Egon Montecinos[*]

Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática[**]

Abstract

This paper presents a revision of current state of Latin America decentralization studies, as well as a classification according to their theoretical approach. Studies of decentralization coming from economic, sociologic, political, new public management and internationals agencies' approaches are identified. The main issue of each one is examined, introducing some analytical elements that can set a future research agenda, which mains challenges are related to the need of more multidisciplinary and comparatives studies; these should review the causes of the contrasted outcomes of decentralization process, both in Latin America as in each country.

Keywords: *decentralization, economics approach, sociologic approach, politologic approach, new public management approach, internationals agencies.*

Resumen

En este artículo se hace una revisión del estado actual de los estudios relacionados con la descentralización en América Latina y se les clasifica de acuerdo al enfoque teórico que la aborda. De esta manera, se identifican los estudios de descentralización provenientes del enfoque económico, sociológico, politológico, de la nueva gestión pública y el correspondiente a los organismos internacionales. En cada uno de ellos se examina la preocupación central en torno a la descentralización y se presentan algunos elementos analíticos que pueden configurar una agenda de investigación futura en la materia. Los principales desafíos de esta agenda se relacionan con la necesidad de impulsar más estudios multidisciplinarios y comparados asociados a revisar las causas de los contrastantes resultados que muestra el proceso de descentralización, tanto en la región como en cada uno de los países en particular.

Palabras clave: descentralización, enfoque económico, enfoque politológico, enfoque sociológico, enfoque de la nueva gestión pública, organismos internacionales.

1. Introducción

En el contexto de la globalización y la revolución científico-tecnológica –además de la democratización en América Latina-, el proceso centralizador de la sociedad, la economía y la política ha dado lugar a su antítesis: la descentralización. En este artículo, de manera general, se entiende por descentralización aquel proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno[1] . En América Latina la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales podemos destacar: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo "desde abajo", contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública[2] . No obstante, independiente del objetivo inicial que se adjudique a la descentralización, existe consenso respecto de que se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que –de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas- se propuso fortalecer y consolidar un camino político más democrático y eficiente para la región.

Este fenómeno ha traído como consecuencia que el tema se haya generalizado lo suficiente y hoy ocupe importantes lugares en la agenda de discusión de la región, tanto en centros académicos y organismos internacionales como en los gobiernos nacionales, partidos políticos y sociedad civil. Se puede encontrar en la derecha y en la izquierda, en el país pequeño y en el grande y en cualquiera de los continentes, y su generalización se puede asemejar al interés suscitado por la democracia, los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo, entre otros (Carrión, 2003).

Este hecho ha generado que en la literatura se puedan distinguir diferentes enfoques teóricos o corrientes que abordan la temática de la descentralización. En este artículo los estudios de la descentralización se ordenan en cinco grupos[3] , los cuales son clasificados de acuerdo al enfoque o énfasis teórico que se hace del tema. De esta manera se identifican los estudios con un enfoque **económico** en su vertiente del federalismo fiscal y el regionalismo; los estudios con un enfoque **sociológico**, los estudios con un enfoque asociado a la **nueva gestión pública**; los estudios con un enfoque **politológico**, y por último, los estudios que se relacionan con lo que autores como Fernández (2002) denominan el enfoque del **optimismo multilateral**. En estos cinco grupos se hace una revisión de los principales trabajos sobre la descentralización con el objetivo de examinar sus principales preocupaciones y contextualizar el estado actual de la temática, para finalmente plantear una agenda de investigación futura en la materia.

2. El enfoque económico de la descentralización: federalismo fiscal y regionalismo

2.1. El federalismo fiscal y la descentralización

Una primera vertiente de la línea económica que ha abordado la temática es el federalismo fiscal[4] . Este enfoque asocia la descentralización con la co-partici-

* Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local (CEDER), Universidad de Los Lagos (Osorno, Chile). E-mail: egonelier@hotmail.com.

** El autor agradece los valiosos aportes y comentarios realizados por los integrantes del seminario de tesis "Instituciones Políticas y Democracia", del doctorado en Ciencia Política promoción 2003-2006 en FLACSO-México. Se agradece en especial al Dr. Diego Reynoso y a mis compañeros y amigos Moisés, Juan y Raúl. Recibido el 14 de septiembre de 2004, aprobado el 26 de noviembre de 2004.

[1] El objetivo fundamental de este artículo no es discutir las distintas acepciones y significados que existen en torno a la descentralización. Para profundizar en el concepto de descentralización y sus distintas dimensiones se recomienda ver Borja (1987); Von Haldenwang (1990); Finot (2001); Rondinelli (1989); Boisier (1990 y 1992); Rufián y Palma (1989 y 1993); Bennett (1994); Campbell y otros (1991); Prud'Homme (1994) y Orlansky (1998).

[2] Todos estos fines responden a las distintas corrientes que impulsan la descentralización, como la visión pluralista, la visión económica y de la nueva derecha. Para una mayor profundización en este punto ver Mejía (2002).

[3] Esta clasificación no es disciplinar y sólo hace alusión a énfasis teóricos que se hacen en los estudios de la descentralización; además, no pretende ser exhaustiva ni mutuamente excluyente, por lo que puede que un autor o estudio aparezca en varios de los enfoques señalados.

[4] Algunos autores tradicionales y frecuentemente citados cuando se habla de federalismo fiscal son Samuelson (1954); Tiebout (1956); Ostrom, Tiebout y Warren (1961); Olson (1969) y Oates (1972).

pación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. Las investigaciones giran en torno a la estructura de ingreso más apropiada para los niveles subnacionales y plantean que si éstos ejercen importantes funciones de gasto también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso (Nickson, 1998). Es decir, se supone que los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados (Bird, 1999).

Cuando se habla de federalismo fiscal[5] se hace alusión tanto al tema de los ingresos como al del gasto por su estrecha vinculación, cuestión que se sustenta con lo que Olson (1969) denomina la equivalencia fiscal. Esta idea sugiere que los impuestos que pagan los individuos deben estar relacionados con los beneficios que reciben y que las transferencias intergubernamentales sólo deben darse hacia aquellas regiones más desfavorecidas que no pueden proveerse de servicios públicos satisfactorios (Rojas, 1999).

La descentralización, desde la perspectiva fiscal, ha adquirido un gran consenso incluso en países con una larga tradición centralista. Este consenso se ha alcanzado en materia de decisiones y relaciones intergubernamentales de carácter fiscal del Estado-nación con los niveles subnacionales debido, entre otras cosas, al ambiente cada día más competitivo al cual se enfrentan los gobiernos nacionales y subnacionales. Esta cuestión ha generado presiones adicionales para mejorar la calidad de los servicios y los impuestos del Estado en sus distintos niveles de gobierno (López y Artana, 1994).

No obstante, Bardhan (2002) ha señalado últimamente que los estudios sobre la descentralización en los países en vías de desarrollo (pero fundamentalmente en América Latina) se han realizado desde una teoría del federalismo fiscal que se ha inspirado en la realidad de países desarrollados. El autor constata que los contextos institucionales y las estructuras de incentivos políticos, fiscales y organizativos no son los mismos para todos los países. Por ello, pone de manifiesto la necesidad de desarrollar estudios sobre la descentralización que vayan más allá del federalismo fiscal, el cual en muchos casos no se adecua con los diseños institucionales de los países en vías de desarrollo y/o sub-desarrollados. Este aspecto ha hecho que no se pueda hablar de un único modelo de descentralización fiscal para la región; por el contrario, en la práctica encontramos diferentes modelos fiscales de descentralización, así como similitudes en cada uno de los países de América Latina, sean estos pequeños o grandes (Arze y Martínez, 2004).

El principal problema del modelo teórico del federalismo fiscal es que se ha desarrollado bajo el caso empírico de las experiencias de las ciudades y estados de Estados Unidos; consecuentemente, cuando se realizan investigaciones y estudios inspirados en este enfoque, no se logran reflejar las distintas realidades de los países en desarrollo o en transición a una economía capitalista (Bardhan, 2002).

Por ejemplo, uno de los supuestos teóricos sobre la literatura del federalismo fiscal es la eficiencia de la competición intergubernamental. Este supuesto consiste en que los distintos niveles de gobierno subnacional ofrecerán diferentes gastos e impuestos a sus ciudadanos, lo cual presupone que los individuos se moverán entre gobiernos subnacionales dependiendo de sus preferencias[6] . Esta condición no se da de ninguna manera en países como los nuestros, donde en muchos casos existen municipios en los cuales los bienes públicos son todavía comunitarios y específicos (Rosales, 1995).

Otro aspecto que el federalismo fiscal no considera es la debilidad de las instituciones locales en los países democráticos en vías de desarrollo. Este aspecto hace mucho más fácil la captura por parte de las elites locales del gobierno local y de los recursos fiscales transferidos desde el gobierno central, y puede volver a cimentar viejas prácticas autoritarias que con la descentralización se intentaba eliminar (Bardhan, 2002; Willis, Garman y Haggard, 1999; Nickson, 1998).

[5] Oates amplía en 1999 el concepto de federalismo fiscal más allá de temas presupuestarios, e indica que también se refiere a todo el conjunto de asuntos relacionados con la estructura vertical del sector público (tomado de Finot, 2001).

[6] Idea que también se conoce como "voto con los pies", la cual fue introducida por Tiebout (1956).

Asimismo, otros estudios como los de Perry (1999) indican que las medidas descentralizadoras en América Latina, al surgir por presiones políticas y no necesariamente por razones económicas, generaron grandes ineficiencias y desequilibrios fiscales; por tal motivo, el mismo autor agrega que las transferencias fiscales en la región han generado grandes problemas, como una gran inestabilidad macroeconómica, dificultades crediticias en los Estados y un gasto ineficiente en el nivel subnacional. En este sentido, los análisis indican que en el nivel municipal no se ha mejorado el desempeño con la descentralización, siendo ineficientes en términos del manejo de los recursos[7], mientras que en el nivel regional, provincial o estadual las disparidades territoriales del periodo 1985-1995[8] en algunos casos se han acrecentado (Finot, 2001). Por el contrario, en los países que históricamente son altamente descentralizados en materia fiscal, y donde los gobiernos locales financian gran parte de su gasto con contribuciones propias, se observa una mayor estabilidad económica: tal es el caso de Suiza o Estados Unidos (Perry, 1999).

2.2. El regionalismo y la descentralización

Esta línea de investigación relaciona la descentralización con la consolidación de una estrategia de desarrollo regional y local para hacer frente a la globalización y al ajuste estructural en la región[9]. Es un enfoque inspirador de investigaciones en torno a la generación de lo que se llama "territorios competitivos", los cuales contienen una fuerte articulación entre el sector público y el sector privado y una recuperación del rol del Estado a través del fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales (Boisier, 2001; Silva, 2003; Lira, 2003, Finot, 1999 y 2001, entre otros)[10].

Este enfoque considera a la descentralización como una fuerza que forma parte del proceso de globalización y de un cambio en los modelos de producción fordista a uno posfordista, lo cual requiere de desafíos sustantivos en las formas de producción para incorporarse a las megatendencias internacionales (De Mattos, 1989; Boisier, 1999 y 2001). La descentralización es vista como un medio para generar territorios competitivos, y los estudios actuales sobre ella y sobre la política de desarrollo regional ponen el énfasis en la construcción de ventajas competitivas territoriales mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos, la creación de entornos locales innovadores y la cooperación estratégica de los actores públicos y privados territoriales (Vásquez-Barquero, 2000; Silva, 2002 y 2003; Alburquerque *et al.*, 2001).

Con este fin, se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional y agencias de desarrollo local para impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración y coordinar políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno (Vázquez-Barquero, 2000; Alburquerque y otros, 2001 y 2002). De este modo, se ha producido una redefinición y descentralización de funciones de la política de desarrollo, donde la región o territorio ha adquirido un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo local (Lira, 2003; Boisier, 1999).

Es en este sentido que la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo han traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a organismos subnacionales situados por debajo del nivel central. En este sentido, la descentralización es considerada una herramienta fundamental para otorgarle un nuevo rol a los gobiernos subnacionales. Este nuevo rol le exige a éstos transformarse en animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada para el fortalecimiento del desarrollo regional y local (Ahu-

[7] Ineficiencia en el manejo de recursos, entendido como gasto municipal superior a los ingresos que generan los municipios en América Latina.

[8] Período que coincide con el inicio de la mayoría de los procesos de descentralización en la región y que tuvieron su origen y fundamento político en la crisis fiscal de los Estados latinoamericanos.

[9] A juicio del autor, este enfoque tiene su referente latinoamericano fundamentalmente en estudios vinculados a la CEPAL.

[10] Las investigaciones sobre la descentralización desde esta perspectiva se han centrado principalmente en los segundos niveles de gobierno, ya sean Estados, regiones y/o provincias, como medio para el fortalecimiento de procesos productivos locales.

mada, 2002). Esta orientación de la descentralización también ha estimulado investigaciones y debates muy prósperos relacionados con la descentralización del Estado y el papel estratégico que debería cumplir en la construcción de las nuevas relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado en la era de la globalización (Boisier, 1990 y 1992; De Mattos, 1989; Coraggio, 1990 y 1997; Restrepo; 1994).

Algunas investigaciones (Alburquerque, Aghón y Cortés, 2001 y 2002) señalan que el surgimiento de las iniciativas de desarrollo regional y la descentralización han ampliado el ámbito de acción de las administraciones territoriales, el cual incluye ahora al desarrollo económico local (Lira, 2003). Aun cuando el objetivo último de los procesos de descentralización no haya sido promover el desarrollo económico local/regional, estos espacios de distribución del poder han sido aprovechados por distintas instancias del gobierno subnacional para hacer frente a las situaciones objetivas de la crisis económica y lograr mayor eficacia en sus actuaciones. De cualquier manera, estudios recientes como los de Silva (2003), Vázquez-Barquero (2000), Alburquerque, Aghón, Cortes (2001 y 2002), Boisier (1999 y 2001) y Ahumada (2002), constatan que en los procesos de descentralización más avanzados –es decir, con elección directa de las autoridades subnacionales, con capacidad de generar recursos fiscales locales y con gobiernos locales calificados- existen bases mucho más consistentes para generar territorios competitivos y propiciar iniciativas de desarrollo económico local que posicionen de mejor manera a los territorios en la era global.

3. El enfoque sociológico de la descentralización

Los estudios en esta línea asocian la descentralización con la utilidad que puede tener en distintos aspectos y procesos de la vida social y democrática de los países de la región, como por ejemplo, en la recuperación de la participación social y ciudadana[11] , en la provisión de los servicios sociales, en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y en los movimientos sociales (Cunill, 1991 y 1997; Palma, 1985; Rufián y Palma, 1993; Huerta *et al.*, 2000; Finot 1998, 1999 y 2003; De la Maza, Fernández y Navarro, 2004; Hernández, 2001). Reilly (1994) confirma esta situación señalando que a pesar del desequilibrado panorama económico y la urbanización desenfrenada en la mayoría de los países latinoamericanos, se observa una tendencia hacia el (re) descubrimiento de la sociedad civil y de dos instituciones relativamente ignoradas que han aparecido últimamente en el debate político de América Latina: las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos municipales.

Como la participación social es una actividad colectiva que implica que los actores sociales tengan cierta capacidad o poder de influencia en las decisiones que les conciernen, se parte del supuesto de que la vida local constituye el medio más natural para fortalecerla. Es por ello que dicho poder o influencia en la decisión se ve en principio favorecido con los procesos de descentralización que estarían facilitando el acercamiento de los ciudadanos en la gestión de lo público (Rufián y Palma, 1993). A su vez, estos procesos de descentralización también deberían estimular diversas formas de participación de la comunidad que incluye –entre otras cosas- nuevas instancias de representación política y de desarrollo, como por ejemplo sistemas de decisión innovadores que faciliten la selección y votación de temas de interés público (Verdesoto, 1998).

Los estudios de investigación en este enfoque se plantean diversas preguntas, pero todos tienen dos elementos comunes: a) la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; y b) la descentralización y participación como mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado. Las investigaciones en esta línea intentan superar el aspecto puramente procedimental de la democracia y la descentralización, y la preocupación central pasa a ser la incorporación de otros actores sociopolíticos en la agenda de la decisión pública local (García-Guadilla, 2002). No obstante, algunos estudios señalan que este aspecto implica algunos riesgos, ya que al impulsar procesos de descentralización sin hacer coincidir sus objetivos con la capacidad humana, técnica y admi-

[11] Autores como Cunill (1991) y De la Maza *et al.* (2004), entre otros, hacen la distinción conceptual entre participación social y participación ciudadana. No obstante, sólo para efectos de este manuscrito se usarán como sinónimos.

nistrativa que poseen los gobiernos locales para cumplirlo, se pueden generar más problemas que beneficios: por ejemplo, que el poder caiga en manos de caciques locales y/o que exista una mala utilización de los recursos fiscales (Willis, Garman y Haggard, 1999; Nickson, 1998). Esta condición se puede transformar en una situación altamente ineficiente en comparación con las características iniciales que se pretendía mejorar, y provocar situaciones clientelares que contribuirían a debilitar en vez de fortalecer los procesos democráticos locales (Carrillo, 2003; García-Guadilla, 2002).

Estas y otras consecuencias se pueden identificar como los efectos no deseados de la descentralización y pueden ser las causantes de que las políticas públicas implementadas durante el proceso no hayan sido eficientes, eficaces y útiles para la comunidad como se esperaba. Estos estudios ponen en cuestión de alguna manera la pertinencia y el uso que se le está dando a la descentralización política y fiscal en la región, fundamentalmente si se toman en cuenta los objetivos que la motivaron.

Algunos estudios inspirados en este enfoque, y que hacen un diagnóstico de los principales procesos de descentralización en América Latina, nos permiten apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que la descentralización haya generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia de la gestión pública (Finot, 1998 y 2001). A resultados similares llegan Huerta *et al.* (2000) en un estudio comparado sobre la participación ciudadana y la descentralización en Colombia, Chile y Guatemala. En cada uno de los casos se observaron diversos factores que obstaculizaron la consolidación de la descentralización, como por ejemplo la debilidad de los actores políticos y de los movimientos sociales, así como el asistencialismo y la cultura centralista existente en América Latina[12] . En definitiva, se detectó que los mecanismos de participación que supuestamente debía desatar la descentralización no se desempeñan de manera efectiva para la discusión y solución de los principales problemas de la comunidad.

Una conclusión que arrojan estos estudios es que aunque los procesos de descentralización están evolucionando positivamente, dicho avance no se ha acompañado de aspectos institucionales y políticos necesarios para consolidar el proceso (Huerta *et al.*, 2000). ¿Cómo superar esta debilidad? Algunas investigaciones y organismos internacionales como la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) plantean que una condición fundamental para lograr este cometido sería que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano a través del fortalecimiento decidido de las municipalidades (Castillo, Zafra y Villalba, 2001). Inclusive el propio nivel municipal no es suficiente: "La descentralización debe llegar hasta un nivel sub-municipal que permita el contacto directo con las organizaciones sociales de base" (Finot, 2001), alcanzando un grado de participación que permita generar un mayor *accountability* y que garantice la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios sociales como salud y educación. Desde esta perspectiva, la descentralización sólo tendría sentido si se encuentra con comunidades organizadas que se hacen co-responsables del desarrollo de su entorno (Montecinos, 2002).

En este contexto han surgido investigaciones orientadas a conocer el desempeño que han tenido los gobiernos municipales, y si las transferencias de competencias han logrado alcanzar y activar nuevos mecanismos de eficiencia además de la clásica relación fiscal gasto/ingreso e involucrar a la sociedad organizada en la decisión pública (Finot, 1998). Esto ha sido impulsado y reconocido con mayor fuerza en la década de los '90 por asociaciones municipales de carácter nacional, regional, latinoamericanas e internacionales[13] .

[12] De la cultura centralista ya dio cuenta Véliz (1980).

[13] Existen asociaciones nacionales de municipios en Argentina, Colombia, Brasil, Chile, Paraguay, Ecuador, México, Bolivia y Perú (ver página web de la Federación Latinoamericana de Municipios, Ciudades y Asociaciones, www.flacma.org.). Existen asociaciones regionales como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y Ciudades y Municipios del MERCOSUR (MERCOCIUDADES). Existen asociaciones latinoamericanas como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Por último entre las asociaciones internacionales podemos destacar a Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, fundada el 5 de mayo del 2004 en París.

Estas organizaciones –a nivel nacional y en ocasiones en conjunto con organismos internacionales de diversa naturaleza, como la Fundación Ford o la ONU, entre otras- han comenzado a reconocer y premiar experiencias locales innovadoras llamadas "buenas" o "mejores prácticas" en gestión municipal[14] (ver cuadro anexo). En este reconocimiento, los principales factores que se premian son la innovación, la eficiencia-eficacia en la gestión y la representatividad y legitimidad que tienen las iniciativas en la comunidad con el objeto de rescatar y reconocer esfuerzos de gestión eficientes complementarios a la clásica relación económica de eficiencia gastos/ingresos.

Finalmente, se puede deducir que a pesar de que los municipios que cuentan con "buenas prácticas" son un número reducido en relación al total de América Latina (ver cuadro anexo), algunos gobiernos locales han logrado hacer más eficiente la relación con su comunidad, haciendo de la descentralización un instrumento potenciador de su gestión.

4. El enfoque de la nueva gestión pública y la descentralización

Dentro de la Administración Pública, el llamado *New Public Managment* inspirado en el postburocratismo considera a la descentralización como un desafío para la nueva administración pública, la cual ahora se plantea ser más eficiente, de calidad y estratégica (Osborne y Gaebler, 1994). Esta vertiente define la descentralización como una tendencia instrumental para la liberación de potencia gerencial en las administraciones públicas, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo. En América Latina se relaciona principalmente con la reforma del Estado, con la gobernabilidad democrática y con la gestión descentralizada en red, elementos que forman parte de la nueva reorientación administrativa del Estado-nación (Haggard, 1998; Blanco y Brewer-Carías, 1997; Hernández, 2001; Prates, 1998).

Desde esta perspectiva la descentralización trae como principal resultado que se amplíen las libertades de los departamentos, divisiones, unidades y/o gobiernos subnacionales para la gestión de sus servicios, lo que al mismo tiempo permitiría aumentar su eficiencia. La descentralización no es un concepto nuevo de la modernización administrativa, ya que mientras en el pasado se ponía el acento en la subsidiaridad, en la participación ciudadana y en la eficiencia de los servicios del Estado, hoy se habla cada vez más de la descentralización como un instrumento de integración interna, de responsabilidad técnica y financiera y se relaciona con los conceptos de orientación hacia el cliente, eficiencia y de efectos sociales (Alburquerque, Aghón y Cortés, 2001).

Dentro de este enfoque, Prates (1998) demuestra que la descentralización no garantiza necesariamente su eficacia y eficiencia, ya que para resolver sus problemas el ciudadano necesita que éstos sean considerados por el Estado pero no de manera fragmentada por una u otra política, sino en su totalidad. Agrega el mismo autor que a pesar de que los servicios se dirigen a los mismos grupos sociales que ocupan un mismo espacio geográfico, la tendencia es que su ejecución se realiza de manera aislada por medio de cada política pública, haciendo de esa acción finalmente una acción ineficiente. En este contexto surge el estudio de la **red** como un concepto capaz de dar cuenta de la complejidad de la realidad social y de buscar soluciones que optimicen los recursos disponibles en la gestión de las políticas sociales: la red es vista como un proceso creativo y poseedor de inventiva, opuesto a los procedimientos formales y rígidos que caracterizaban al modelo jerárquico burocrático de la "vieja gestión pública" (Saidón, 1994). De ahí que también se diga que la descentralización y la intersectorialidad, al promover la transferencia del poder hacia los que utilizan los servicios, impulsaría la innovación en la gestión pública.

Para esta corriente, la descentralización forma parte de un macro-proceso que la mayoría de los

[14] Se entiende por "buenas prácticas" aquellas experiencias que para solucionar un problema o satisfacer una demanda social utilizan métodos o mecanismos novedosos que superan los resultados alcanzados por municipios de similares características. Los criterios considerados para determinar una buena práctica son, además de la eficacia y la eficiencia, la perdurabilidad, participación, innovación y replicabilidad (para profundizar en el concepto, ver pie de página correspondiente al cuadro anexo). En la actualidad existe el premio a las buenas prácticas locales en Perú, México, Chile y Brasil (De La Maza, Fernández y Navarro, 2004).

países latinoamericanos se empeñan en consolidar: la reforma del Estado[15] . Aquí la discusión se centra en los méritos relativos a la centralización y a la descentralización del gobierno (Orlansky, 1998). Este debate ha sido confuso, principalmente por los múltiples significados asignados a los procesos de descentralización (Haggard, 1998). Esta confusión ha llevado a que cada una de las formas entendidas de descentralización sean llevadas a la práctica y produzcan ciertos riesgos, problemas políticos y organizaciones bastante diferentes (Prud'Homme, 1994). Como consecuencia, existen posiciones que señalan que a pesar de las múltiples ventajas de la descentralización, ésta genera numerosos problemas de control e incentivos, como por ejemplo la ausencia de controles institucionalizados sobre la acción del gobierno, lo que da lugar a que muchos programas sean manipulados con fines políticos (Cremer, Estache y Seabright, 1994; Penfold, 2000).

Esta visión es compartida por Vries (2000), quien pone en tela de juicio las bondades de la descentralización y señala que los argumentos a favor de la descentralización son válidos al mismo tiempo para defender el centralismo del Estado. Los argumentos –tan conocidos como defendidos- de que la descentralización genera eficiencia, eficacia y mayor democracia en la formulación de políticas es cuestionada, ya que la experiencia de algunos países europeos señala que en algunos periodos las ventajas percibidas por la descentralización son las mismas identificadas en periodos previos para favorecer la centralización (Vries, 2000). Por ello, una de las preocupaciones futuras sería si la descentralización es el mecanismo más idóneo para generar procesos de incorporación de la ciudadanía como un actor clave en la gestión pública, y de ser así, cómo se puede lograr un mayor control de la sociedad civil sobre el servicio público, y qué cambios se deben impulsar para que los organismos del Estado operen de manera más autónoma en lo administrativo y responsable en lo político (Bresser y otros, 2004).

[15] Para una profundización de los estudios sobre Reforma del Estado en América Latina ver Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en especial el Sistema Integrado y Analítico de información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas, SIARE (www.clad.org.ve).

5. El enfoque politológico de la descentralización

Los estudios con un enfoque politológico hacen hincapié en analizar y explicar las principales causas y consecuencias que originaron la descentralización en América Latina. A su vez, les preocupa el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad del proceso en la región (Montero y Samuels, 2004). Por ejemplo, se preguntan cómo influyen en la descentralización los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo, entre otros.

Rojas (1999), al abordar la pregunta sobre las causas de la descentralización en América Latina, señala que el contexto político ha determinado en mucho el imperativo descentralizador y que la racionalidad fiscal que la región ha sufrido desde la década de los '80 hasta ahora no es el argumento central para explicar la ola descentralizadora. Agrega que las fuerzas que pudieron determinar la descentralización son de naturaleza fundamentalmente política: el regreso de la democracia en Brasil y Paraguay, los procesos de pacificación interna en Nicaragua, Colombia y Guatemala, la multiplicación de centros de poder en Venezuela y la reorganización de la sociedad civil en Bolivia son claros ejemplos de los orígenes de la descentralización en América Latina. La excepción viene dada por los casos de Argentina y Chile, en los cuales se observa que el proceso fue iniciado con la motivación de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público y para fortalecer las capacidades de gestión del Estado (Rojas, 1999).

El mismo autor observa que la descentralización no ha sido del todo profunda como se esperaba; la debilidad de los partidos políticos, aunada al predominio del presidencialismo en la región, ha permitido que el poder central siga teniendo una fuerte influencia y control sobre los procesos de descentralización, cuestión que acarrea un tipo híbrido de descentralización. Los procesos chocaron con la resistencia de gobiernos nacionales y en algunos casos con los partidos políticos nacionales, lo cual trajo como resultado una descentralización controlada y monitoreada, y en otros, una burocracia controlada (Whitford, 2002). En la misma línea de investigación, Montero y Samuels (2004) intentan explicar

la descentralización en América Latina enfatizando cómo las instituciones políticas han jugado un importante rol en la explicación de la variación de la descentralización tanto en su forma, intensidad, éxitos y fracasos. Afirman que la democratización y las reformas neoliberales no son suficientes para explicar la descentralización, ya que estas visiones tienden a subvalorar el aspecto político y de ese modo no dejan claro cómo, por qué y cuáles son los factores que podrían ser considerados las verdaderas causas de la descentralización.

Por su parte, Blanco y Brewer-Carías (1997) señalan que los partidos políticos pueden influir en la implantación de la descentralización, puesto que son actores claves en la estructuración de todo proceso político. Sin un sistema de partidos institucionalizado el proceso político se torna menos predecible, políticamente más errático y la acción de gobernar se vuelve más compleja. De acuerdo a su argumento, en estos años de descentralización la práctica ha evidenciado que sin partidos políticos estructurados, disciplinados, democráticos e institucionalizados el espacio para el populismo es mayor y posibilita la emergencia de líderes locales con discursos dirigidos a las masas, sin los constreñimientos y compromisos de los partidos políticos.

Una visión similar del rol de los partidos políticos en la descentralización es la que entregan Willis, Garman y Haggard (1999 y 2001), quienes señalan que la descentralización está arraigada en rasgos y características de la constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos en cada uno de los países. Estos diseños institucionales tienen consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos por descentralizar un país, y señalan por ejemplo que en países con partidos políticos nacionales y hegemónicos o con partidos políticos con sistemas de decisión centralizados[16], como México y Venezuela, el gobierno central ha ejercitado un mayor control sobre el uso de los recursos fiscales; al mismo tiempo, son estos los países donde la descentralización muestra sus peores avances. Por el contrario, en países con partidos políticos regionales o con partidos que cuentan con sistemas de decisión más descentralizados, como el caso de Brasil y Argentina, se observan mayores avances en materia de descentralización. En estos casos, los políticos subnacionales ejercitan una fuerte influencia sobre los legisladores nacionales y estaduales.

Para este enfoque, la descentralización puede terminar siendo el resultado de los incentivos disponibles para políticos de diferentes niveles de gobierno y de los pactos resultantes entre ellos, y para esto la estructura de los partidos políticos proporciona el medio natural mediante el cual cada pacto descentralizador puede tomar su lugar. Esto indica que la descentralización, en algunos casos, es utilizada por los partidos políticos como una estrategia electoral deseable especialmente para quienes cuentan con apoyos políticos subnacionales más seguros que en contiendas electorales nacionales (O'Neill, 2003; Willis, Garman y Haggard, 1999).

Finalmente, Nickson (2003) reconoce que la descentralización es un fenómeno reciente e irregular, y afirma que los riesgos de transferir competencias y recursos a gobiernos locales se pueden transformar en una herramienta para fortalecer el caudillismo de ciertos partidos y líderes políticos. Esto puede traer como consecuencia que se reduzca aún más el nivel de eficiencia del Estado y se aumenten los riesgos de las crisis macroeconómicas. Considerando estos factores, este autor plantea tres desafíos que, de no ser resueltos por los gobiernos subnacionales, continuarán obstaculizando los procesos de descentralización: a) mejorar la gestión de los recursos humanos; b) mejorar la rendición de cuentas con el nivel central del gobierno; y c) promover una relación más estrecha con la ciudadanía.

[16] La idea de partidos políticos con sistema de nominación o designación de candidatos "centralizados", o en su caso "descentralizados", se refiere fundamentalmente al grado de influencia que pueden tener los líderes políticos subnacionales en las decisiones de nombramiento o designación de candidatos a alcaldes (presidentes municipales, prefectos o intendentes) o diputados. En los países donde los "dirigentes nacionales" de un partido político tienen la facultad para designar los candidatos a diputados –o inclusive los candidatos a alcaldes- estamos hablando de países con un sistema de decisión altamente centralizado. Esta situación, de acuerdo a Willis, Garman y Haggard (1999), influye en que la descentralización avance o se estanque.

6. Los organismos multilaterales y la descentralización

El llamado "optimismo multilateral" de los organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial considera la descentralización como un principio orientador del diseño de políticas públicas en los países de la región, principalmente en las áreas de salud y educación. Los estudios de este enfoque se pueden clasificar entre los que plantean un **sustento ideológico**, un **propósito político** y una **praxis tecno-burocrática**.

El **sustento ideológico** se relaciona con la forma como la descentralización fue incorporada y ocupó un papel central dentro de un nuevo dispositivo de intervención estatal desarrollado por el Banco Mundial a partir de la crisis de la deuda. Este nuevo dispositivo tuvo como principal objetivo abandonar las viejas formas de articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado representados por el modelo del Estado de bienestar, el cual procuraba de manera centralizada y nacional garantizar estándares sociales vinculados a la salud, educación y seguridad social (Fernández, 2002).

En cuanto a los **propósitos políticos**, las investigaciones se concentran en conocer, describir y recomendar las condiciones sociopolíticas y económicas con las que deberían contar los países para impulsar procesos de descentralización. Bajo este supuesto la descentralización se considera como un contenedor o una caparazón exógena que requiere de condiciones políticas, económicas y sociales en las distintas realidades locales para su implementación. Los estudios e investigaciones se concentran fundamentalmente en evaluar los resultados obtenidos en políticas públicas como salud y educación, y de esa forma analizar las condiciones sociopolíticas que facilitaron u obstaculizaron el éxito o el fracaso del proceso descentralizador en la región (Warvick, 1998; Burki, Perry y Dillinger, 1999).

En cuanto a la **praxis tecno-brurocrática**, es claro apreciar las sugerencias de transferencia de los servicios sociales, especialmente salud y educación, a los niveles subnacionales con el claro objetivo de hacer más eficiente y eficaz la prestación de servicios a los ciudadanos. Esto lleva consigo cambios sustantivos en el rol del Estado, recomendando medidas como la privatización para ser incorporadas en distintas áreas de la acción gubernamental. Todos estos aspectos implican avanzar en la consolidación de una nueva forma de relación entre el mercado, Estado y sociedad civil (Mok y Lau, 2002).

Así, de acuerdo a los organismos internacionales, la descentralización de los servicios de salud y educación constituye la posibilidad real de conformar en cada una de las unidades político administrativas –ya sean Estados, provincias, regiones o municipios- un auténtico sistema de salud cercano a la gente que sea capaz de responder con agilidad, eficacia y mayor eficiencia a las necesidades sanitarias de la población (Tamayo, 1997). Para este enfoque, la descentralización de salud y educación no implica en medida alguna la desaparición de objetivos y estrategias nacionales en estas materias, pero sí conlleva una nueva relación entre las autoridades nacionales y subnacionales para el establecimiento de metas y la consecución de objetivos (Mok y Lau, 2002). En efecto, en la práctica se puede observar que son distintas las motivaciones iniciales, la magnitud de las responsabilidades traspasadas y las secuencias de aplicación, así como los niveles territoriales e institucionales involucrados en el traspaso de las funciones de provisión de salud y educación (Arze y Martínez, 2004).

En cuanto a los resultados arrojados por las reformas descentralizadoras sugeridas por los organismos internacionales, se aprecian escasos efectos y existen limitados adelantos en materia de eficiencia social, debido a los esfuerzos todavía insuficientes de participación de la comunidad en la provisión, el control y la definición de políticas de salud y educación (Di Gropelli y Cominetti, 1998). En materia de equidad, especialmente en salud y educación, existe evidencia de que la descentralización puede haber contribuido a ampliar y no a disminuir las brechas inter-territoriales de estos indicadores. Así lo confirma una compilación de investigaciones realizada por Di Gropelli y Cominetti (1998), donde el análisis de los resultados obtenidos destacó ante todo que las estrategias y los modelos de descentralización en salud y educación aplicados en los países en estudio presentaron grandes diferencias, y en algunos casos se ampliaron las inequidades territoriales.

Finot (1999) llega a similares conclusiones al señalar que si bien los procesos de descentralización

han estado acompañados de cambios en los sistemas redistributivos, y que han presentado avances muy significativos respecto a situaciones anteriores, actualmente se aprecian tendencias que se encaminan a acrecentar diferenciaciones territoriales en términos de calidad y cantidad de los servicios a que tiene acceso la población, lo que no es compatible con el principio de equidad que sustenta a la descentralización (Finot, 1999). Otros estudios han puesto en evidencia que la bondad de la descentralización para superar las inequidades se está transformando en un problema, ya que ha puesto en evidencia los riesgos que puede traer el proceso, como por ejemplo, lo perjudicial que puede ser para municipios de menor tamaño relativo en términos de la producción y profundización de las inequidades regionales y municipales (Carrillo, 2003).

Otros estudios, en una clave un poco más optimista destacan –entre otros aspectos- la importancia del otorgamiento efectivo de autonomía a las nuevas instancias proveedoras de servicios, la utilización de un sistema de transferencias que incentive la búsqueda de la eficiencia y preserve la equidad, la coherencia interna de los modelos, la descentralización de responsabilidades directamente a las unidades productoras (establecimientos escolares y hospitalarios) y contar con un marco adecuado para responder a las exigencias de regulación y supervisión de un sistema proveedor de servicios descentralizados (Burki, Perry y Dillinger, 1999; Di Gropelli y Cominetti, 1998).

La virtud de los estudios provenientes desde este enfoque, en su versión optimista y pesimista, es que están comenzando a ofrecer una panorámica más holística (timorata pero importante) respecto a la descentralización, ya que reconocen en ella un proceso multidimensional y no solamente fiscal. Es decir, se reconoce que el éxito de la descentralización ya no pasa sólo por transferir recursos fiscales a los niveles subnacionales ni por la elección directa de sus autoridades y menos aún por la transferencia de responsabilidades a los niveles subnacionales, sin que éstos cuenten con recursos económicos y humanos competentes para su implementación. Se comienza a ver como un proceso en el cual influyen factores políticos, socioculturales y económicos, los cuales no se manifiestan de manera aislada sino que actúan conjuntamente.

Igualmente, algunos estudios del Banco Mundial están ofreciendo una visión más integral de la temática, y enfatizan que para alcanzar un buen desempeño con la descentralización se deben considerar elementos relacionados con la cultura política y las capacidades administrativas subnacionales, y rescatan la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la gestión descentralizada (Burki, Perry y Dillinger, 1999). Claro está que estas investigaciones no han abandonado el supuesto político de que la descentralización es una consecuencia de la crisis de la deuda y del proceso de ajuste estructural en América Latina, cuestión que nos lleva a concluir que como la descentralización nace de una causa fundamentalmente económica, los males que supuestamente debe sanar parece que también, finalmente, se terminan explicando de manera económica.

7. Algunos elementos para configurar una agenda futura de investigación

7.1. Re-visar las causas de la descentralización

Aun cuando en cada enfoque revisado se puede reconocer un problema central de investigación en torno al cual desarrollan sus principales tesis, en todos ellos se puede identificar un hilo común: el aspecto consecuencialista de los estudios de la descentralización en su versión pesimista y optimista. De esta manera, podemos distinguir las investigaciones relacionadas con las bondades de la descentralización, en las cuales se tiende a expresar la utilidad y virtud de ésta como medio o instrumento para contribuir a la resolución de casi todos los problemas existentes en la región, desde la corrupción, pasando por la democratización de la sociedad civil hasta la eficiencia del Estado. También se pone énfasis en cómo la descentralización implica cambios estructurales decisivos para la equidad y la participación democrática, viabilizando que la incorporación ciudadana en la gestión pública debe ir más allá de su implicancia en aspectos puramente procedimentales.

Por otro lado –en la versión pesimista de la descentralización, independiente del enfoque que la aborda-, se plantea que los objetivos que impulsaron la descentralización y la intención «incluyente» que existió detrás de ella no se han cumplido, o que por lo menos la ciudadanía no ha visto en este proceso el

desempeño que se esperaba de ella, llegando a plantear en algunos casos que las inequidades territoriales se han acrecentado. Es decir, queda la sensación que la descentralización no ha logrado generar los procesos de inclusión política, social y económica que se esperaban[17] . Es por ello que se aprecia necesario **revisar las causas** que impulsaron la descentralización en América Latina y en las cuales se inspiraron las principales políticas públicas implementadas en cada uno de los países de la región, y compararlas con los principales resultados obtenidos. En esto se enmarca la discusión relacional y causal de determinar en qué casos la descentralización fiscal trae consigo una descentralización política (y viceversa) en los países de la región. De esta manera se podría comenzar a abandonar el supuesto político –inspirador de política pública en la región- de que la descentralización es producto de la crisis fiscal y que sus distintas versiones pueden servir como solución a todos los problemas de América Latina.

7.2. La necesidad de una visión y de estudios "más" multidisciplinarios y comparados sobre la descentralización.

El hecho de que se puedan distinguir variados enfoques teóricos desde los cuales se aborda la descentralización no es una casualidad teórica: esto nos indica que independiente de las causas y consecuencias que haya motivado la descentralización en la región, las investigaciones actuales y los enfoques coinciden en que es un proceso teórico y práctico con un carácter **integral**.

Aun así, queda la sensación de que las diferencias sustantivas existentes en los resultados del proceso de descentralización en la región, así como las explicaciones de estos éxitos y fracasos, no están dadas por visiones integrales sino más bien por enfoques **mono-disciplinares** y **poco integrados**. Es decir, el federalismo fiscal atribuirá los éxitos y fracasos de la descentralización a la mayor o menor co-participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos del Estado central y al manejo ineficiente que se haga de ellos. El enfoque sociológico lo atribuirá a la escasa participación de la sociedad civil en el proceso y a la tradición centralista existente en América Latina y al predominio de una visión económica en las políticas descentralizadoras implementadas en la región. Por otro lado, la ciencia política lo atribuirá a los diseños institucionales y a los diversos incentivos que provoca el proceso para los partidos políticos, al empoderamiento de caciques locales, al lento proceso de las reformas del Estado, etc.

Esta situación genera que cada enfoque teórico encuentre explicaciones particularistas y uni-disciplinarias a los fracasos y a los éxitos de la descentralización en la región, aun cuando los mismos estudios reconocen en ella un fenómeno integral. Los estudios se aprecian con un sesgo que se puede denominar "centro-orientado", porque los análisis tienden a realizar evaluaciones y presentar resultados en función de un centro político homogéneo y que implícitamente persigue la generalización espacial de los éxitos descentralizadores, subvalorando con ello la diversidad causal que existe en aquellos éxitos y fracasos de cada territorio. Esto requiere **explicar** las diferencias que han existido producto de la descentralización, cuestión que implica aumentar la cantidad y calidad de estudios con un enfoque comparado subnacional del tipo *cross country* (entre países) y *whitin country* (al interior de países). Este aspecto metodológico puede contribuir a determinar los factores que son más determinantes para un éxito o fracaso descentralizador en un contexto territorial, político, económico y social determinado.

Finalmente, como el "éxito" o el "fracaso" de la descentralización en los niveles subnacionales depende de múltiples factores e incentivos que en su interrelación hacen que el proceso difiera de un país a otro, y entre los propios gobiernos locales al interior de un mismo país, vale la pena preguntarse desde una perspectiva multidisciplinaria y comparada: ¿cuándo, cómo y por qué se generan contrastes y diferencias sustantivas en los resultados del proceso de descentralización, tanto al interior de cada país como entre ellos? ¿Qué factores y en qué contexto

[17] Un indicador *proxy* para confirmar esta situación podría ser Latinobarómetro (www.latinobarometro.org), el cual señala que a «casi una década de democracia en América Latina se ha provocado una pérdida de confianza generalizada en las instituciones. Sólo el 16% de los latinoamericanos está satisfecho con la economía de mercado y nueve de cada diez desconfían de los políticos y el apoyo a la democracia bajó del 61 al 53% en los últimos ocho años". La confianza de los latinoamericanos en sus instituciones se ha erosionado en los últimos ocho años, algo que se atribuye a las "expectativas de inclusión no satisfechas", pero también a la percepción de desigualdad económica, política y social.

determinan esta situación y cual es su naturaleza? ¿Por qué sólo algunos gobiernos locales lograron desarrollar "buenas prácticas" en gestión local, aun cuando la mayoría de ellos contaron con niveles similares de descentralización política y fiscal en cada país y sus características económicas, administrativas y geográficas son similares? ¿Cuáles son los factores que explican estas diferencias y cuáles son los más determinantes para un contexto determinado? Si la descentralización en algunos casos ha aumentado las brechas e inequidades territoriales, ¿será necesario seguir descentralizando a los gobiernos subnacionales para mejorar las condiciones de vida de la población, o esto puede ser un motivo suficiente para volver a centralizar el poder?

8. Referencias bibliográficas

Ahumada, J. (2002). "Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática". *LIDER*, 7, 10: 13-42.

Alburquerque, F., G. Aghón y P. Cortés (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo.* Santiago: CEPAL/GTZ.

_____ (comps.) (2002). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". *Trimestre Fiscal*, 74: 157-173.

Arze, F. y J. Martínez (2004). "Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua". *Gestión y Política Pública*, 13, 3: 619-661.

Bardhan, P. (2002). "Decentralization of governance and development". *Journal of Economics Perspectives*, 16, 4: 185-205.

Bennett, R. (1994). *Local government and market decentralization: Experiencies in industrialized, developing, and former eastern block countries.* Tokio: United Nations.

Bird, R. (1999). "Subnational revenues". *Annual World Bank, Conference on Development in Latin America and the Caribean*, Valdivia (Chile).

Boisier, S. (1990). "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual". Alburquerque, F., C. de Mattos y R. Jordán (comps), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

_____ (1992). "La descentralización, el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad". CEPAL, LC/IP/IP-G.62-P.

_____(1999). *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial.* Santiago: Editorial Universidad de Talca.

_____(2001). "Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización". Charla dictada en el Instituto de Postgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño, P. Universidad Católica de Chile, 27 de julio.

Borja, J. (1987). *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. Santiago: FLACSO-CLACSO.

Blanco, C., y A. Brewer-Carías (1997). *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina*. Nueva York: PNUD.

Bresser, L., N. Cunill, L. Garnier, O. Oszlak y A. Przeworski (2004). *Política y gestión pública.* Buenos Aires: F.C.E.

Burki, S., G. Perry y W. Dillinger (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington, D.C.: Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

Campbell, T., G. Peterson y J. Brakarz (1991). "Decentralization to local government in LAC". Reporte Número 5 del Banco Mundial, Departamento Técnico para América Latina y el Caribe.

Castillo, F., M. Zafra y F. Villalba (2001). "El municipalismo en América Latina: desafíos y propuestas en la presente década". *Síntesis*, 16.

Carrión, F. (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Flacso.

Carrillo, J. (2003). "Descentralización y buen gobierno en Colombia". Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Coraggio, J. (1990). "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular". Laurelli, E., y A. Rofman (comps.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y política en la crisis.* Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert-Ediciones CEUR.

_____(1997). *Descentralización, el día después.*

Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Cremer, J., A. Estache y P. Seabright (1994). "The decentralization of services public: Lessons from the theory of the firm". World Bank Policy Research Working. Paper 1345.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

_____ (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD/Nueva Sociedad.

De La Maza, G., M. Fernández e I. Navarro (2004). *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios.* Santiago: Programa de Innovación y Ciudadanía.

De Mattos, C. (1989). "La descentralización del Estado: ¿una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional?" Laurelli, E., y A. Rofman (comps.), *Descentralización del Estado. Requerimientos y política en la crisis*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert-Ediciones CEUR.

Di Gropelli, E., y R. Cominetti (1998). *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana.* Santiago: CEPAL.

Fernández, V. (2002). "Transformación del Estado y procesos de descentralización: la propuesta del Banco Mundial en la década de 1990 y las lógicas-intereses en el capitalismo global". *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, 33, 128.

Finot, I. (1998). "Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico". CEPAL, LC/IP/R165.

_____ (1999). "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina", *Reforma y Democracia*, 15.

_____ (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: ILPES/CEPAL.

_____ (2003). "Descentralización y Participación en América Latina: Una mirada desde la economía". Boletín del ILPES/CEPAL, LC/IP/L, Santiago.

García-Guadilla, M. (2002). "Democracy, decentralization and clientelism: New realationships and old oractices". *Latin American Perspectives*, 29, 5.

Haggard, S. (1998). "La reforma del Estado en América Latina". *Reforma y Democracia*, 11.

Hernández, J. (2001). "La descentralización, la participación y las nuevas tecnologías como elementos fundamentales de la gobernación democrática". Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, nov. 5-9, Buenos Aires.

Huerta, M., C. Pressaco, C. Ahumada, M. Velasco, J. Puente y J. Molina (2000). "Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala". Bogotá: Centro Editorial Javieriano (CEJA).

Lira, L. (2003). "La cuestión regional y local en América Latina". CEPAL, *Serie Gestión Pública*, 44.

López, R. y D. Artana (1994). "Descentralización fiscal: Algunas lecciones para América Latina". Trabajo presentado en la *Asamblea Anual de la Sociedad Latinoamericana de Econometría*, octubre, Caracas.

Mejía, F. (2002). "La autonomía local y sus determinantes en América Latina: comparación de los procesos de México y Colombia". Tesis para optar al grado de Maestro en Ciencias Sociales, FLACSO-México.

Mok, K. y M. Lau (2002). "Changing government role for socio-economic development in Hong Kong in the twenty-first century". *Policy Studies*, 23, 2.

Montecinos, E. (2002). "Planificación, participación y territorio: el caso del hospital de Río Bueno, Chile". Ther, F. (comp.) *Antropología y estudios regionales. De la aplicación a la acción*. Osorno: Ediciones CEDER, Universidad de Los Lagos.

Montero, A. y D. Samuels (2004). "The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences". Montero, A. y D. Samuels (comps.), *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Nickson, A. (1998). "Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina". *Revista Reforma y Democracia*, 12.

_____ (2003). "Descentralización política". Ponencia presentada en el *Seminario Internacio-*

nal Logros y Desafíos de la Descentralización en América Latina, septiembre 4-5, La Paz.

Oates, W. (1972). *Fiscal federalism.* Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Olson, M. (1969). "The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government". *American Economic Review*, 49: 479-487.

O'Neill, K. (2003). "Decentralization as an electoral strategy". *Comparative Political Studies,* 36, 9.

Orlansky, D. (1998). "Las políticas de descentralización". *Desarrollo Económico*, 38, 151.

Osborne, D. y T. Gaebler (1994). *La reinvención del gobierno.* Barcelona: Paidós.

Ostrom, V., C. Tiebout y R. Warren (1961). "The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry". *American Political Science Review*, 55: 831-42.

Palma E. (1985). "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad". Documento CPS Nº 48, ILPES/CEPAL.

Penfold, M. (2000). "Descentralización y mercado en América Latina". *Reforma y Democracia*, 16.

Perry, G. (1999). "Macroeconmic management in decentralized democracies". Trabajo presentado a *Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean*, Valdivia.

Prates, L. (1998). "Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad". *Reforma y Democracia*, 12.

Prud'Homme, R. (1994). "On the dangers of decentralization". Policy Research Working Paper Nº 1252, The World Bank.

Restrepo, D. (1994). "Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura". *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 20, 59: 93-109.

Reilly, C. (1994). *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana.* Arlington, Virginia: Fundación Interamericana.

Rojas, F. (1999). "The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region". Burki, S.J. y G. Perry (eds), *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: The World Bank.

Rondinelli, D. (1989). "Analyzing decentralization policies in developing countries: Political economy framework". *Development and Change*, 20, 1.

Rosales, M. (1995). *Los secretos del buen alcalde.* Santiago: IULA/SACDEL.

Rufián, D. y E. Palma (1989). "Las nociones de centralización y descentralización". ILPES, Documento CPS-48 (Santiago).

_____ (1993). *La descentralización: problema contemporáneo en América Latina.* Santiago: ILPES/CEPAL.

Saidón, O. (1994). *Redes. El lenguaje de los vínculos.* Buenos Aires: Paidós.

Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditure". *Review of Economics and Statistics*, 36, 4.

Silva, I. (2002). "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local". ILPES/CEPAL (Santiago), *Serie Gestión Pública,* 42.

_____ (2003). "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina". ILPES/CEPAL (Santiago), *Serie Gestión Pública,* 33.

Tamayo, J. (1997). "El fortalecimiento del federalismo y la descentralización de los servicios de salud en México". *Federalismo y Desarrollo*, 10, 60.

Tiebout, C. (1956). "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

Vásquez-Barquero, A. (2000). "Desarrollo endógeno y globalización". *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 26, 79: 47-65.

Véliz, C. (1980). *La tradición centralista de América Latina.* Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Verdesoto, L. (1998). "Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano". *Reforma y Democracia,* 12.

Vries, M. (2000). "The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries". *European Journal of Political Research,* 38: 193-224.

Von Haldenwang, C. (1990). "Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina". *EURE Revista Latinoameri-*

cana de Estudios Urbano Regionales, 16, 50: 61-77.

Warvick, D. (1998). "Recomendaciones para la descentralización de la educación en Paraguay". *Revista Paraguaya de Sociología*, 35, 103: 7-10.

Whitford, A. (2002). "Decentralization and political control of the burocracy". *Journal of Theoretical Politics*, 14-2: 167-193.

Willis, E., C. Garman y S. Haggard (1999). "The politics of decentralization in Latin America". *Latin American Research Review*, 34, 1: 7-50.

_____ (2001). "Fiscal decentralization: A political theory with Latin American cases". *Journal Word Politics*, 53, 2: 205.236.

9. Anexo. Países con "buenas prácticas municipales"[18]

	Número total de municipios	Número de buenas prácticas	Número de municipios con buenas prácticas	Porcentaje de buenas prácticas en relación al total de municipios
Argentina	2.171	138	100 (equivale al 4,6% del total)	6,35%
México	2451	120[19]	87 (equivale al 3,5% del total)	4,89%
Chile	341	97	65 (equivale al 19,06% del total)	28,4%
Colombia	1088	31	14 (equivale a 1,2% del total)	2,84%
América Latina	15.922			

Fuente: elaboración propia a través de la consulta vía internet a las siguientes entidades: Asociaciones de Municipios de Chile, Colombia, Argentina y México; Subsecretaría de Asuntos Municipales del Gobierno Argentino; y Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

[18] Por "buena práctica municipal" se entiende a aquellas experiencias que para solucionar un problema o satisfacer una demanda social utilizan métodos o mecanismos novedosos que superan los resultados alcanzados por municipios de similares características, por lo que se constituyen temporalmente en paradigmas, cuya mayor replicabilidad estará dada mientras sea menor el número o porcentaje de circunstancias determinantes demasiado específicas. No pueden existir "buenas prácticas" en abstracto, por un sentimiento subjetivo de sus autoridades, comunidad, o algún actor interesado, personal o institucional. Algunos de los criterios que deben ser considerados son los siguientes: **eficacia**, o que resuelva un problema o atienda demandas sociales; **eficiencia**, o que incremente u optimice recursos de cualquier tipo; **perdurabilidad**, o que haya estado en operación durante un lapso determinado; **participación**, o que involucre el concurso de la mayor cantidad de actores locales; **innovación**, para lo que debe hacer uso de nuevas formas o mecanismos en la solución del problema resuelto; **replicabilidad**, o que sea susceptible de repetirse en situación y condiciones parecidas; **impacto**, o que demuestre que la práctica produce, aquí y ahora, mejoras tangibles en las condiciones de vida de las personas en cualquiera de las esferas temáticas de atribución municipal, y no esperanzas en cambios futuros o hipotéticos. Este cuadro ha sido desarrollado en base a información extraída de las respectivas asociaciones municipales de los países señalados y de organismos académicos como el CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas), para el caso mexicano.

[19] Para el caso mexicano, las experiencias no son premiadas, evaluadas y sistematizadas directamente por la asociación de municipios de México. El organismo encargado de llevar a cabo el proceso es el CIDE. Para efectos de este texto se consideraron las buenas prácticas hasta la fase de semifinales.