoce la autonomía de las municipalidades, estableciendo en su artículo 253 que:

“Los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas” y que “Entre otras funciones les corresponde elegir a sus autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción”.

(Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, Art. 253).

No obstante, el texto constitucional no otorga autonomía al nivel departamental, de modo que los 22 departamentos, encabezados por gobernadores designados por el presidente, se limitan a funciones de representación sin atribuciones reglamentarias o fiscales. Este hecho repercute significativamente en la distribución de competencias sectoriales, dado que los ministerios conservan la mayor parte de las responsabilidades y atribuciones.

La situación dominicana resulta análoga. La Constitución de la República Dominicana (2015) define un Estado unitario, en el que 31 provincias y un Distrito Nacional funcionan como divisiones territoriales. Sin embargo, la provincia no cuenta con un gobierno electo; más bien, el gobernador provincial es designado por el Poder Ejecutivo. Mientras tanto, la Constitución reconoce a los municipios como entidades básicas con cierta autonomía, regulada principalmente por la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Según esta norma, los ayuntamientos dominicanos tienen facultades para “el gobierno local, la planificación municipal y la gestión de los servicios públicos de su competencia” (Congreso Nacional, 2007, p. 3). No obstante, la provincia no se erige como un nivel intermedio ni define políticas sectoriales.

En la literatura especializada, se argumenta que la distribución de competencias sectoriales en ambos países se acota a un esquema de descentralización mínima (Rondinelli, 1981). El gobierno central, a través de ministerios, conserva el control en áreas como salud, educación, infraestructura y seguridad. Los departamentos guatemaltecos y las provincias dominicanas no ejercen potestades legislativas ni disponen de fondos propios para planificar acciones a su escala. Tal configuración produce un vacío de gobernanza en ámbitos supramunicipales, que afecta la implementación de proyectos de envergadura regional.

Existen intentos puntuales de articular a los municipios y la Administración Central. En Guatemala, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) busca coordinar la priorización de inversiones a través de Consejos Departamentales de Desarrollo (CDD). Sin embargo:

“El Consejo Departamental de Desarrollo no es un órgano de gobierno, sino un espacio de concertación con facultades consultivas, limitado en su incidencia efectiva por la dependencia de los fondos centrales”.

(Decreto 11-2002, Art. 14).

Por tanto, el gobernador departamental carece de una plataforma institucional para ejercer competencias o delegar responsabilidades sectoriales.

De forma similar, en República Dominicana, los Ministerios supervisan la ejecución de proyectos, mientras el gobernador provincial actúa como enlace, sin autonomía real. “El gobernador provincial es el representante del Poder Ejecutivo en la provincia y no posee facultades para legislar o regular la prestación de servicios” (Moya Pons, 2008, p. 145). Así, la centralización persiste y limita la acción pública en escala regional. Para una evaluación sistemática, en las páginas siguientes se examinarán las principales áreas sectoriales —salud, educación, infraestructura, desarrollo económico, medio ambiente y seguridad— y la forma en que dichas competencias se asignan o no a los niveles departamental/provincial o municipal.

A. Sector Salud

En Guatemala, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) es la instancia rectora de la política sanitaria. Según el Plan Estratégico de Salud 2020-2024, corresponde al MSPAS definir lineamientos, proveer servicios a través de unidades ejecutoras y regular la actividad de clínicas y hospitales (MSPAS, 2021). Los departamentos, carentes de un gobierno electo con potestades formales, se limitan a participar mediante las Áreas de Salud, dependencias desconcentradas cuyos jefes responden directamente al Ministerio. El gobernador departamental no tiene autoridad para establecer prioridades sanitarias ni asignar presupuestos, pues el financiamiento se decide en la capital. En este contexto, la participación de los municipios en materia de salud se restringe a iniciativas locales de prevención y promoción, sin un marco legal que reconozca competencias subnacionales plenas.

Mientras tanto, en República Dominicana, el Ministerio de Salud Pública (MSP) asume la rectoría del sistema, la formulación de políticas y la administración de la red pública de hospitales y centros de atención primaria (MSP, 2020). La provincia no posee un órgano con autonomía para dirigir planes sanitarios regionales, por lo que las acciones se coordinan verticalmente desde la sede ministerial hacia oficinas provinciales. El gobernador ejerce un rol limitado:

“Por mandato del artículo 195 de la Constitución, el gobernador promueve y coordina con los organismos públicos la ejecución de los planes y programas en su provincia, pero no tiene facultad para modificarlos ni para asignar recursos”.

(Constitución de la República Dominicana, 2015, Art. 195).

Los ayuntamientos pueden colaborar con campañas de saneamiento ambiental, aunque no inciden en el diseño de políticas médicas o en la administración de la infraestructura hospitalaria.

Este patrón de centralización en salud se asocia con la búsqueda de uniformidad en la prestación de servicios, pero también genera dificultades para adaptar las políticas a las realidades locales. Autores como Smoke (2003) sostienen que, en ausencia de un nivel intermedio con competencias definidas, las disparidades territoriales se perpetúan, pues la administración central no llega con la misma eficacia a todas las áreas. El caso dominicano pone de relieve las tensiones entre un Ministerio de Salud que pretende garantizar la cobertura nacional y la poca capacidad de reacción en zonas alejadas de la capital, donde la provincia no cuenta con recursos propios. Del mismo modo, Guatemala presenta altos índices de desnutrición crónica y limitada presencia estatal en regiones rurales, situación que se agrava por la escasa articulación entre municipios y la Administración Central (MSPAS, 2021).

El Plan Estratégico del MSPAS (2021) afirma:

“La provisión de servicios de salud en los departamentos se efectuará a través de las Áreas de Salud, cuyo titular dependerá funcional y jerárquicamente del Ministro de Salud, actuando en coordinación con las políticas definidas por el nivel central”.

(MSPAS, 2021, p. 12).

La competencia de salud en ambos países sigue fuertemente concentrada en el nivel nacional, sin conceder a los departamentos o provincias un rol decisivo ni financiero. Los municipios participan de forma marginal en aspectos preventivos y de salubridad local, mientras el cuerpo legal no contempla una descentralización estructurada hacia un escalón intermedio. Esto contrasta con el modelo de algunos países vecinos donde las gobernaciones sí administran parte del presupuesto de salud, fomentando planes adaptados al territorio (Falleti, 2005).

B. Sector Educación

En la esfera educativa, Guatemala repite un esquema similar de centralización a través del Ministerio de Educación (MINEDUC). La Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91) y sus reglamentos ubican casi toda la rectoría en el nivel central, definiendo el currículum, contratando al personal docente y supervisando las escuelas. Aunque existen direcciones departamentales de educación, sus jefes se nombran desde la capital. No se prevén órganos departamentales electos con potestad educativa, de manera que el gobernador no integra la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos o la selección de directores escolares. Los municipios pueden apoyar en el mantenimiento de establecimientos y en programas complementarios, pero no se establece un verdadero proceso de descentralización escolar.

De hecho, un informe oficial del MINEDUC (2020) indica:

“La organización educativa en el país se basa en la descentralización operativa de las Direcciones Departamentales, las cuales dependen administrativamente del nivel central. Su función principal radica en velar por la implementación de la política educativa definida por el Ministerio”.

(MINEDUC, 2020, p. 15).

Esta cita confirma la inexistencia de un espacio autónomo para la formulación de planes departamentales de educación o la gestión presupuestaria. En consecuencia, los departamentos no poseen una competencia real en la materia.

En República Dominicana, el escenario no difiere sustancialmente. El Ministerio de Educación (MINERD) diseña el plan de estudios, administra el personal docente y lidera los programas de alimentación y ampliación de la jornada escolar (Ministerio de Educación, 2017). Las gobernaciones provinciales no tienen injerencia reglamentaria para adecuar la política educativa a las particularidades de su territorio:

“La centralización del sistema educativo en el MINERD ha sido una constante histórica, reforzada por la falta de un nivel regional o provincial con facultades normativas”.

(Moya Pons, 2008, p. 152).

Los municipios, por su parte, se limitan a gestionar iniciativas como becas locales o mejoras de la infraestructura. Por ello, el nivel provincial no juega un papel articulador en la planificación de escuelas o la adaptación curricular.

Las limitaciones de este esquema se aprecian en el rezago educativo de ciertas zonas rurales y en la escasa flexibilidad para atender a poblaciones con necesidades específicas. Se argumenta que la elección de una autoridad intermedia podría favorecer la adaptación de la educación a la diversidad cultural y lingüística, por ejemplo, en Guatemala, donde conviven más de 20 grupos lingüísticos mayas. Sin embargo, la política actual se orienta a la uniformidad de estándares, sin contemplar la descentralización a los departamentos. En República Dominicana, un fenómeno similar ocurre con las provincias alejadas de los grandes centros urbanos, que padecen limitaciones de infraestructura y carencia de docentes en ciertas áreas, sin que exista un espacio gubernamental provincial que intervenga en el diseño de soluciones.

La literatura en descentralización educativa (Falleti, 2005) sugiere que la transferencia de competencias debe acompañarse de financiamiento y formación de los responsables locales. En ambos países, la debilidad fiscal del nivel departamental/provincial hace inviable un traspaso de funciones sustancial. La inexistencia de un fondo departamental para la educación impide la adopción de planes específicos en materia de escuelas o formación docente, perpetuando la dependencia total del presupuesto central.

C. Sector Infraestructura y transporte

En el ámbito de la infraestructura y el transporte, tanto Guatemala como República Dominicana reflejan el predominio de los ministerios centrales. En Guatemala, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) diseña y ejecuta proyectos de carácter nacional (carreteras primarias, puentes, infraestructura vial de gran escala). Los departamentos carecen de potestades legales y presupuestarias para planificar obras con impacto supramunicipal. A lo sumo, el gobernador puede gestionar ante el CIV la inclusión de proyectos en el presupuesto nacional. Según el CIV (2019),

“La planificación estratégica de infraestructura se centraliza en la Dirección General de Caminos, sin que existan órganos intermedios con capacidad de proponer o financiar proyectos regionales”.

(CIV, 2018, p. 22)

Los municipios se responsabilizan de la manutención de calles locales y caminos vecinales, muchas veces con apoyo de los Consejos de Desarrollo Departamentales. Empero, estos Consejos no poseen personalidad jurídica ni recursos propios; dependen de asignaciones del gobierno central, lo cual reduce su autonomía (Decreto 11-2002, Art. 6). Este es un ejemplo de desconcentración frágil, que impide una planificación regional a escala departamental. La consecuencia es una infraestructura fragmentada, con carreteras principales mantenidas por la nación y vías secundarias en estado deficiente.

En República Dominicana, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) asume la construcción y el mantenimiento de las carreteras nacionales y autopistas, mientras los ayuntamientos se encargan de las vías urbanas (MOPC, 2020). No existe una institución provincial electa que administre un presupuesto para obras de alcance intermunicipal. El gobernador provincial se limita a transmitir solicitudes, sin poder de decisión en la priorización o financiamiento de proyectos.

“La obra pública de mayor relevancia se concentra en las zonas turísticas y en la capital, impulsada por la Administración Central. Las provincias del interior enfrentan retrasos en vialidad secundaria, careciendo de instancias intermedias para gestionar mejoras”.

(Moya Pons, 2008, p. 155)

La ausencia de un nivel intermedio con facultades de gestión limita la posibilidad de coordinar planes de transporte y logística entre múltiples municipios. En Guatemala, el CIV ha intentado subsanar esta brecha a través de convenios específicos con mancomunidades municipales, pero sin un andamiaje departamental, los resultados son irregulares. En República Dominicana, la implementación de proyectos viales a menudo depende de la voluntad política del Ejecutivo y de la disponibilidad presupuestaria, sin que la provincia cuente con mecanismos formales de planeación supramunicipal (Moya Pons, 2008).

Por otro lado, la infraestructura aeroportuaria y portuaria en ambos países suele ser administrada por empresas estatales o concesionarias sujetas al gobierno nacional, sin participación de los departamentos o provincias. Esto refuerza el centralismo y dificulta la integración regional de zonas que podrían beneficiarse de la cercanía a aeropuertos o puertos secundarios. Algunas regiones en Guatemala, por ejemplo, se ven limitadas en su competitividad exportadora debido a la precaria conectividad terrestre, sin una institución intermedia que abogue por la apertura de nuevas rutas.

Las competencias relacionadas con infraestructura y transporte evidencian la desarticulación entre el gobierno central y los municipios, pues el escalón departamental o provincial no juega un papel significativo. Ello produce una fractura en la planificación y la ejecución de obras, que pueden demandar visión regional, pero terminan rezagadas o sometidas a una lógica municipal fragmentada. Este panorama conecta con los problemas de inversión y de logística que afectan el desarrollo equitativo de ambas naciones.

D. Desarrollo económico

En Guatemala, la rectoría del desarrollo económico recae principalmente en el Ministerio de Economía (MINECO), el cual impulsa políticas de comercio exterior, fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y atracción de inversiones (MINECO, 2020). Los departamentos no tienen una estructura política con capacidad para diseñar estrategias productivas de alcance regional, ni para aprobar incentivos fiscales. Los municipios, por su lado, pueden establecer tasas o exenciones muy puntuales, pero su margen de acción económica se ve restringido por la dependencia de recursos centrales. La carencia de un ente departamental con autonomía limita la acción coordinada para promover, por ejemplo, la especialización productiva y la competitividad a nivel meso regional.

La Ley de Fomento al Desarrollo Económico de las Regiones (propuesta en diversas legislaturas) no ha prosperado, por lo que no se han establecido mecanismos para que los departamentos asuman competencias de promoción industrial o turística (Congreso de la República, 2018). Como resultado, la mayoría de las iniciativas de desarrollo económico se canalizan a través de programas ministeriales o convenios con organismos internacionales, sin un liderazgo departamental. Según Smoke (2003), esto genera un círculo vicioso de rezago en las zonas rurales, donde faltan servicios básicos e infraestructura adecuada para atraer inversión.

En República Dominicana, el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) diseñan estrategias de desarrollo, mientras las provincias carecen de atribuciones en la materia (MEPyD, 2012).

“El gobernador provincial no está facultado para ofrecer incentivos a inversionistas ni para regular las actividades productivas. Su rol se circunscribe a ser representante del Poder Ejecutivo y articular iniciativas en consonancia con los planes nacionales”.

(Moya Pons, 2008, p. 158)

De forma paralela, la Presidencia impulsa proyectos específicos, como el desarrollo turístico de ciertas áreas costeras o la mejora de la productividad agrícola en zonas seleccionadas, sin que la provincia defina prioridades de manera autónoma.

La Ley 176-07 otorga a los ayuntamientos ciertas facultades para promover el desarrollo local, como la creación de mercados municipales o la formalización de PYMES (Congreso Nacional, 2007). Sin embargo, estas competencias se restringen al ámbito puramente local y no alcanzan a la articulación de cadenas productivas intermunicipales o el diseño de políticas de alcance provincial. En consecuencia, el potencial de coordinar estrategias económicas en territorios más amplios se ve desaprovechado.

Para autores como Rondinelli (1981), la ausencia de gobiernos intermedios empoderados dificulta la descentralización económica, al no existir instancias capaces de negociar o planificar con base en las ventajas comparativas de cada región. En Guatemala, las mancomunidades municipales han surgido como un esfuerzo para asociar localidades en iniciativas productivas o turísticas, pero carecen de un marco legal sólido que les permita formular políticas a largo plazo. De igual modo, en República Dominicana, algunas asociaciones intermunicipales intentan coordinar ferias agrícolas o eventos culturales, pero no disponen de atribuciones que rebasen lo meramente voluntario (MEPyD, 2012).

Un ejemplo concreto se observa en el turismo comunitario. En Guatemala, destinos como Atilán o Petén podrían articular una estrategia departamental de promoción, pero no existe una autoridad en esa escala con competencias definidas. En República Dominicana, provincias no turísticas reciben poca atención del Ministerio de Turismo, lo que contrasta con la alta inversión en Punta Cana o Puerto Plata.

E. Medio ambiente

La problemática ambiental en Guatemala y República Dominicana presenta desafíos que abarcan varias jurisdicciones, como la protección de cuencas, la gestión de bosques o el manejo de residuos sólidos. En ambos países, los ministerios centrales ejercen la función principal de regular y supervisar. En el caso guatemalteco, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) establece normas de protección ambiental y otorga licencias a proyectos con potencial impacto ecológico (MARN, 2021). Las delegaciones del MARN en los departamentos funcionan de manera desconcentrada, pero no están subordinadas a una autoridad departamental electa. Los municipios tienen facultades para dictar ordenanzas sobre residuos y áreas verdes, pero no existe un ente departamental que coordine iniciativas intermunicipales de gran escala.

En República Dominicana, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) asume competencias semejantes, regulando la explotación de recursos naturales y la protección de parques nacionales (World Bank Group, 2019). El gobernador provincial no participa en la expedición de licencias ambientales ni en la planificación de reservas, lo que limita la adaptación de las políticas ambientales a las realidades específicas de cada provincia.

“La falta de un nivel intermedio con legitimidad política conlleva a que los planes de manejo ambiental se definan desde Santo Domingo, sin una representación formal de los territorios”.

(Moya Pons, 2008, p. 163)

La gestión de residuos sólidos es un ejemplo significativo. En Guatemala, cada municipio es responsable de su disposición final, sin una estrategia departamental que permita economías de escala o un sistema integrado de reciclaje y vertederos controlados. Esto provoca la proliferación de basureros a cielo abierto en áreas rurales, afectando la calidad ambiental y la salud de la población. La Ley de Residuos no contempla el rol de un gobierno departamental, por lo que la administración central supervisa y emite normas generales, pero no hay una estructura operativa a nivel regional.

“La ausencia de una institución con competencias supramunicipales obstaculiza el establecimiento de planes integrales de manejo de desechos, repercutiendo en la contaminación de ríos y suelos”.

(MARN, 2021, p. 7)

En República Dominicana, los ayuntamientos también asumen la recolección y disposición de la basura urbana, mientras el Ministerio de Medio Ambiente regula la normativa. Provincias con problemas de acumulación de residuos no cuentan con facultades propias ni fondos provinciales para construir rellenos sanitarios. El caso de la provincia de Santo Domingo, aledaña al Distrito Nacional, muestra que el crecimiento urbano conlleva una demanda de soluciones metropolitanas. Sin embargo, “la provincia en sí no ejerce un liderazgo ambiental, quedando el peso en cada ayuntamiento, lo que redundo en soluciones parciales y falta de coordinación” (Moya Pons, 2008, p. 165).

Otro reto compartido es la deforestación y el cambio de uso de suelos. En Guatemala, la zona de Petén sufre una reducción de bosques derivada de la expansión ganadera y la agricultura extensiva, mientras la coordinación de estrategias para frenar el avance de la frontera agrícola recae en el Ministerio de Agricultura y el MARN, sin involucrar a un ente departamental que articule políticas con múltiples municipios. República Dominicana padece la degradación de sus cuencas hidrográficas y la presión urbanística en costas y montañas. El Ministerio de Medio Ambiente dicta regulaciones y delimita áreas protegidas, más la provincia no gestiona planes de ordenamiento supramunicipales.

La falta de un nivel intermedio con competencias ambientales consolida el centralismo ministerial, impidiendo acciones integrales que abarquen varios municipios. La problemática ambiental supera el límite local, pero el gobierno departamental o provincial no aporta soluciones pues no existe con la debida autonomía en ambos países. Esto contrasta con modelos donde las regiones o departamentos participan en la administración de reservas y cuencas, generando mayor eficacia y corresponsabilidad (Falleti, 2005).

F. Seguridad pública

El sector de la seguridad pública suele estar altamente centralizado en Latinoamérica, y Guatemala y República Dominicana confirman esta tendencia. En Guatemala, la Policía Nacional Civil (PNC) depende del Ministerio de Gobernación (MINGOB), con delegaciones en cada departamento. El gobernador departamental no interviene en el mando policial, ni existe un ente intermedio encargado de diseñar planes de seguridad. Según el Plan Nacional de Seguridad (MINGOB, 2020),

“La conducción estratégica y operativa de la PNC es competencia exclusiva del gobierno central, mediante la cadena de mando establecida en la ley orgánica de la institución”.

(MINGOB, 2020, p. 3)

Los municipios pueden contar con policías locales (PMT, por ejemplo, para tránsito), pero enfocadas en infracciones de menor escala.

En República Dominicana, la Policía Nacional se organiza bajo la supervisión del Ministerio de Interior y Policía, manteniendo destacamentos en cada provincia y municipio (Ministerio de Interior y Policía, 2017). El gobernador provincial no tiene mando directo sobre las fuerzas de seguridad, de modo que el control permanece en la capital. La Constitución dominicana (2015) estipula que “la seguridad ciudadana y la defensa nacional son asuntos de la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo” (Art. 256), dejando a la provincia un rol de coordinación o canalización de información sin facultades normativas ni presupuestarias.

Esta centralización, si bien responde a la necesidad de uniformar la política de seguridad, produce consecuencias sobre el terreno. En áreas con alta criminalidad, como el suroccidente guatemalteco o ciertas provincias dominicanas donde proliferan el narcotráfico y la delincuencia, no hay un ente intermedio capaz de responder con planes específicos. Las instancias departamentales de Guatemala y las provinciales dominicanas no poseen competencias para diseñar programas de prevención, apoyo a víctimas o reinserción social, debiendo solicitar intervención a la sede central. Además, la colaboración con los municipios depende de la buena voluntad del Ministerio, generando una dinámica vertical que a veces ignora las particularidades de cada zona.

Algunos expertos sostienen que la creación de policías departamentales o provinciales podría mejorar la proximidad y la eficacia de la seguridad ciudadana, pero esto implicaría reconocer la autonomía de un nivel intermedio. Dado que en Guatemala y República Dominicana los gobernadores son designados, no se ha impulsado la formación de cuerpos de seguridad subnacionales con mando independiente del Ejecutivo (Moya Pons, 2008). Incluso las iniciativas de policía comunitaria siguen bajo la supervisión de la PNC o la Policía Nacional dominicana, con un enfoque predominantemente centralista.

El Informe sobre Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobernación (2020) afirma:

“Las acciones de prevención y control se canalizan a través de las comisarías departamentales, cuyo personal y lineamientos se definen en la capital, sin facultad de los gobiernos locales o del gobernador para dictar políticas diferenciadas”.

(MINGOB, 2020, p. 5)

En el mismo sentido, el Ministerio de Interior y Policía dominicano establece:

“La organización policial obedece a un mando unificado con sede en Santo Domingo, sin perjuicio de la coordinación con las autoridades municipales, aunque dichas autoridades no poseen poder decisorio en materia de orden público”.

(Ministerio de Interior y Policía, 2017, p. 12)

Por ende, en seguridad pública, tanto Guatemala como República Dominicana exhiben un patrón de concentración absoluta, sin un espacio intermedio electo que pudiera articular programas adaptados a las necesidades regionales. Este esquema se explica por razones históricas y políticas, vinculadas a la prevención de separatismos y a la tradición de control central. Empero, las tasas de criminalidad en zonas específicas podrían reducirse con enfoques territoriales que unifiquen esfuerzos municipales, algo que no se ha desarrollado debido a la inexistencia de gobiernos departamentales o provinciales con competencias formales (Smoke, 2003).

La revisión de salud, educación, infraestructura, desarrollo económico, medio ambiente y seguridad muestra un denominador común: la centralización de las decisiones en los ministerios y la falta de un escalón departamental o provincial dotado de atribuciones legales y fiscales. Tanto en Guatemala como en República Dominicana, el nivel municipal goza de cierta autonomía formal, aunque muy dependiente de transferencias y limitada por la magnitud de sus recursos.

Diversos estudios comparados proponen que la descentralización en América Latina puede enfocarse en “desconcentración”, “delegación” o “descentralización plena” (Rondinelli, 1981; Falletti, 2005). En Guatemala y República Dominicana, se aprecia sobre todo la “desconcentración”, donde los ministerios instalan oficinas en el territorio, pero mantienen un control jerárquico. No hay evidencia de “delegación” formal a los departamentos o provincias, pues los gobernadores designados carecen de capacidad normativa. Mucho menos se observa “descentralización plena”, que implicaría la elección de autoridades y el manejo de recursos a nivel intermedio.

La ausencia de un gobierno departamental electo restringe la posibilidad de planificar a escala regional y de generar políticas sectoriales diferenciadas, perpetuando un modelo centralista en que los municipios, aunque autónomos, no tienen herramientas para afrontar retos supramunicipales. En el caso dominicano, la figura del gobernador es básicamente simbólica, fungiendo como representante del Ejecutivo sin capacidad regulatoria ni presupuestaria (Moya Pons, 2008, p. 168).

Este patrón de centralismo puede asociarse a antecedentes históricos. En Guatemala, la debilidad del aparato estatal durante los conflictos armados del siglo XX reforzó la concentración del poder en la presidencia. La reforma constitucional de 1985 priorizó la autonomía municipal, obviando una reforma departamental. En República Dominicana, la inestabilidad política del siglo XIX y las dictaduras del siglo XX fortalecieron al Ejecutivo, limitando el surgimiento de estructuras provinciales sólidas (Moya Pons, 2008). A ello se suma la reluctancia de las élites políticas a ceder espacios de poder a autoridades subnacionales.

La implicación inmediata de este diseño es la dificultad para articular proyectos a escala regional. En sectores como la infraestructura vial o el desarrollo económico, la coordinación municipal resulta insuficiente para planes de gran envergadura, y el gobierno central no alcanza a personalizar su acción en cada territorio. Por ejemplo, la distribución de recursos en salud y educación depende de criterios centralizados, lo que margina a regiones con necesidades específicas. A su vez, la falta de competencias ambientales a nivel intermedio dificulta la gestión integrada de cuencas, bosques o áreas protegidas (Rondinelli, 1981).

Algunos autores señalan que este modelo puede profundizar la desigualdad territorial, pues las regiones con más cercanía política al gobierno central o con mayor dinamismo económico reciben más atención e inversión. En contraste, los departamentos y provincias más apartados carecen de un órgano fuerte que vele por sus intereses. La ausencia de gobiernos intermedios elegidos limita la incidencia política de áreas menos representadas, permitiendo un patrón de desarrollo asimétrico.

G. Incidencia práctica de la centralización: inversión, regulación y gestión

Para evaluar el impacto real de esta asignación de competencias, conviene distinguir la capacidad de los niveles de gobierno en inversión, regulación y gestión (Falleti, 2005). Si bien las constituciones y leyes mencionan la participación local, la ausencia de un gobierno intermedio autónomo reduce la efectividad de la desconcentración.

- **Inversión:** en ambos países, la mayor parte de la inversión en obras y programas sectoriales procede del presupuesto nacional. Los departamentos y provincias no manejan fondos propios ni recaudan impuestos, lo que les impide financiar proyectos. De ahí que la ejecución de infraestructura, hospitales, escuelas o programas de desarrollo económico dependa de la aprobación ministerial. Sin un fondo departamental o provincial, no puede hablarse de autonomía inversora en la escala intermedia.
- **Regulación:** los marcos legales que norman salud, educación, medio ambiente o seguridad se generan en el Congreso nacional y se ejecutan a través de ministerios. Ni Guatemala ni República Dominicana confieren facultades legislativas o reglamentarias a los gobernadores. Esto contrasta con sistemas donde las asambleas departamentales o provinciales pueden emitir normas regionales. "El gobernador provincial es un funcionario designado, sin potestad para emitir reglamentos en ámbitos sectoriales; su función es más bien representativa y de coordinación" (Moya Pons, 2008, p. 170).
- **Gestión:** a nivel operativo, los departamentos o provincias ejercen una coordinación mínima a través de oficinas desconcentradas de los ministerios, sin poder decisorio en la asignación de personal o la modalidad de prestación de servicios. Los ayuntamientos, por su parte, asumen competencias locales limitadas en agua potable, aseo urbano, permisos de construcción, entre otras. No obstante, problemas supra-municipales (e.g., disposición de residuos a gran escala) se gestionan con dificultades por la fragmentación de la acción local y la inexistencia de un ente intermedio fuerte. La gestión en la escala intermedia no existe como tal, impidiendo la formación de políticas regionales sostenidas.

La centralización también repercute en la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Al no haber gobiernos intermedios electos, los ciudadanos se relacionan de forma directa con el nivel municipal o con el gobierno central. La estructura departamental o provincial no ofrece espacios de fiscalización ni de participación política con impacto real en los sectores mencionados. En Guatemala, los Consejos de Desarrollo buscan subsanar ese vacío, pero tienen un carácter consultivo (Decreto 11-2002). En República Dominicana, el Consejo Provincial es una instancia no obligatoria, con carácter informal, y su eficacia depende de la buena voluntad del gobernador y las autoridades municipales (Moya Pons, 2008, p. 171).

Así, la incidencia práctica de la centralización se traduce en una gobernanza sectorial vertical y municipalista, donde se carece de mecanismos territoriales para encarar asuntos supramunicipales. Este diagnóstico coincide con lo planteado por la CEPAL y el BID en diversos informes sobre descentralización en la región, que señalan la relevancia de un nivel intermedio en la coordinación de políticas (Falleti, 2005).

“La experiencia latinoamericana muestra que la construcción de gobiernos intermedios autónomos puede mejorar la eficacia de la inversión pública y la coherencia de las políticas, siempre que se acompañe de financiación y facultades reales”.

(Fretes et al., 2015, p. 44)

La ausencia de ese escalón autónomo en Guatemala y República Dominicana limita la descentralización en términos de inversión, regulación y gestión, perpetuando el control del poder central en los sectores principales y relegando a los municipios a un rol limitado a la escala local. El análisis de la distribución de competencias sectoriales en Guatemala y República Dominicana pone de relieve la inexistencia de un nivel intermedio con autonomía política y fiscal. Los sectores de salud, educación, infraestructura, desarrollo económico, medio ambiente y seguridad se conducen principalmente desde el gobierno central, mientras los municipios asumen funciones locales o complementarias. Este modelo lleva a una descentralización mínima o, en el mejor de los casos, a la desconcentración ministerial, sin una auténtica delegación o descentralización plena (Rondinelli, 1981).

- Centralización en Salud y Educación: Ambos países concentran las competencias en los ministerios, estableciendo direcciones departamentales o provinciales que responden jerárquicamente al nivel central. No hay un órgano subnacional con capacidad para decidir sobre asignaciones presupuestarias o planes específicos.
- Infraestructura y Desarrollo Económico: El control de la obra pública y de las políticas de fomento recae en instituciones nacionales, sin que los departamentos guatemaltecos ni las provincias dominicanas detentan potestades de planificación regional. Ello obstaculiza la definición de estrategias territoriales amplias.
- Medio Ambiente: La gestión se mantiene centralizada, con discretas atribuciones municipales en residuos sólidos y la ausencia de un ente intermedio que lidere la protección de ecosistemas compartidos.
- Seguridad Pública: La policía nacional conserva la competencia exclusiva, no existiendo cuerpos subnacionales ni autoridad intermedia electa para gestionar planes de prevención o control.

Este panorama responde a causas históricas: el fortalecimiento del poder ejecutivo, la priorización de la autonomía municipal en detrimento del nivel intermedio y la desconfianza hacia la creación de espacios políticos regionales. Sin embargo, la literatura y las experiencias de otros países sugieren que un gobierno intermedio podría facilitar la coordinación de políticas en asuntos que superan lo municipal (Falleti, 2005). La creación de un marco legal que consagre la elección de gobernadores departamentales/provinciales y la asignación de competencias concretas constituiría un paso relevante hacia una descentralización real.

“La arquitectura institucional guatemalteca y dominicana presenta un vacío a nivel intermedio, lo que incide en la ineficacia de los programas sectoriales y la falta de visión integral del territorio. Reforzar ese escalón con elección popular y potestades fiscales permitiría superar la fragmentación actual”.

(Fretes et al., 2015, p. 48)

No obstante, este tipo de reforma encontraría obstáculos, como la posible resistencia de las élites centrales y la complejidad de modificar las constituciones o leyes orgánicas. También se requeriría una fase de capacitación y transferencia gradual de responsabilidades, evitando una descentralización precipitada que generase duplicidades o vacíos legales (Smoke, 2003).

Otro factor es el diseño de mecanismos de financiamiento. Para que un gobierno intermedio ejerza competencias sectoriales, se necesita un régimen de transferencias o recaudación propia. De lo contrario, la dependencia financiera hacia el centro se perpetuaría. Además, se recomienda contemplar la participación ciudadana en la elección de autoridades departamentales/provinciales, lo cual legitimaría su accionar político (Moya Pons, 2008). La implementación escalonada, empezando por áreas principales (por ejemplo, infraestructura y desarrollo económico), podría ser una vía intermedia, probando la eficacia de la descentralización sin alterar bruscamente el resto de sectores.

VI. Incidencia en políticas públicas: análisis comparado

La incidencia en políticas públicas alude a la capacidad de los diversos niveles de gobierno para influir en la definición de objetivos, la asignación de recursos y la implementación de acciones concretas que impacten la vida de la ciudadanía. En el análisis comparado de Guatemala y República Dominicana, se ha observado un diseño institucional caracterizado por el centralismo y la escasa autonomía de los niveles intermedios (departamentos y provincias, respectivamente). Este panorama condiciona la forma en que las políticas se conciben, se formulan y se llevan a la práctica.

En la literatura especializada, la incidencia se asocia a tres dimensiones principales: *inversión, regulación y gestión* (Falleti, 2005). Estas dimensiones permiten indagar en el grado de intervención real que un nivel de gobierno ejerce sobre las políticas sectoriales. Cuando un gobierno subnacional puede decidir y ejecutar inversiones, elaborar regulaciones con fuerza legal o gestionar de manera autónoma programas y servicios, se considera que existe una incidencia efectiva en la política pública. Por el contrario, si las prerrogativas son nominales o se restringen a la simple coordinación sin poder decisorio, la incidencia se califica como mínima o nula (Rondinelli, 1981).

En Guatemala, el dominio central en la mayoría de los sectores (educación, salud, infraestructura, desarrollo económico, medio ambiente y seguridad) ha derivado en un modelo en el que los departamentos no articulan planes ni administran presupuestos por cuenta propia. Esta dinámica se vincula con la designación de gobernadores, quienes carecen de legitimidad electoral y están sujetos a la autoridad del Poder Ejecutivo. Por su parte, los municipios cuentan con autonomía constitucional, pero limitada a la escala local, sin un liderazgo en asuntos supramunicipales. Al no existir un nivel departamental con poder de mando y recursos, la incidencia departamental en la inversión, la regulación y la gestión de políticas públicas se reduce al mínimo.

En República Dominicana, la figura del gobernador provincial cumple un rol igualmente dependiente del gobierno central. Este funcionario coordina con ministerios y organismos nacionales, pero no posee facultades para legislar o asignar presupuestos (Moya Pons, 2008). Los municipios tienen autonomía relativa —reconocida en la Ley 176-07— para la gestión de servicios locales, mas no inciden en áreas que exceden su territorio. Ante la inexistencia de un gobierno provincial electo, la articulación de iniciativas de alcance regional o intermunicipal depende de decisiones centrales, repitiéndose el patrón de baja incidencia en la escala intermedia.

La centralización de las decisiones en la Administración Central impide que los departamentos y las provincias asuman un papel efectivo en la priorización de inversiones y en la reglamentación de materias sectoriales, dejando a los municipios iniciativas meramente locales. Este escenario limita la respuesta a problemáticas que trascienden los límites municipales, tales como la planificación del territorio, la gestión ambiental o la provisión de infraestructura de escala regional.

De la comparación surge una interrogante: ¿Cómo se refleja esta estructura en la incidencia sobre políticas públicas concretas? Para responder, en las siguientes páginas se analizan diversos ejemplos sectoriales, observando quién define prioridades, cómo se asignan recursos y hasta qué punto el nivel intermedio participa. El objetivo es evidenciar las consecuencias prácticas del centralismo y la falta de un ente subnacional autónomo en la eficacia y la equidad de las intervenciones estatales.

La discusión se apoya en documentos oficiales, estudios académicos y experiencias empíricas recogidas en informes de organizaciones internacionales. Con ello, se pretende no solo describir el grado de incidencia, sino también identificar posibles vías de reforma que fortalezcan la gobernanza multinivel en Guatemala y República Dominicana, mejorando la capacidad de los territorios para atender sus necesidades.

A. Inversión pública

La inversión pública engloba la asignación de recursos financieros para infraestructura, equipamiento, servicios y programas que benefician a la población. En Estados con un alto grado de centralización, la inversión se concentra en los ministerios, que definen prioridades y ejecutan proyectos a escala nacional. La participación de los niveles subnacionales suele consistir en proponer iniciativas o coadyuvar en su implementación, sin poder de decisión real sobre el uso de los fondos (Falleti, 2005).

En Guatemala, la mayor parte de la inversión para carreteras, hospitales, escuelas o desarrollo económico se programa desde el Ministerio de Finanzas Públicas, con base en propuestas sectoriales de los ministerios competentes. Los departamentos no cuentan con un presupuesto propio ni potestades para recaudar impuestos, lo que contrasta con la autonomía relativa de los municipios. Sin embargo, la capacidad municipal se limita a pequeñas obras locales: pavimentación de calles, alumbrado público, mercados y otras mejoras de escala reducida. Para proyectos de alcance supramunicipal, como carreteras interdepartamentales o sistemas regionales de agua, el financiamiento y la planificación dependen del Ejecutivo central.

Una herramienta de coordinación en Guatemala son los Consejos Departamentales de Desarrollo (Decreto 11-2002). Estos consejos, integrados por el gobernador, alcaldes municipales y representantes de la sociedad civil, identifican y priorizan proyectos que serán financiados con recursos nacionales. No obstante, la aprobación final y la asignación de fondos se realizan en la capital, lo que reduce la incidencia efectiva de los departamentos en la definición de la cartera de inversiones. Si bien los Consejos influyen en la priorización local, carecen de un carácter vinculante para los ministerios.

En República Dominicana, la inversión pública se canaliza principalmente a través del Presupuesto General de la Nación, elaborado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por el Congreso Nacional (Moya Pons, 2008). El gobernador provincial no dispone de un fondo propio para ejecutar obras, por lo que se limita a gestionar solicitudes ante las instituciones nacionales. Los ayuntamientos, con las facultades de la Ley 176-07, pueden invertir en obras municipales, pero sus ingresos provienen en gran medida de las transferencias que reciben del gobierno central —un porcentaje que a menudo no se cumple en su totalidad y llega con retraso (MEPyD, 2012).

Este escenario provoca que las provincias con menor influencia política queden rezagadas, mientras las zonas turísticas o de interés estratégico reciben más atención del Ejecutivo:

“La estructura presupuestaria dominicana no concede un capítulo provincial, y los ayuntamientos manejan recursos insuficientes para planes de alcance supraurbano, perpetuando la dependencia del Poder Ejecutivo en materia de inversión de mayor escala”.

(Moya Pons, 2008, p. 173)

Como consecuencia, la incidencia subnacional en la inversión pública—sobre todo a nivel intermedio— es mínima en ambos países. Dado que los ministerios centrales retienen la autoridad presupuestaria, las políticas de desarrollo y las grandes obras de infraestructura se formulan lejos del territorio. Esto dificulta la adaptación de la inversión a las necesidades regionales y puede favorecer desequilibrios territoriales. Una gobernanza intermedia (con base electoral y atribuciones fiscales) podría impulsar planes de inversión regional que complementen la acción municipal y articulen los proyectos nacionales (Rondinelli, 1981). Sin embargo, ese nivel intermedio no existe de manera autónoma en Guatemala ni en República Dominicana, manteniendo las decisiones en la cúspide central.

B. Regulación y normativa

La regulación se refiere a la facultad de establecer normas, emitir decretos o dictar disposiciones vinculantes en distintos ámbitos de política pública. A diferencia de la inversión, la regulación no depende solo de recursos financieros, sino también de la potestad legal que se otorgue a los gobiernos subnacionales (Falleti, 2005). Cuando un nivel de gobierno posee competencia regulatoria, puede influir significativamente en sectores como uso del suelo, medio ambiente, comercio local, seguridad ciudadana, entre otros.

En Guatemala, el poder regulatorio sobre la mayoría de las materias sectoriales (salud, educación, infraestructura, medio ambiente, seguridad) recae en el Congreso y en los ministerios, sin que los departamentos tengan capacidad legislativa o reglamentaria (Constitución Política de la República de Guatemala, 1985). El gobernador departamental, siendo un funcionario designado, carece de atribuciones para emitir normas. Por su parte, los municipios sí cuentan con facultades para promulgar ordenanzas en asuntos de interés local, conforme al Artículo 253 de la Constitución y el Código Municipal (Decreto 12-2002). Ello se limita a la regulación de mercados, tránsito local, uso de suelo urbano, licencias de construcción y, en ciertos casos, ordenanzas ambientales dentro de la jurisdicción municipal.

El espacio regulatorio de los municipios guatemaltecos se contrae cuando se trata de cuestiones de competencia departamental o supramunicipal, pues no existe un ente regional que asuma la potestad de coordinar o emitir regulaciones de alcance más amplio. Como resultado, la normativa ambiental o de transporte intermunicipal se atomiza en múltiples ordenanzas locales, generando disparidades y vacíos en el nivel departamental.

En República Dominicana, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo concentran la potestad regulatoria en sectores clave (Moya Pons, 2008). La provincia carece de un órgano legislativo, al no existir un gobierno provincial electo. El gobernador se limita a “hacer cumplir los mandatos del Ejecutivo y coordinar iniciativas con los ministerios correspondientes” (Constitución de la República Dominicana, 2015, Art. 195). Los ayuntamientos, según la Ley 176-07, pueden dictar reglamentos y ordenanzas en temas locales (tránsito urbano, mercados, uso de suelo municipal, entre otros), pero su alcance no traspasa la escala municipal (Congreso Nacional, 2007).

La regulación medioambiental en ambos países ilustra este fenómeno. Los ministerios centrales (MARN en Guatemala y MIMARENA en República Dominicana) dictan normas para la protección de áreas protegidas, la emisión de licencias ambientales y la imposición de sanciones. Ni los departamentos guatemaltecos ni las provincias dominicanas participan en la formulación de políticas regionales de conservación o en la regulación de actividades productivas con impacto ecológico (MARN, 2021). La excepción está en los municipios, que pueden establecer lineamientos específicos de manejo de residuos o ruido, pero sin coordinación supramunicipal.

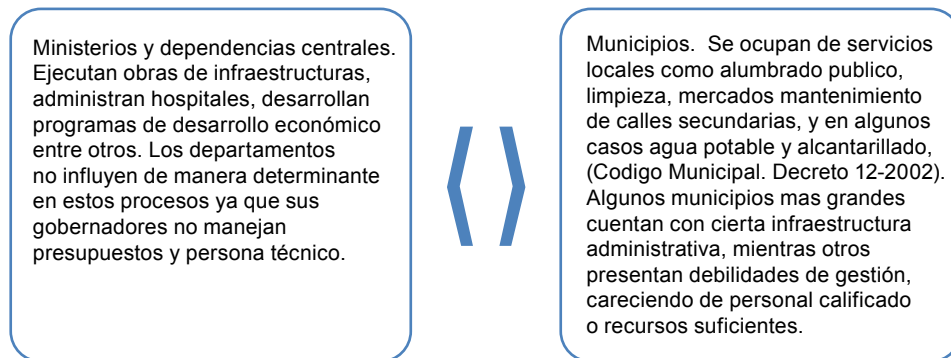
En términos de ordenamiento territorial, la situación es similar. En Guatemala, el ordenamiento se divide entre las competencias de los municipios y las disposiciones nacionales. No existe una planificación departamental con fuerza legal. En República Dominicana, los ayuntamientos elaboran planes de ordenamiento urbano, mientras el gobierno central define la estrategia general del territorio a través de instrumentos como la Estrategia Nacional de Desarrollo (MEPyD, 2012). Nuevamente, la figura provincial no interviene regulatoriamente.

Por lo tanto, la incidencia subnacional en regulación se limita al ámbito municipal, no alcanzando la escala intermedia por la inexistencia de un gobierno departamental o provincial autónomo. A nivel central, los ministerios continúan siendo los actores predominantes en la emisión de normas sectoriales, lo que se traduce en una falta de articulación para necesidades territoriales más amplias (Rondinelli, 1981). Una reforma que atribuyera potestades reglamentarias a un nivel intermedio electo permitiría uniformar criterios y atender problemas que rebasan los límites municipales, pero se requeriría cambios legislativos profundos.

C. Gestión e implementación

La gestión de políticas públicas se refiere a la coordinación de recursos humanos y materiales, la supervisión de procesos, la ejecución de planes y programas, así como la prestación directa de servicios. El grado de incidencia en la gestión depende tanto de la autonomía normativa como de la capacidad administrativa y la disponibilidad de recursos (Smoke, 2003). Cuando un nivel de gobierno posee facultades y competencias claras, puede traducir las decisiones y normas en acciones concretas en el territorio. En Guatemala, la gestión de proyectos y servicios suele distribuirse entre:

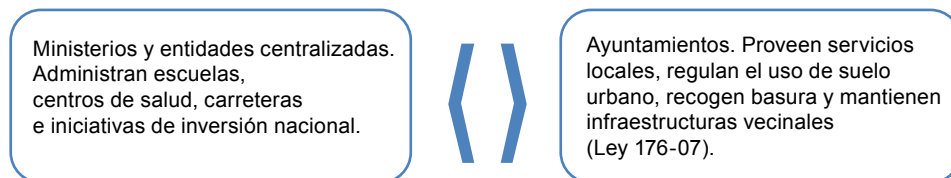
Diagrama 1
Gestión de proyectos y servicios en Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

La coordinación entre municipios y ministerios, en teoría, se articularía a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Decreto 11-2002), pero su efectividad se ve limitada por la ausencia de competencias ejecutivas. Los consejos buscan priorizar proyectos y articular la gestión municipal con la estatal, mas su carácter consultivo y la falta de un ente departamental con autonomía reducen la incidencia real en la implementación. En República Dominicana, la estructura de gestión replica el patrón central-municipal:

Diagrama 2
Gestión de proyectos y servicios en República Dominicana



Fuente: Elaboración propia.

La provincia no posee un aparato gestor, dado que el gobernador es un delegado del Poder Ejecutivo sin atribuciones para contratar personal o ejecutar presupuestos.

“La gestión de los programas públicos en el ámbito provincial es conducida por las instituciones nacionales, quedando el gobernador como un facilitador político y administrativo, sin capacidad autónoma de implementación”.

(Moya Pons, 2008, p. 175)

En consecuencia, la implementación de políticas de mayor escala —como planes sectoriales de salud, educación, o infraestructura— se mantiene verticalmente concentrada en la sede ministerial. Los municipios gestionan aspectos locales, pero la coordinación intermunicipal o supramunicipal carece de un ente que la promueva con fuerza legal. Esta situación impacta áreas como la gestión ambiental, la logística comercial o la seguridad, donde se precisan acciones conjuntas más allá de la escala municipal (Falleti, 2005).

Dado este panorama, la incidencia subnacional en la gestión se limita al ámbito local, mientras el nivel intermedio permanece inactivo en la ejecución. Aunque ciertos mecanismos de desconcentración (oficinas regionales o departamentales de los ministerios) acercan la administración central al territorio, no representan una descentralización efectiva, pues siguen respondiendo jerárquicamente a la capital, sin ajustarse a planes diseñados por autoridades intermedias inexistentes en lo político y fiscal.

Una reforma que estableciera gobiernos departamentales o provinciales con capacidad de gestión permitiría una mayor incidencia en la aplicación de políticas públicas, coordinando recursos y personal en torno a planes regionales. No obstante, los precedentes indican que la centralización histórica y la falta de voluntad política han impedido este paso tanto en Guatemala como en República Dominicana (Moya Pons, 2008). El resultado es la fragmentación de la gestión, con el gobierno central concentrando la ejecución de la mayoría de las acciones de impacto regional.

D. Eficacia y equidad de las políticas

La escasa incidencia subnacional en inversión, regulación y gestión repercute en la eficacia y la equidad de las políticas públicas de Guatemala y República Dominicana. Cuando los programas y proyectos se diseñan y ejecutan desde la capital, sin un escalón intermedio que represente los territorios y articule esfuerzos, surgen limitaciones que afectan los resultados (Rondinelli, 1981).

Cuadro 6
Síntesis de las repercusiones de la incidencia del nivel subnacional

Falta de adaptación a la realidad local y regional:	En sectores como la salud o la educación, la planeación central puede desconocer las características culturales, lingüísticas o productivas de determinadas regiones. En Guatemala, esto se hace evidente en departamentos con alta población indígena, donde la provisión de servicios no siempre se ajusta a la diversidad lingüística. En República Dominicana, provincias agrícolas alejadas de los polos turísticos reciben menor atención, retrasando su desarrollo (MEPyD, 2012).
Subutilización de recursos e ineficiencia:	Al no existir una autoridad intermedia que vincule a varios municipios, se pierden oportunidades de gestión conjunta de servicios o infraestructuras de mayor escala (Smoke, 2003). Por ejemplo, la creación de rellenos sanitarios regionales o la instalación de redes de transporte supramunicipales requiere de un ente que concentre financiamiento y coordinación, evitando la dispersión de recursos.
Brechas territoriales:	La asignación de inversiones se ve influida por factores políticos y la cercanía de determinados municipios o regiones al poder central. Esto puede derivar en desigualdades persistentes entre territorios con distinto nivel de influencia. "Las zonas costeras de República Dominicana ligadas al turismo reciben prioridad, mientras áreas rurales interiores permanecen rezagadas" (Moya Pons, 2008, p. 177). En Guatemala, los departamentos fronterizos del norte enfrentan una precariedad mayor en infraestructura y servicios, sin un gobierno intermedio que impulse su desarrollo.
Desarticulación de políticas sectoriales:	La ausencia de un nivel departamental o provincial con competencias para regular y coordinar propicia la desconexión entre áreas como medio ambiente, infraestructura, turismo y agricultura (Rondinelli, 1981). Un ejemplo es la sobreexplotación de recursos naturales: sin planes de ordenamiento territorial a escala intermedia, se superponen las regulaciones municipales y las normas nacionales, sin un enfoque integrado.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

El centralismo prevalece en la definición y gestión de políticas, generando una brecha entre la oferta nacional y la demanda local. Sin un nivel intermedio electo que represente los intereses de la región, la eficacia de las intervenciones se resiente y la disparidad territorial se afianza.

Desde el punto de vista de la equidad, la falta de canales institucionales para que las regiones menos favorecidas articulen propuestas y reciban recursos conforme a sus necesidades produce un sesgo a favor de las áreas más visibles o con mayor capacidad de cabildeo (Smoke, 2003). Esto afecta la distribución de la inversión en infraestructura básica y servicios sociales, intensificando la brecha urbano-rural. En Guatemala, muchas comunidades en los departamentos de Quiché, Alta Verapaz o Huehuetenango dependen casi totalmente de proyectos municipales o de ONG, pues no hay una autoridad intermedia que defienda sus demandas de desarrollo. Igualmente, en República Dominicana, las provincias costeras del este concentran inversiones turísticas, en tanto la región sur experimenta niveles de pobreza elevados sin un actor provincial que reivindique su situación (Moya Pons, 2008).

En suma, la débil incidencia subnacional en políticas públicas repercute negativamente en la eficacia y equidad de las intervenciones estatales.

"La ausencia de un escalón departamental o provincial limita la planificación integral, agrava el desequilibrio territorial y dificulta la respuesta a las particularidades de cada región".

(Fretes et al., 2015, p. 50)

Este diagnóstico refuerza la necesidad de explorar reformas que fortalezcan la gobernanza multinivel en Guatemala y República Dominicana.

La experiencia de baja incidencia subnacional en Guatemala y República Dominicana ofrece lecciones sobre cómo la configuración institucional impacta las políticas públicas. Diversos análisis comparados señalan que la existencia de un nivel intermedio electo con autonomía fiscal y competencial puede mejorar la coordinación territorial y permitir una mayor proximidad a las problemáticas supramunicipales (Falleti, 2005). La ausencia de este escalón en ambos países ha conducido a una gobernanza sumamente vertical, con consecuencias en la calidad de las políticas.

- Carencia de planes de desarrollo regional: en sistemas con gobiernos intermedios, suelen elaborarse planes de alcance regional que articulan la oferta de servicios, el ordenamiento territorial y la inversión (Rondinelli, 1981). Guatemala y República Dominicana, al no contar con entidades departamentales o provinciales autónomas, no generan de forma rutinaria instrumentos de planificación regional. El resultado es la fragmentación de las acciones, dispersas entre los ministerios y los municipios.
- Dependencia del lobby político: sin un gobierno intermedio legitimado por elección popular, los actores locales (alcaldes, organizaciones civiles, empresas) buscan influir directamente en la sede central, generando un "lobby" desorganizado. Esto puede favorecer a los municipios con mayor cercanía o habilidad política, en detrimento de los más aislados. Al carecer de representación subnacional cohesionada, las regiones con menor poder se rezagan en la atracción de recursos (Moya Pons, 2008).
- Sobrecarga de los municipios: con la autonomía local de Guatemala y República Dominicana, muchos problemas que exceden la escala municipal —manejo de cuencas, transporte intermunicipal, residuos sólidos de gran volumen— terminan sin respuesta o se resuelven mediante acuerdos informales entre varios ayuntamientos (Smoke, 2003). Esta "mancomunidad" voluntaria no suple la función de un escalón intermedio con competencias legales, pudiendo crear vacíos de gestión o disputas por recursos.
- Falta de coordinación intersectorial: el avance de políticas efectivas requiere articular actores y recursos de distintos ámbitos (educación, salud, ambiente, desarrollo económico). Sin una instancia departamental o provincial que integre dichas visiones, los ministerios y municipios operan con agendas paralelas. "Las duplicidades o contradicciones se vuelven frecuentes: un ministerio impulsa un proyecto en un territorio sin alinear criterios con el resto de instituciones, ni con una planificación de alcance regional" (Fretes et al., 2015, p. 52).
- Imposibilidad de reasignar funciones: un nivel intermedio electo podría asumir responsabilidades graduales en ciertos sectores, según su madurez administrativa (Falleti, 2005). Al no existir esta figura, no hay un mecanismo formal para traspasar competencias sectoriales o delegar gestión de fondos. Toda reforma descentralizadora se detiene en los municipios, que en muchos casos no poseen la masa crítica de recursos o capacidades para ejercerlas eficazmente.

La experiencia guatemalteca y dominicana muestra que el vacío en la escala intermedia conlleva una perpetuación de la centralización y una anarquía a nivel local, pues no hay una instancia subnacional capaz de orientar y coordinar las acciones municipales en materias de interés regional. Lo anterior sugiere que la mínima incidencia de los departamentos y provincias no solo afecta la calidad de las políticas, sino también la posibilidad de avanzar hacia una reforma descentralizadora más profunda. En otras palabras, la carencia de un escalón intermedio inhibe la innovación en la administración pública y limita la competitividad y el desarrollo homogéneo de los territorios (Smoke, 2003).

A continuación, se profundizará en la forma específica en que se manifiesta esta situación en distintos sectores críticos.

E. Casos sectoriales: salud y educación

Los ejemplos de salud y educación ilustran cómo la mínima incidencia en Guatemala y República Dominicana condiciona la efectividad de los servicios. En sistemas donde la rectoría y el financiamiento se concentran en los ministerios, se esperaría, en teoría, uniformidad en la calidad. Sin embargo, las brechas territoriales siguen siendo profundas, lo que revela las limitaciones del centralismo puro (Falleti, 2005).

Sector salud

Cuadro 7
Comparación sectorial salud

Guatemala	República Dominicana
El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social dirige la red de hospitales y centros de atención primaria. Los departamentos no definen estrategias sanitarias ni administran recursos, dependiendo de las Áreas de Salud, que responden jerárquicamente al ministerio (MSPAS, 2021). Los índices de desnutrición en regiones rurales reflejan la falta de planes específicos adaptados a las necesidades locales. Los municipios pueden contribuir con campañas de prevención, pero no hay un ente que coordine acciones a nivel departamental.	El Ministerio de Salud Pública asume la conducción del sistema, al tiempo que las gobernaciones provinciales no inciden en la asignación de personal o insumos (Ministerio de Salud Pública, 2020). El resultado es una disparidad entre las provincias costeras, con mayor inversión en centros de salud, y las regiones rurales, donde la escasez de servicios persiste (Moya Pons, 2008). Sin un gobierno intermedio que promueva planes sanitarios integrales, la atención primaria no se articula con proyectos locales de saneamiento o nutrición infantil.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

“La descentralización de la gestión sanitaria en países como Colombia o Ecuador ha permitido una mayor adaptación a las particularidades territoriales, mientras Guatemala y República Dominicana concentran la toma de decisiones en ministerios con poca sensibilidad al ámbito subnacional”.

(Fretes et al., 2015, p. 54)

Sector Educación

Cuadro 8
Comparación sectorial educación

Guatemala	República Dominicana
El Ministerio de Educación define el currículo y contrata al personal docente, a través de direcciones departamentales. No obstante, la tasa de analfabetismo y la brecha de acceso en áreas indígenas siguen siendo elevadas. El nivel departamental carece de competencias para adecuar programas a las características lingüísticas y culturales, lo que repercute en la calidad educativa (MINEDUC, 2020).	El Ministerio de Educación lleva la estrategia de universalización de la jornada escolar extendida, pero la implementación se gestiona desde la capital. El gobernador provincial no interviene y los ayuntamientos solo pueden mejorar la infraestructura escolar local. Las desigualdades entre la provincia de Santo Domingo y las zonas rurales se acentúan por la falta de un enfoque regional que coordine a varios municipios (Moya Pons, 2008).

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

En ambos casos, la incidencia subnacional se restringe a la esfera municipal, centrada en mantenimiento básico de escuelas o coordinación de actividades de salud preventiva. Como no existe un escalón departamental/provincial con potestades, la planificación integral brilla por su ausencia. La centralización excluye la posibilidad de crear planes diferenciados para regiones con altos índices de pobreza o condiciones geográficas adversas, dificultando la reducción de la brecha en indicadores educativos y sanitarios.

Una política de descentralización bien diseñada podría facultar a los gobiernos departamentales o provinciales para adaptar los programas de salud y educación a las características socioculturales, potenciando la calidad y cobertura de los servicios. Sin embargo, esto requeriría un cambio constitucional o legal que creara gobiernos intermedios con autonomía y recursos suficientes para incidir en estos sectores, lo cual no se ha concretado en Guatemala ni en República Dominicana.

F. Casos sectoriales: infraestructura y desarrollo económico

La provisión de infraestructura y la promoción del desarrollo económico demandan acciones que a menudo trascienden el ámbito municipal, por su magnitud y alcance regional. En un contexto de centralismo y ausencia de gobiernos intermedios con competencias, dichos sectores se ven afectados por la dispersión y la dependencia del Poder Ejecutivo (Rondinelli, 1981).

Infraestructura

Cuadro 9
Comparación sectorial infraestructura

Guatemala	República Dominicana
El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) decide sobre las carreteras nacionales, puentes y obras de mayor envergadura. Los departamentos se limitan a solicitar proyectos a través del gobernador o de los Consejos Departamentales de Desarrollo, cuya influencia es consultiva (CIV, 2018). Los municipios gestionan vías secundarias y caminos rurales, pero la ausencia de coordinación departamental reduce la posibilidad de planes viales integrados.	El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) maneja el grueso de la inversión en carreteras, puentes y obras viales estratégicas (MOPC, 2020). El gobernador provincial no controla recursos ni participa en la selección de proyectos. Esto genera brechas territoriales, al concentrarse las obras en zonas turísticas. Las provincias con menor relevancia económica reciben menos inversión, prolongando el rezago de su infraestructura.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

“La falta de una entidad subnacional con atribuciones y financiamiento en materia de infraestructura dificulta la planificación regional de obras, perpetuando la centralización de los grandes proyectos y la dispersión de los pequeños”.

(Fretes et al., 2015, p. 56)

Desarrollo económico

Cuadro 10
Comparación sectorial desarrollo económico

Guatemala	República Dominicana
El Ministerio de Economía y otras carteras sectoriales ejecutan programas de apoyo productivo y promoción comercial. Los municipios contribuyen con ferias locales, permisos de operación y mercadeo reducido (MINECO, 2020). Sin embargo, la insuficiencia de un nivel departamental impide diseñar estrategias de encadenamiento productivo o de atracción de inversión foránea en áreas con potencial agrícola, industrial o turístico.	El Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) y el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) impulsan la diversificación productiva y el fomento a las MIPYMES (MEPyD, 2012). Nuevamente, las provincias carecen de una instancia para coordinar proyectos de alcance intermunicipal, lo que favorece la dispersión de esfuerzos. “El turismo se concentra en polos privilegiados como Punta Cana, mientras regiones con potencial cultural o ecológico quedan desatendidas” (Moya Pons, 2008, p. 180).

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

La mínima incidencia subnacional en infraestructura y desarrollo económico se traduce en la imposibilidad de plantear planes de mediano y largo plazo a nivel regional, donde varios municipios se beneficien de proyectos compartidos. La atracción de inversiones extranjeras, la creación de corredores logísticos o la promoción de productos locales requieren una institucionalidad con potestades para articular políticas, hoy ausente en Guatemala y República Dominicana (Smoke, 2003).

La centralización de la gestión económica reduce la competitividad territorial, pues no se aprovechan las sinergias ni las estrategias de agrupamiento productivo que suelen emerger cuando hay un nivel intermedio con vocación de promover el desarrollo local. En la práctica, las disparidades crecen, especialmente en zonas rurales que no logran insertarse en la dinámica económica nacional, perpetuando la emigración y la dependencia de remesas.

La falta de un ente subnacional con capacidad de inversión, regulación y gestión en infraestructura y desarrollo económico frena la movilización de recursos regionales. Los municipios operan aislados en sus competencias locales, mientras el gobierno central prioriza áreas con mayor peso económico o político. Este patrón permite desequilibrios territoriales y obstaculiza la diversificación productiva, al no existir una gobernanza multinivel que equilibre la toma de decisiones.

G. Casos sectoriales: medio ambiente y seguridad pública

En temas como el medio ambiente y la seguridad pública, la coordinación entre múltiples escalas de gobierno es esencial, debido a la transversalidad de estos problemas. El centralismo en Guatemala y República Dominicana incide en la forma en que se abordan la protección ambiental y el combate a la criminalidad, generando vacíos en la escala intermedia (Falleti, 2005).

Medio ambiente

Cuadro 11
Comparación sectorial medio ambiente

Guatemala	República Dominicana
El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) dicta regulaciones y supervisa áreas protegidas, pero la mayoría de las operaciones se desconcentran en oficinas dependientes del nivel central (MARN, 2021). Los municipios emiten ordenanzas locales sobre residuos o contaminación sonora, sin un plan departamental que proteja cuencas o bosques de manera integral.	El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MIMARENA) ejerce la autoridad en parques nacionales y licencias ambientales (World Bank Group, 2019). Las provincias no participan de manera activa, quedando los ayuntamientos a cargo de la recolección de basura y el cuidado de sus entornos inmediatos. No se formula una visión regional para el manejo de ecosistemas compartidos.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

Ante la carencia de un gobierno intermedio con potestades, la gestión ambiental se fragmenta. El gobierno central regula y fiscaliza a grandes rasgos, mientras los municipios atienden microproblemáticas locales, sin articular planes regionales de adaptación climática, reforestación o manejo de residuos de forma unificada (Smoke, 2003).

Seguridad pública

Cuadro 12
Comparación sectorial seguridad pública

Guatemala	República Dominicana
La Policía Nacional Civil (PNC) responde al Ministerio de Gobernación, con comisarías en los departamentos. El gobernador no tiene mando policial ni competencias en seguridad, lo cual reduce la capacidad de diseñar planes específicos para cada territorio (MINGOB, 2020). Los municipios pueden contar con policías locales de tránsito o agentes de seguridad ciudadana, pero carecen de funciones de mayor alcance.	La Policía Nacional y el Ministerio de Interior y Policía centralizan el control de la seguridad. El gobernador provincial actúa como representante del Ejecutivo y coordina con los ayuntamientos acciones de vigilancia, sin poder decisorio (Ministerio de Interior y Policía, 2017). La delincuencia en áreas específicas se enfrenta con fuerzas enviadas desde la capital, sin una estructura intermedia capaz de formular planes de prevención a largo plazo.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

En ambos países, la seguridad se justifica como competencia nacional, puesto que implica la fuerza pública y la uniformidad de las normas penales. Sin embargo, en otros contextos se han ensayado esquemas donde los gobiernos regionales participan en la prevención del delito, la reinserción social o la vigilancia comunitaria (Falleti, 2005). Al no existir un nivel intermedio electo, la posibilidad de adaptar las estrategias a las particularidades de cada región se ve disminuida, generando una respuesta homogénea desde la capital.

“La exclusión de los departamentos y provincias en la planificación de la seguridad limita las iniciativas de cercanía policial y la cooperación intermunicipal para enfrentar problemas comunes, como narcotráfico en fronteras o violencia de pandillas en zonas específicas”.

(Moya Pons, 2008, p. 183)

Este enfoque vertical produce una distancia entre la policía y la comunidad, y a menudo no atiende las causas estructurales de la criminalidad local.

La incidencia reducida en medio ambiente y seguridad confirma el modelo centralista. Los ministerios asumen las funciones de mayor alcance, sin delegar facultades a un escalón intermedio. Ello repercute en una visión global poco ajustada a cada realidad local, dificultando la eficacia de las acciones, la coordinación y la creación de soluciones sostenibles a mediano plazo.

H. Perspectiva de la sociedad civil y participación ciudadana

La participación ciudadana constituye otro indicador de incidencia subnacional en políticas públicas. Cuando existe un nivel intermedio electo, la población puede ejercer control y exigir rendición de cuentas a dichas autoridades, influyendo en la agenda territorial. En la ausencia de ese escalón, la representación se fragmenta en los municipios y se concentra en el gobierno central, alejando al grueso de la ciudadanía de las decisiones de mayor escala (Falleti, 2005).

Consejos de Desarrollo en Guatemala

El Sistema de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002) articula distintos niveles (comunitario, municipal, departamental y regional) con la intención de fomentar la participación ciudadana en la priorización de proyectos. Sin embargo, los Consejos Departamentales de Desarrollo no son órganos de gobierno ni cuentan con poder vinculante para gestionar fondos o emitir normas. Esto limita el impacto de las demandas ciudadanas que surgen a escala departamental.

Juntas de vecinos y organizaciones en República Dominicana

La Ley 176-07 promueve la participación comunitaria a través de mecanismos en los municipios y el Distrito Nacional. Sin embargo, a nivel provincial no existe una instancia formal de consulta o decisión. El gobernador provincial puede convocar reuniones con actores locales, pero sin capacidad para resolver conflictos o autorizar presupuestos (Moya Pons, 2008).

“La sociedad civil dominicana participa en la escala municipal o nacional, sin un espacio provincial que canalice inquietudes y proyectos regionales, lo que reduce la incidencia del tejido social en políticas de mayor alcance”.

(MEPyD, 2012, p. 42)

Los actores sociales con más recursos suelen cabildar directamente en la capital, exacerbando la desigualdad representativa.

Iniciativas de cooperación internacional

En ambos países, organismos internacionales y agencias de cooperación impulsan proyectos locales, a menudo requiriendo la intervención de un nivel intermedio para garantizar la sostenibilidad. No encontrando esa autoridad, se ven obligados a negociar con ministerios centrales o con múltiples municipios de forma dispersa (Smoke, 2003). Esta carencia complica la ejecución de programas integrales y la rendición de cuentas a la población del territorio.

La mínima incidencia departamental o provincial repercute en la dificultad de la sociedad civil para articular demandas supramunicipales, como la construcción de carreteras intermunicipales, la gestión ambiental de cuencas o la implementación de planes de desarrollo productivo. En Guatemala, algunos

grupos indígenas han reclamado un reconocimiento mayor de la autonomía regional, sin encontrar un canal institucional en la escala departamental. En República Dominicana, organizaciones campesinas de provincias remotas ejercen escasa presión, ya que el gobernador carece de competencia para materializar las demandas en acciones concretas (Moya Pons, 2008).

“La ausencia de un gobierno intermedio electo con competencias y presupuesto impide la configuración de una ciudadanía regional, restándole fuerza a la participación y la fiscalización en las políticas públicas que afectan a varias jurisdicciones municipales”.

(Fretes et al., 2015, p. 58)

Así, la protesta o el cabildo suele dirigirse a la presidencia o al congreso nacional, saturando estos niveles y dejando a las regiones con un papel pasivo.

Desde la perspectiva de la sociedad civil y la participación, la escasa incidencia departamental/provincial agrava la desconexión entre el territorio y la toma de decisiones de mayor escala. Las instancias municipales no dan abasto para temas supralocales, mientras el gobierno central puede ignorar especificidades de las regiones. Una hipotética reforma que cree gobiernos intermedios autónomos abriría canales de participación más amplios, fortaleciendo la legitimidad de las políticas y la fiscalización ciudadana (Falletti, 2005).

I. Comparación y contrastes: Guatemala y República Dominicana

Si bien Guatemala y República Dominicana comparten el rasgo de centralismo y falta de un nivel intermedio electo, existen matices en la forma de incidir en las políticas públicas. A continuación, se señalan algunos contrastes y similitudes:

Autonomía municipal

Cuadro 13
Comparación y contrastes a nivel de autonomía municipal

Guatemala	República Dominicana
La Constitución de 1985 reconoce explícitamente la autonomía de los municipios, y el Código Municipal otorga competencias en servicios básicos y normativas locales (Decreto 12-2002). Los municipios ejercen un papel relevante en la provisión de ciertos servicios, aunque con dependencia financiera del Estado central.	La Ley 176-07 regula la autonomía municipal. Los ayuntamientos también administran servicios locales, y su financiamiento proviene de transferencias y de recaudación de arbitrios. La característica similar es que esta autonomía no se extiende a la provincia, cuyo gobernador sigue siendo un delegado del Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

Participación de la sociedad civil

Cuadro 14
Comparación y contrastes a nivel de participación de la sociedad civil

Guatemala	República Dominicana
Dispone de Consejos de Desarrollo a varios niveles, incluido el departamental, pero son órganos consultivos sin potestad ejecutiva.	Se fomenta la participación en el ámbito municipal, mas la provincia no cuenta con mecanismos formales de deliberación que incidan en las políticas nacionales.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

En ambos contextos, se observa un canal de participación local y uno nacional, sin un escalón intermedio efectivo.

Inversión y financiamiento

Cuadro 15
Comparación y contrastes a nivel de inversión y financiamiento

Guatemala	República Dominicana
Los Consejos Departamentales de Desarrollo priorizan proyectos financiados por el gobierno central, pero no legislan ni recaudan fondos propios.	El presupuesto nacional se formula sin un componente provincial, y los ayuntamientos solo manejan el porcentaje que les corresponde por mandato legal, a menudo incompleto o retrasado (MEPyD, 2012).

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

La similitud radica en que la inversión de gran escala y las decisiones presupuestarias centrales no involucran un nivel intermedio.

Historia y política

Cuadro 16
Comparación y contrastes a nivel de historia y política

Guatemala	República Dominicana
Su historia reciente incluye un conflicto armado interno que reforzó la centralización, y la Constitución de 1985 privilegió la autonomía municipal sin reformar el nivel departamental.	Una tradición presidencialista se consolidó con el paso de dictaduras y gobiernos autoritarios, perpetuando la concentración del poder en la presidencia (Moya Pons, 2008).

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial de los países.

En ambos casos, la modernización del Estado no ha contemplado la creación o el fortalecimiento de una instancia subnacional intermedia con legitimidad electoral.

Perspectivas de reforma

En Guatemala, se han propuesto iniciativas para elegir gobernadores y dotar de facultades a los departamentos (Congreso de la República, 2018), sin éxito hasta la fecha.

En República Dominicana, diversos analistas plantean la posibilidad de organismos provinciales con competencias, pero la voluntad política de impulsar dicha reforma es escasa (Moya Pons, 2008).

Es decir, las discusiones existen en ambos países, pero no han cristalizado en reformas de descentralización real.

“La comparación sugiere que, pese a matices históricos e institucionales, Guatemala y República Dominicana comparten un mismo rasgo estructural: la ausencia de un gobierno intermedio electo que limite el centralismo y permita la formulación de políticas territoriales integradas”.

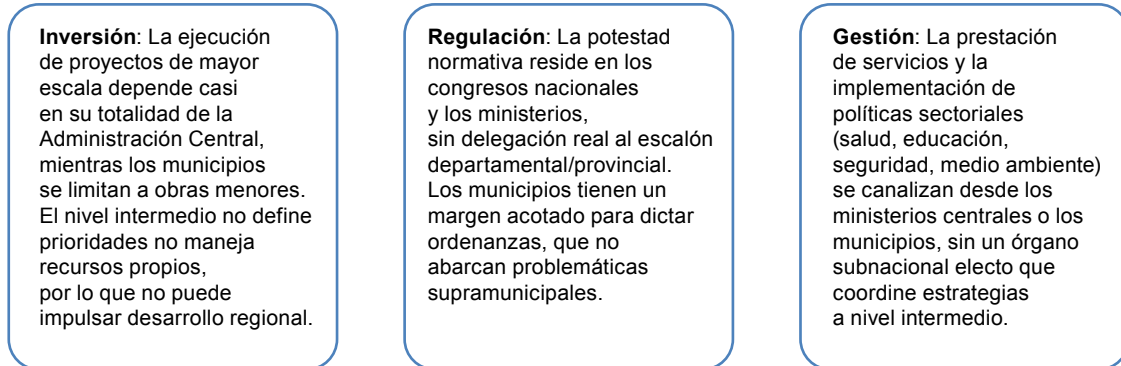
(Fretes et al., 2015, p. 60)

En consecuencia, la incidencia de los departamentos y provincias en la definición y ejecución de políticas públicas se ubica en un nivel mínimo o nulo, dejando la esfera local a los municipios y la nacional a los ministerios y al presidente.

El análisis comparado de la incidencia en políticas públicas entre Guatemala y República Dominicana expone un esquema de centralismo extremo donde los departamentos y provincias carecen de un rol significativo en la elaboración, decisión y aplicación de acciones gubernamentales que afectan a amplios sectores de la población.

A lo largo del capítulo, se han descrito las consecuencias de esta estructura, enfatizando la influencia marginal del nivel intermedio en la inversión, la regulación y la gestión:

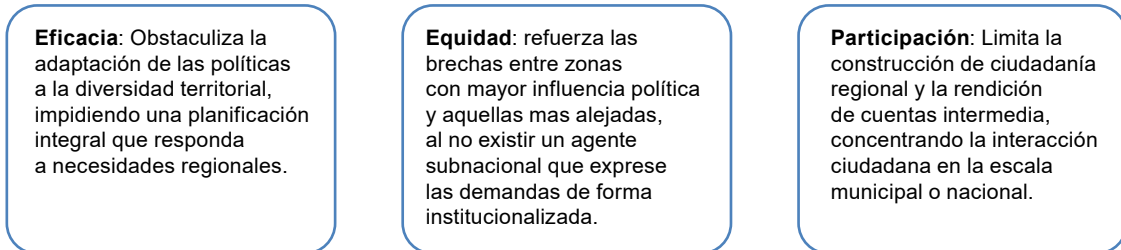
Diagrama 3
Descripción de inversión, regulación y gestión



Fuente: Elaboración propia.

Como resultado, la incidencia de los departamentos y provincias en la política pública se reduce al acompañamiento de iniciativas ministeriales y a la participación en instancias consultivas (Consejos de Desarrollo en Guatemala o reuniones provinciales en República Dominicana). Esta realidad impacta:

Diagrama 4
Impactos en la eficacia, equidad y participación



Fuente: Elaboración propia.

La comparación revela similitudes en la ausencia de un gobierno intermedio electo y las consecuencias negativas para la gobernanza multinivel (Rondinelli, 1981; Falleti, 2005). Si bien existen propuestas para reformar la figura de los gobernadores en Guatemala y para otorgar competencias a las provincias en República Dominicana, hasta la fecha no se han concretado.

“La experiencia internacional sugiere que la creación de un escalón subnacional legitimado, con facultades legales y fiscales, podría mejorar la incidencia en políticas públicas, fomentando soluciones regionales y participación más amplia”.

(Fretes et al., 2015, p. 63)

La centralización en ambos países limita la incidencia del nivel intermedio en toda la cadena de elaboración de políticas —desde la decisión hasta la implementación. La autonomía municipal, si bien relevante, no suple la necesidad de coordinar y gestionar cuestiones que superan el alcance local. Dado este diagnóstico, se plantean reflexiones orientadas a impulsar reformas institucionales, a fin de dotar a los departamentos o provincias de competencias claras, legitimidad democrática y financiamiento suficiente para ejercer un rol efectivo en las políticas públicas.

La descentralización gradual, acompañada de fortalecimiento de capacidades, podría conducir a una mayor eficiencia y equidad en la gobernanza de Guatemala y República Dominicana, promoviendo un desarrollo territorial más armónico y una mayor implicación de la ciudadanía en la construcción de su futuro.

VII. Conclusiones finales

Las recomendaciones y directrices generales aquí presentadas configuran un mapa de ruta para que Guatemala y República Dominicana emprendan un conjunto de reformas que superen el centralismo histórico y la dependencia excesiva de los municipios. Para tal propósito, este estudio comparado ha dado cuenta de las similitudes y diferencias que subyacen a la necesidad de fortalecer la escala subnacional de gobierno, para poder disminuir las brechas socio territoriales existentes.

En el caso de Guatemala, bajo las directrices actuales de gobierno tiene la oportunidad de edificar un modelo propio, consensuado con los actores políticos y sociales, que reconozca la pluralidad cultural y territorial, y que refuerce la gobernanza democrática. Con la adecuada planificación y un enfoque progresivo, la reforma departamental podría volverse una realidad en el mediano plazo, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la mejora del servicio público para los guatemaltecos.

Por otro lado, para el caso de República Dominicana —donde el gobernador provincial carece de atribuciones y recursos— revela la necesidad de dar al departamento un estatus electo, un financiamiento suficiente y la facultad de coordinar planes de desarrollo integral. Al mismo tiempo, manteniendo la autonomía municipal, no el afán de buscar sustituir a las alcaldías, sino fortalecer la cooperación en asuntos supramunicipales. Parafraseando a Falletti (2005), se debe considerar que descentralización real demanda una asignación de competencias explícitas, un sistema financiero, la profesionalización de la administración subnacional y la participación activa de la sociedad civil en la definición y control de las políticas.

Finalmente, sobre cada uno de los puntos discutidos —normativa, financiamiento, coordinación, profesionalización y participación— converge en la idea de que a nivel departamental para el caso de Guatemala o provincial para el caso de República Dominicana, los gobiernos subnacionales asuman el liderazgo en áreas de su competencia, permitiendo a los municipios dedicarse a su escala local y al gobierno central enfocarse en el plano nacional. Este rediseño aportaría mayor eficacia, equidad e inclusión en la gestión pública, respondiendo a las deudas históricas en materia de desarrollo territorial y cohesión social que arrastran ambos países por décadas.

Bibliografía

- Banco Central de la República Dominicana. (2024). Series estadísticas macroeconómicas.
- BID. (2024). Programa de Resiliencia Climática de Puentes DR-L1166. <https://www.iadb.org/es/proyecto/DR-L1166>
- CIV (2018). Reformulación y actualización del Plan de Desarrollo Vial 2018-2032.
- CNE (2023). Plan Energético Nacional República Dominicana 2022.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión (LC/CRP.18/3), Santiago, 2021.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe (LC/CRP.17/3), Santiago, 2019.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (2014) Plan Nacional de Desarrollo: K'atun Nuestra Guatemala 2032.
- Constitución de la República Dominicana. (2015).
- Constitución Política de la República de Guatemala. (1985).
- Decreto 11-2002 (Guatemala). Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- Decreto 12-2002 (Guatemala). Código Municipal.
- MOPC (2022) Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura Vial en la República Dominicana. Programa DR -L1151. <https://www.mopc.gob.do/transparencia/compras-y-contrataciones-mopc/proyectos-financiados-con-recursos-externos/2022/programa-bid-no-dr-l1151/>
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Finot, I. (2003). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local. Naciones Unidas. ILPES Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional.
- Fretes Cibils, V., Ter-Minassian, T., Scrofina, J. S., Ortega, F., Ríos, G., Rasteletti, A., Ramírez Verdugo, A., Pineda, E., Martínez-Vázquez, J., Sepúlveda, C., Canavire-Bacarreza, G., Zenteno, J., España Eljaiek, I., Sánchez Torres, F., Brosio, G., Templado, I., Moskovits, C., Cristini, M., Auguste, S., & Artana, D. (2015). Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How. <https://doi.org/10.18235/0012574>
- Germanwatch. (2023). Global Climate Risk Index.
- ILPES. (2022). Informe de actividades 2021-2022.
- Inter-Agency Standing Committee and the European Commission, INFORM REPORT 2023; Shared evidence for managing crises and disasters, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/073809, JRC134138.

- Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x>
- Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(6), 1462-1481.
- Ley 176-07 (RD). (2007). Ley del Distrito Nacional y los Municipios.
- Ministerio de Economía (RD) (2021). Plan Nacional de Infraestructura 2020-2030
- Ministerio de Educación (Guatemala). (2020). Informe General de la República de Guatemala 2020.
- Ministerio de Educación (RD). (2017a). Plan Estratégico 2017-2020.
- Ministerio de Interior y Policía (RD). (2017b). Informe de avance de Nuestra Transformación Policial.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (RD). (2020). Plan Nacional de Infraestructura 2020-2030.
- Ministerio de Economía (RD) (2021). Plan Nacional de Infraestructura 2020-2030
- Ministerio de Salud Pública (RD). (2020). Plan Estratégico Institucional 2020-2024.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Guatemala). (2021). Plan Estratégico de Salud 2020-2024.
- MINECO. (2020a). Política Nacional de Competitividad.
- MINGOB. (2020b). Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2020-2024.
- Moya Pons, F. (2008). La otra historia Dominicana.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace.
- Prud'Homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *World Bank Research Observer*, 10, 201-220. <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>
- Rondinelli, D. A. (1981). Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries. *IRAS*, 2, 133-146. <https://doi.org/10.1177/002085238004700205>
- SEGEPLAN. (2024). La Primera Cosecha, informe presidencial.
- Smoke, P. (2003). Decentralisation in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23(1), 7-16. <https://doi.org/10.1002/pad.255>
- Wibbels E, Arce M. Globalization, Taxation, and Burden-Shifting in Latin America. *International Organization*. (2003). 57(1):111-136. doi:10.1017/S0020818303571041
- World Bank Group (RD). (2019). Marco de Gestión Ambiental y Social.

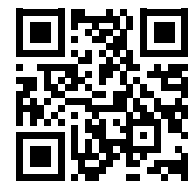
En este documento se analizan de manera comparada los sistemas de descentralización y gobernanza en Guatemala y la República Dominicana, y se identifican las principales diferencias y similitudes en la distribución de competencias, la incidencia de las políticas públicas y los mecanismos de participación ciudadana. Se busca, asimismo, construir un marco teórico y empírico que permita extraer lecciones aplicables y ofrecer recomendaciones y directrices generales que fortalezcan la capacidad del Estado para atender las necesidades territoriales de manera eficiente y equitativa.

El estudio se enmarca en un contexto regional en que el interés por la descentralización y la gobernanza multinivel es cada vez mayor en América Latina y el Caribe. Organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han señalado que la descentralización es un mecanismo para incrementar la eficacia en la administración pública, mejorar la calidad de los servicios y promover el desarrollo equitativo. Se fundamentará en este análisis que estos avances solo se materializan cuando se consolida un nivel intermedio que articule las políticas locales con las directrices nacionales.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

Versión digital disponible online



<https://bit.ly/CEPAL2026-3S>