



## **¿Exclusión social?**

Una agenda local para los Objetivos del Milenio

### **PANEL 11: POLITICAS DE DESCENTRALIZACION II**

#### **LOS ESTUDIOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA REVISIÓN SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA TEMÁTICA**

EGON MONTECINOS MONTECINOS

Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, en Osorno, Chile. Trabajador Social, Magíster en Ciencias Sociales con mención en desarrollo regional y local.



## **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 o disciplina 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, estudios comparados y asociados a revisar las causas de los contrastantes resultados que muestra el proceso, 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, la revolución científico tecnológica y la democratización en América Latina, el proceso centralizador de la sociedad, la economía y la política, ha dado lugar a su antítesis: la descentralización<sup>1</sup>. La descentralización en América Latina, desde sus comienzos, 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<sup>2</sup>. No obstante, independiente del objetivo inicial que se adjudique a la descentralización, existe consenso en que fue un proceso político que apeló 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, organismos internacionales, gobiernos nacionales, partidos políticos y en la 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, el desarrollo, entre otros (Carrión, 2003).

Este hecho ha generado que diversas disciplinas estén abordando la descentralización y en la literatura se puedan distinguir diferentes enfoques disciplinarios o corrientes que abordan la temática. En este artículo, los estudios de la descentralización, se

---

<sup>1</sup> El objetivo fundamental de este manuscrito no es discutir las distintas acepciones y significados que existen en torno a la descentralización. Aquí se entiende como aquel proceso de transferencia de poder, político, fiscal y administrativo, desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno. Para profundizar en el concepto de descentralización y sus distintas acepciones, 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 (1991); Prud'homme (1994); Orlansky (1998).

<sup>2</sup> 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) "La Autonomía Local y sus determinantes en América Latina".

clasifican en cinco grupos<sup>3</sup>, de acuerdo al enfoque o énfasis disciplinario que se hace del tema. Así, se identifican los estudios con un enfoque *económico*, en su vertiente del federalismo fiscal y el regionalismo, con un enfoque *sociológico*, con un enfoque asociado a la *nueva gestión pública*, con un enfoque *politológico* y por último están los estudios que se relacionan con lo que, algunos autores como Fernández (2002), denominan, el enfoque del *optimismo multilateral*. En estos cinco grupos, se hace una revisión de los principales estudios 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<sup>4</sup>. Este pone énfasis en la descentralización asociándola con la capacidad de generar mayor co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales o, en 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 se observa que si estos 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 beneficios de gasto están estrechamente relacionados y asumen la responsabilidad de financiar sus gastos con sus ingresos (Bird, 1999).

---

<sup>3</sup> Esta clasificación no pretende ser exhaustiva ni mutuamente excluyente, y puede que un autor o estudio aparezca en varios de los enfoques señalados.

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

Cuando se habla de federalismo fiscal<sup>5</sup>, se toca tanto el tema de los ingresos como el de gasto, por su estrecha vinculación, cuestión que se sustenta con lo que Olson (1969) denomina la equivalencia fiscal, donde 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 y que no pueden proveerse de servicios públicos satisfactorios (Rojas, 1999).

**La descentralización, desde la perspectiva fiscal, ha adquirido un gran consenso, inclusive en países con una larga tradición centralista, en materia de decisiones y relaciones intergubernamentales de carácter fiscal del Estado nacional con los niveles subnacionales, ya que el ambiente cada día más competitivo, ha generado presiones adicionales para mejorar la calidad de los servicios y los impuestos del Estado en sus distintos niveles de gobierno (López Murphy y Artana, 1994).**

**No obstante, últimamente Pranab Bardhan (2002) ha señalado 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. Constata que los contextos institucionales y las estructuras de incentivos, políticos, fiscales y organizativos, no son los mismos para los dos tipos de países. Por ello, pone de manifiesto la necesidad de desarrollar una literatura y 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 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 se pueden encontrar 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).**

---

<sup>5</sup> Oates en 1999 amplía el concepto de federalismo fiscal mas 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).

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 los Estados Unidos y consecuentemente, cuando se realizan investigaciones y estudios inspirados en este enfoque, no es capaz de 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, la cual consiste en que los distintos niveles de gobierno subnacional ofrecerán diferentes gastos e impuestos a sus ciudadanos, lo que presupone que los individuos se moverán entre gobiernos subnacionales dependiendo de sus preferencias, cuestión que también se conoce como el voto con los pies<sup>6</sup>. Este supuesto teórico, de ninguna manera se da en países como los nuestros, donde en muchos casos existen municipios en los cuales los bienes públicos son comunitarios y específicos (Rosales, 1995).

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

Asimismo, otros estudios (Perry, 1999) indican que las medidas descentralizadoras en América Latina, al surgir por presiones políticas y no necesariamente por razones económicas, generaron ineficiencias y desequilibrios fiscales, por tal motivo, las transferencias fiscales en la región han generado problemas, como una gran inestabilidad macroeconómica, problemas crediticios en los Estados, aumento del tamaño de este y un gasto ineficiente en el nivel subnacional. Por el contrario, en países que sí

---

<sup>6</sup> Esta idea fue introducida por Charles Tiebout en 1956.

**son altamente descentralizados en materia fiscal, en donde los gobiernos locales financian gran parte de su gasto con contribuciones propias se observa una mayor estabilidad económica y eficiencia pública, como el caso de Suiza o Estados Unidos (Perry, 1999). En este sentido, los análisis indican que, en general, los gobiernos municipales en América Latina, no han mejorado su desempeño con la descentralización fiscal siendo ineficientes en términos del manejo de los recursos<sup>7</sup> (Finot, 2001), misma situación sucede para el nivel regional, provincial o estadual donde las disparidades territoriales durante el periodo 1985-1995<sup>8</sup>, en algunos casos se han acrecentado (Finot, 2001).**

## ***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. Este enfoque tiene su referente latinoamericano, fundamentalmente en estudios vinculados a la CEPAL, inspirando investigaciones en torno a la posibilidad de generar “territorios competitivos” en América Latina. Estos territorios deberían contener una fuerte articulación público privado y un fortalecimiento de la capacidad de decisión en los gobiernos subnacionales (Boisier 2001; Silva 2003; Lira 2003, Finot 1999, 2001, entre otros). La apuesta fundamental es el fortalecimiento de los segundos niveles de gobierno, ya sean estados, regiones y/o provincias como medio para el fortalecimiento de procesos productivos locales.

Esta corriente, considera a la descentralización una fuerza que forma parte del proceso de globalización y de un cambio en los modelos de producción fordista a uno posfordista (De Mattos, 1989), lo cual requiere de desafíos sustantivos en las formas de producción para incorporarse a las mega tendencias internacionales (Boisier, 1999 y 2001). Los estudios actuales sobre la descentralización y la política de desarrollo regional, ponen

---

<sup>7</sup> Ineficiencia en el manejo de recursos entendido como gasto municipal superior a los ingresos que generan los municipios en América Latina

el énfasis en la construcción de ventajas competitivas territoriales, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos (Vásquez-Barquero, 2000), la creación de entornos locales innovadores (Silva Lira, 2002 y 2003) y la cooperación estratégica entre los actores territoriales públicos y privados (Albuquerque, 2001).

Con este fin, se han creado o fortalecido múltiples instituciones de carácter regional y agencias de desarrollo local, con el objeto de impulsar procesos de reestructuración y cooperación empresarial, establecer acuerdos y relaciones de colaboración y coordinar las políticas de fomento económico de los diferentes niveles territoriales de gobierno (Vásquez-Barquero, 2000; Albuquerque, Aghón, Cortes, 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, adquiere un papel fundamental de referencia para la intervención eficaz y eficiente de la política de innovación y desarrollo productivo local (Lira, 2003; Boisier, 1999).

**En este sentido, la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo, inspirados en este enfoque, han traspasado en los últimos años las funciones de la política regional de desarrollo a organismos situados por debajo del nivel central. La descentralización política, es considerada una herramienta fundamental para otorgarle un nuevo rol a los gobiernos subnacionales como animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada y para el fortalecimiento del desarrollo regional y local (Ahumada, 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, 1992; De Mattos, 1989; Coraggio, 1990, 1997; Restrepo; 1994).**

Algunas investigaciones en esta área (Albuquerque, 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, la cual ahora incluye

---

<sup>8</sup> Período que coincide con el inicio de la mayoría de los procesos de descentralización en la región y que



al desarrollo económico local (Lira, 2003). Aún 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, los estudios recientes (Silva 2003; Vázquez-Barquero 2000; Albuquerque, Aghón, Cortes 2001; Boisier 1999, 2001; 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 capacidades humanas, técnicas y administrativas subnacionales suficientes, 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 (Albuquerque, Aghón y Cortés, 2002).

### **3.- El enfoque sociológico de la descentralización**

**Los estudios en esta línea asocian la descentralización con la utilidad que ella pueda tener, en la recuperación de la participación social y ciudadana<sup>9</sup>, 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 y Pressaco, 2000; Finot 1998, 1999 y 2003; De la Maza, Fernández y Navarro, 2004; Hernández, 2001). Charles Reilly (1994) confirma esta situación señalando que, a pesar del desequilibrado panorama económico y la urbanización desenfrenada en la mayoría de los países latinoamericanos,**

---

tuvieron su origen y fundamento político en la crisis fiscal de los Estados Latinoamericanos.

hay 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, entendida como una actividad colectiva, implica que los actores sociales tengan cierta capacidad o poder de influencia en las decisiones que le conciernen, se parte del supuesto de que la vida local constituye el medio más natural para fortalecerla, por lo que dicho poder o influencia en la decisión, en principio se ve favorecido con los procesos de descentralización que estarían facilitando el acercamiento de los ciudadanos en la gestión de lo público (Rufián y Palma, 1993). Estos procesos de descentralización, también deberían estimular diversas formas de participación de la comunidad que incluiría nuevas instancias de representación política y de desarrollo y sistemas de decisión innovadores que faciliten la selección y votación de temas de interés público (Verdesoto, 1998).

Los estudios de investigación en esta línea se plantean diversas preguntas, pero todos con elementos comunes: la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil y la participación como mecanismo de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del estado. Intentan superar el aspecto puramente procedimental de la democracia y la descentralización, la preocupación central pasa a ser la incorporación de otros actores sociopolíticos en la agenda de la decisión pública (García-Guadilla, 2002). Cuestión que implica algunos riesgos, ya que al impulsar procesos de descentralización sin hacer coincidir sus objetivos con la capacidad humana, técnica y administrativa que tienen los gobiernos locales para cumplirlo, puede traer más problemas que beneficios, por ejemplo, que

---

<sup>9</sup> Autores como Cunill (1991); De la Maza (2000 y 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.

**el poder caiga en manos de caciques locales (Willis, 1999) y/o que exista una mala utilización de los recursos fiscales (Nickson, 1998). Esta situación, puede ser altamente ineficiente y desútil socialmente en comparación con las situaciones iniciales que se pretendía mejorar (Carrillo, 2003) y provocar situaciones clientelares que contribuirían a debilitar en vez de fortalecer los procesos democráticos locales (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 de alguna manera, ponen en cuestión la pertinencia y el uso que se le está dando a la descentralización política y fiscal en la región, fundamentalmente, si se toma en cuenta los objetivos que la motivaron.**

Una revisión de los principales procesos de descentralización en América Latina (Finot, 1998 y 2001; Huerta, Pressaco 2000 y otros), permite apreciar que aún no hay indicios concluyentes de que ellos hayan generado una tendencia generalizada a la participación ciudadana y a incrementar con esto la eficiencia pública. A resultados similares llegan Huerta, Pressaco y otros (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 proceso político, por ejemplo, el asistencialismo existente en los países y la cultura centralista, que aún prevalece en América Latina (Véliz, 1980) y la debilidad de los actores políticos y de los movimientos sociales. 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.

Parece ser 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, Pressaco y otros, 2000). ¿Cómo superar esta debilidad? Algunas investigaciones y organismos internacionales como la UIM (Unión Iberoamericana de Municipalistas) y FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades,

Municipios y Asociaciones) 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, 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), de tal forma que se pueda alcanzar 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 sociedades locales y comunidades organizadas que se hacen corresponsables del desarrollo de su entorno (Montecinos, 2002).

**En este contexto, han surgido otros estudios e investigaciones orientadas a conocer el desempeño que ha tenido el proceso de descentralización en los gobiernos locales<sup>10</sup> 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 noventa por asociaciones municipales de carácter nacional<sup>11</sup>, regional<sup>12</sup>, latinoamericanas<sup>13</sup> e internacionales<sup>14</sup>.**

**Estas organizaciones, a nivel nacional y en ocasiones en conjunto con organismos internacionales de diversa naturaleza, como la fundación Ford, ONU, entre otras, han comenzado a reconocer y premiar<sup>15</sup> experiencias**

---

<sup>10</sup> Se entiende por gobierno local al tercer nivel subnacional de gobierno que se denomina municipio, prefectura, cantón o municipalidad dependiendo del país que se trate.

<sup>11</sup> 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](http://www.flacma.org).

<sup>12</sup> Federación de Municipios del istmo centroamericano, FEMICA y Ciudades y Municipios del MERCOSUR, MERCOCIUDADES.

<sup>13</sup> Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, FLACMA y Unión Iberoamericana de Municipalistas UIM.

<sup>14</sup> “Ciudades y gobiernos locales unidos”, recientemente fundada el 5 de Mayo del 2004 en París, Francia

<sup>15</sup> En la actualidad existe el premio de “buenas practicas” locales en Perú, México, Chile y Brasil (De La Maza, Fernández y Navarro, 2004)

locales innovadoras, llamadas “buenas o mejores prácticas”<sup>16</sup> (FLACMA, 2004) en gestión municipal (ver cuadro A)<sup>17</sup> en donde los principales factores que se premian son la innovación, eficiencia-eficacia en la gestión y la representatividad y legitimidad que tienen las iniciativas en la comunidad, es decir, los recientes estudios desde esta perspectiva, reconocen esfuerzos de gestión eficientes complementarios a la clásica relación económica de

---

**<sup>16</sup> Se entiende por “mejores 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 (FLACMA, 2004).**

<sup>17</sup> En este cuadro solamente se presentan las experiencias exitosas de los países que tienen sistematizadas sus experiencias y que fueron seleccionados para el estudio de investigación como es el caso de Argentina Colombia, Chile y México.

eficiencia gastos-ingresos, en la cual se concentra principalmente el enfoque del federalismo fiscal.

Aún cuando estas buenas prácticas representan un número reducido en relación al total de municipios existentes en América Latina (Ver cuadro A), esto nos indica que 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 New Public Management, inspirado en el posburocratismo, ve en el proceso de descentralización un desafío para la nueva administración pública a escala mundial, más eficiente, de calidad y estratégica (Osborne y Gaebler, 1992). 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 relacionan principalmente con la reforma del estado (Haggard, 1998), la gobernabilidad democrática (Blanco y Brewer-Carias, 1997, Hernández, 2001) y la gestión descentralizada en red (Prates, 1998) como una serie de elementos de reorientación administrativa del estado nacional.

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, participación ciudadana y 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, Cortés, 2001).

No obstante, Prates (1998) demuestra que la descentralización, entendida como transferencia de poder de decisión sobre la gestión de las políticas públicas hacia sus usuarios, no garantiza necesariamente su eficacia y eficiencia. Para resolver sus problemas, el ciudadano necesita que éstos sean considerados por el Estado, no de manera fragmentada por una u otra política, sino en su totalidad. Y 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, una acción ineficiente (Prates, 1998). Por ello es que la descentralización y la intersectorialidad, impulsan la innovación en la gestión pública, transfieren el poder hacia los que utilizan los servicios e integran la gestión de las políticas públicas. En este movimiento surge la *red* como otra noción 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 (Saidón, 1994).

En este contexto, la descentralización forma parte de un macroproceso que la mayoría de los estados latinoamericanos se empeñan en consolidar: La reforma del Estado<sup>18</sup>. 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

---

<sup>18</sup> Para una profundización de los estudios sobre Reforma del Estado en América Latina ver CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) y en especial el Sistema Integrado y Analítico de información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas, SIARE. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve).

(Prud'homme, 1994). Como consecuencia, existen posiciones que señalan que, a pesar de las múltiples ventajas, la descentralización genera numerosos problemas de control e incentivos (Cremer, Estache y Seabright, 1994), como la ausencia de controles institucionalizados sobre la acción del gobierno (Penfold, 2000), lo que da lugar a que muchos programas sean manipulados con fines políticos.

Esta visión es compartida por Vries (2000), quien pone en tela de juicio las bondades de la descentralización, señalando 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 de 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 Pereira, Cunill, Przeworski y otros, 2004).

## **5.- El enfoque politológico de la descentralización**

Los estudios desde la vertiente politológica hacen hincapié en analizar y explicar, las principales causas y consecuencias, que originaron la descentralización y que generan determinadas instituciones políticas en ella, y cómo esto determina la profundidad del proceso (Montero y Samuels, 2004), por ejemplo, cómo influyen los procesos electorales,

---



la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo, entre otros. Fernando 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 en la región y que la racionalidad fiscal que la región ha sufrido, desde la década de los ochenta hasta ahora, no es el argumento central en la ola descentralizadora. Agrega que las fuerzas que pudieron determinar la descentralización son de naturaleza fundamentalmente política, por ejemplo, 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 ejemplos de los orígenes de la descentralización. Con la sola excepción de Argentina y Chile, en donde se observa que el proceso fue iniciado con la motivación de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público y fortalecer las capacidades de gestión del Estado (Rojas, 1999).

Rojas, 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 de los partidos políticos nacionales, teniendo como resultado una descentralización, controlada y monitoreada y en otros casos con 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 para América Latina.

**Por su parte, Blanco y Brewer-Carias (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, 2001) quienes señalan que la descentralización tiene una lógica política discernible, que está arraigada en rasgos o características de la constitución, sistema electoral y los sistemas de partidos, con aspectos diferentes a través de los países. Esta lógica tiene consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos de la descentralización, y por ejemplo, en sistemas con partidos políticos centralizados como México, y Venezuela, el gobierno central ha ejercitado un mayor control sobre el uso de los recursos fiscales y es en los países donde la descentralización muestra sus peores avances (Willis, Garman y Haggard, 1999).

Por su parte, en países con partidos políticos más descentralizados, como Brasil y Argentina, se observan mayores avances descentralizadores, en los cuales los políticos subnacionales ejercitan una fuerte influencia sobre los legisladores nacionales y estatales. Por lo tanto, 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 toma su lugar (Willis, Garman y Haggard, 1999). De esta manera, lo que estos estudios indican es que la descentralización es utilizada por los partidos políticos como una estrategia electoral deseable (O'Neill, 2003) especialmente para

## **quienes cuentan con apoyos políticos subnacionales más seguros que en contiendas electorales nacionales.**

Finalmente, Andrew Nickson (2003) reconoce en la descentralización un fenómeno reciente e irregular, 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 y así reducir aun más el nivel de eficiencia del estado, aumentando los riesgos de las crisis macroeconómicas. Tal es así que plantea 3 desafíos, que de no ser resueltos por los gobiernos subnacionales, los procesos de descentralización seguirán obstaculizados: 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.

## **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 cómo 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. Esta tuvo como principal objetivo abandonar las viejas formas de articulación entre el estado, la sociedad y el mercado, representados por el modelo de 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, como si ésta fuera un contenedor o caparazón exógeno, que requiere de condiciones políticas, económicas y sociales en las distintas realidades locales para su implementación. Se concentran fundamentalmente en evaluar los resultados obtenidos, en políticas públicas como salud y educación, en función de las condiciones sociopolíticas que facilitaron u obstaculizaron el éxito o el fracaso del proceso descentralizador en la región (Warvick, 1998 y 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, mejorando sistemas de información, indicadores sociales de pobreza, etc. Este aspecto implica cambios sustantivos en el rol del gobierno, tomando medidas como la privatización para ser incorporadas en distintas áreas de la acción del gobierno, lo cual implica avanzar en una nueva forma de relación entre el mercado, estado y la 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, 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 observa que son distintas las motivaciones iniciales 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 y la magnitud de las responsabilidades traspasadas (Arzi y Martínez, 2004). Se aprecian escasos efectos de las reformas sobre la eficiencia 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, en salud y educación, hay evidencia de que la descentralización puede haber contribuido a ampliar y no a disminuir las brechas interterritoriales de estos indicadores. Así lo confirma una compilación de investigaciones realizada por Cepal (1998) y 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 siete 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 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, al poner en evidencia parte de los riesgos que puede traer el proceso, como lo perjudicial que puede ser para municipios de menor tamaño relativo, la producción y profundización de las inequidades regionales y municipales (Carrillo, 2003)

Finalmente, otros estudios, en su versión optimista, destacan la importancia del otorgamiento efectivo de autonomía a las nuevas instancias proveedoras de servicios, de utilizar un sistema de transferencias que incentive la búsqueda de la eficiencia y preserve la equidad, de velar por la coherencia interna de los modelos, de descentralizar responsabilidades directamente a las unidades productoras (establecimientos escolares y hospitalarios) y de 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 en este enfoque, en su versión optimista y pesimista, es que están comenzando a ofrecer una panorámica mas holística (timorata pero importante) respecto a la descentralización, reconociendo 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 cuenten con recursos económicos y humanos competentes para su implementación. Se ve 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, ofrecen una visión más integral de la temática, incorporando, o mas bien, enfatizando elementos relacionados con la cultura política y capacidades administrativas subnacionales, así como también 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-venir las causas de la descentralización***

**Si bien es cierto, cada enfoque identifica un problema central de investigación en torno al cual desarrolla su tesis principal, se puede identificar un hilo común en todos ellos: el aspecto consecuencialista de los estudios de la descentralización, en su versión optimista y pesimista. De esta manera, encontramos las investigaciones relacionadas con las bondades de la descentralización, “useful for all”, 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 los cambios**

**estructurales que implica la descentralización para la equidad y la participación democrática, especialmente, con la incorporación ciudadana en la gestión pública de una manera que supere los aspectos puramente procedimentales.**

**Por otro lado, en la versión pesimista, independiente del enfoque que lo aborde, 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 él, llegando incluso en algunos casos a acrecentar las inequidades territoriales que se pretendía superar. Es decir, la descentralización no ha logrado generar procesos de inclusión política, social y menos aún económica<sup>19</sup>. Por ello, se aprecia necesario, *re-visar las causas* que impulsaron la descentralización en América Latina y que se transformaron en fuente de inspiración para las políticas públicas implementadas por los países de la región. El objetivo fundamental sería conocer mediante, análisis comparativos y multidisciplinarios, tres aspectos fundamentales: qué originó el proceso realmente, que se esperaba de él y cuáles fueron los principales resultados obtenidos. En esto se enmarca en la discusión relacional y causal de determinar, en qué casos la descentralización fiscal trae consigo una descentralización política y viceversa (Montero y Samuels, 2004). De esta manera, se podría comenzar a abandonar el supuesto político, inspirador de política pública, existente en la región de que la descentralización es producto de la crisis fiscal y del achicamiento del Estado y que sus distintas versiones pueden servir como solución a todos los problemas de América Latina.**

---

<sup>19</sup> Latinobarómetro 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, algo que se atribuye a las "expectativas de inclusión no satisfechas", pero también a la percepción de desigualdad económica, política y social (Latinobarómetro 2003).

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 y disciplinas que abordan la descentralización, no es una casualidad teórica, esto nos indica que, independiente de las causas y consecuencias que hayan 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*. No obstante, los contrastes identificados en los resultados del proceso de descentralización en la región y las explicaciones de estos éxitos y fracasos, no están dadas por visiones integrales ni multidisciplinarias, 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 coparticipación de los gobiernos subnacionales en los ingresos del estado central y al manejo eficiente o 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. Esto genera que cada disciplina o enfoque encuentre explicaciones particularistas y unidisciplinarias a los fracasos y a los éxitos de la descentralización en la región, no obstante, los mismos estudios reconocen en ella un fenómeno integral.

Esto requiere, por un lado, *explicar* desde una perspectiva multidisciplinaria, las diferencias que han existido producto de la implementación de la descentralización, y por otro lado, intensificar la cantidad y calidad de estudios con un enfoque comparado subnacional del tipo cross country (entre países) y within country (al interior de países). Esta propuesta metodológica 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, vale la pena preguntarse, entonces, desde una perspectiva multidisciplinaria y comparada ¿cuándo, cómo y por qué se generan contrastes y diferencias sustantivas en los resultados del proceso tanto al interior de cada país como entre ellos? ¿Qué factores, y en qué contexto, determinan esta situación y cual es su naturaleza? ¿Por qué, sólo algunos gobiernos locales lograron desarrollar “buenas prácticas” en gestión local, en un contexto donde la mayoría de ellos, contaron con niveles similares de descentralización política y fiscal y sus características económicas, administrativas y geográficas fueron similares? ¿Cuáles son los factores que explican estas diferencias y cuáles son los más determinantes para un contexto determinado? ¿Existe una relación sustantiva entre la ejecución de “buenas prácticas” en gestión local y la descentralización?. 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 de América Latina?**

## 8.- Anexo

### CUADRO A

#### Países con experiencias exitosas en gestión municipal sistematizadas<sup>20</sup>

Nombre de País	Numero total de Municipios	Número de Buenas prácticas	Número de Municipios con experiencia exitosa	% experiencias exitosas en relación al total de municipios
Argentina (Federal)	<b>2.171</b>	<b>138</b>	<b>100. Lo cual equivale al 4,6% del total</b>	<b>6,35%</b>
México (Federal)	<b>2451</b>	<b>120<sup>21</sup></b>	<b>87. Lo cual equivale al 3,5% del total</b>	<b>4,89%</b>
Chile (Unitario)	<b>341</b>	<b>97</b>	<b>65. Lo cual equivale al 19,06 del total</b>	<b>28,4%</b>
Colombia (Unitario)	<b>1088</b>	<b>31</b>	<b>14. Lo cual equivale 1,2 del total</b>	<b>2,84%</b>
América Latina	<b>15.922</b>			

Fuente (elaboración propia) a través de la consulta en internet a las siguientes entidades:

- **Asociaciones de municipios de los siguientes Países: Chile, Colombia, Argentina, México**
- **Subsecretaría de Asuntos Municipales del Gobierno Argentino.**
- **Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE-MEXICO.**

<sup>20</sup> Cuadro desarrollado en base a información extraída de las respectivas asociaciones municipales de los países señalados y de organismos académicos.

<sup>21</sup> 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 esta investigación se consideraron hasta la fase de semifinales.

## CUADRO B

### Número total de municipios en América Latina 2004

	Número total de Municipios
ARGENTINA	2.171
BOLIVIA	320
BRASIL	5.561
CHILE	341
COLOMBIA	1088
COSTA RICA	81
ECUADOR	219
EL SALVADOR	262
GUATEMALA	331
HONDURAS	298
MÉXICO	2.451
NICARAGUA	151
PANAMA	74
PARAGUAY	224
PERU	2002
URUGUAY	19
VENEZUELA	330
AMERICA LATINA	15.922

Algunos países no se incluyen en la tabla descriptiva por diferentes motivos, ya sea por que pertenecen al caribe (y este estudio se centra en América Latina), por su condición no democrática y/o por la falta de datos relacionados con el tema de investigación: Cuba, Haití, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kits y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago

Fuente (elaboración propia) a través de la consulta en Internet a las siguientes entidades:

- Asociaciones y Federaciones Nacionales de municipios de los siguientes Países: Chile, Brasil, Paraguay, Bolivia, Colombia y del Istmo Centroamericano
- Fundación para el Desarrollo de la comunidad y fomento municipal de Venezuela
- Subsecretaria de Asuntos Municipales del Gobierno Argentino.
- Ministerio del Interior del Gobierno Uruguayo.
- Banco virtual de la República Colombiana “Biblioteca Luis Ángel Arango”

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México
- Para el caso Peruano se tomo como base los datos elaborados por Rosales Mario en “Los Secretos del Buen Alcalde, Pág. 109.

## 9.- Referencias Bibliográficas

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

Aghón, G., Alburquerque, F., Cortés, P. (comp.): (2002): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. CEPAL/Santiago. Trimestre Fiscal, n. 74: 157-173.

\_\_\_\_\_ (2001): *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ, Santiago.

Arze, F., Martínez, J. (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: Experiencias in industrialized, developing, and former eastern block countries*. United Nations, Univerity Press, Tokio.

Bird, R. (1999): “Subnational Revenues”, Valdivia, Annual World Bank, conference on development in Latin America and the Caribbean.

Boisier, S. (1992): “La descentralización, el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad”. CEPAL, LC/IP/IP-G.62-P.

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

\_\_\_\_\_ (1999). *Teorías y Metáforas sobre el Desarrollo Territorial*. Santiago. Editorial Universidad de Talca.

\_\_\_\_\_ (2001). “Crónica de una muerte frustrada: El territorio en la globalización”. Texto de una charla dictada en el instituto de Postgrado en Estudios Urbanos, Arquitectónicos y de Diseño de la Universidad Católica de Chile el 27/07/01.

\_\_\_\_\_ (1990): “La descentralización. Un tema difuso y confuso” *Revista Latinoamericana de Planificación*, 90, SIAP.

\_\_\_\_\_ (1992): “Las relaciones entre descentralización y equidad”, *Revista de la CEPAL*, 46.

Borja, J. (1987): *Descentralización del Estado. Movimiento Social y Gestión Local*. Santiago, FLACSO-CLACSO.

Blanco, C., Brewer-Carias, A. (1997): “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina”, *PNUD*, Nueva York.

Bresser Pereira, L., Cunill, N., Garnier, L., Oszlak O., y Przeworski, A. (2004): *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, F.C.E: 217 p.

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

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

Castillo Blanco, F., Zafra Victor, M., Villalba Pérez, F. (2001): *El Municipalismo en América Latina: desafíos y propuestas en la presente década*, UIM, Síntesis 16

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

Carrillo, J. (2003): “Descentralización y buen gobierno en Colombia”, documento en *Visión Institucional de los Gobiernos Locales en Colombia*, tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

CEPAL, (1998): *La descentralización de la educación y la salud: una análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. LC/L.1132.

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

\_\_\_\_\_ (1997): "Descentralización, el día después". Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Cremer, J., Estache, A., y Seabright, P. (1994): "The decentralization of services public: Lessons from the theory of the firm" World Bank Policy Research Working Paper 1345, en Stepan Haggard 1998 "La reforma del Estado en América Latina", *Revista Reforma y Democracia*, 11.

Cunill, N. (1991): "Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos". Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Caracas.

\_\_\_\_\_ (1997): "Repensando lo público a través de la sociedad". CLAD/Nueva Sociedad, Caracas.

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

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

Di Gropelli, E., Cominetti, R. (1998): *La descentralización de la educación y la salud: una 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", Caracas, *Revista Reforma y Democracia del CLAD*, 15.

\_\_\_\_\_ (2001): *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. ILPES/CEPAL. Mayo, Santiago.

\_\_\_\_\_ (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 Relationships and Old Practices” *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 gobernanza democrática” ponencia presentada en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6 (2001 Nov. 5-9 : Buenos Aires)

Huerta, M., Pressaco, C., Ahumada, C., Velasco, M., Puente, J., Molina, J. (2000): “Descentralización, Municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala”, Centro Editorial Javeriano CEJA, Bogotá.

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

López Murphy, R., y Artana, D. (1994): “Descentralización Fiscal: Algunas lecciones para América Latina” trabajo presentado en la Asamblea Anual de la Sociedad Latinoamericana de Econometría, Octubre, 1994, Caracas.

Mejía, F. (2002): “La descentralización” en *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 de FLACSO, sede académica de México.

Mok, K., Lau, M. (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” en Ther, F. (Comps) *Antropología y Estudios Regionales. De la aplicación a la acción*, Ediciones CEDER, Universidad de Los Lagos, Osorno.

Montero, A., Samuels, D. (2004) “The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and Consequences” en Montero, A., Samuels D. (comps) *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.

Nickson, A. (2003): “descentralización política” ponencia presentada en el seminario internacional “Logros y desafíos de la descentralización en

América Latina” 4 y 5 de septiembre del 2003 organizado por el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios CEBEM, La Paz.

\_\_\_\_\_ (1998): “Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina”, *Revista Reforma y Democracia*, 12.

Oates, W. (1972): “Fiscal Federalism”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España.

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”, *Revista Desarrollo Económico*, 38, 151.

Osborne, D., Gaebler, T. (1992): “Reinventing government”. *How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Traducción al español, Paidós, Barcelona (1994).

Ostrom, V., Tiebout C., y Warren R. (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 Número 48*, Santiago, ILPES/CEPAL.

Penfold, M. (2000): “Descentralización y Mercado en América Latina”, *Reforma y Democracia*, 16.

Perry, G. (1999): “Macroeconomic Management in decentralized democracies, Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean, Valdivia, Chile, 1999.

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, número 1252, Washington, D.C., Banco Mundial.

Restrepo, D. (1994): “Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura”, *EURE*, 20, 59.



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

Rojas, F. (1999): "The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region" en Burki, Shahid Javed Guillermo Perry (Eds). *Annual World Bank Conference on development in Latin American and the Caribbean*.

Rondinelli, D. (1989): "Analysing decentralization policies in devepoling countries: political economy framework". *Development and Change*, 20, 1.

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

Rufian, D., Palma, E. (1993): "La Descentralización: Problema contemporáneo en América Latina", Dirección de Programas y Políticas Sociales, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES/CEPAL.

\_\_\_\_\_ (1989): "Las nociones de centralización y descentralización". Santiago, ILPES, Documento CPS-48.

Saidón, O. (1994): *Redes. El lenguaje de los vínculos*, Buenos Aires, Paidós, p. 294-302.

Samuelson, P. (1954): "The pure theory of public expenditure", *Review of economics and statistics*, 36,4.

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

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

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

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

Vázquez-Barquero, A. (2000). "Desarrollo Endógeno y Globalización". *EURE*, 26, 79.

Véliz, C. (1980): *La tradición Centralista de América Latina*. 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*, 16, 20.

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 bureaucracy" *Journal of theoretical politics*, 14-2: 167-193.

**Willis, E., Garman, C., Haggard, S. (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.**