

# La descentralización en América Latina: ¿pautas para un nuevo modelo de gobernabilidad?

*Hans-Jürgen Burchardt*

## **Resumen**

Las políticas de descentralización en América Latina son el eje central del presente artículo. Parte de una revisión desde los treinta para aterrizar en los noventa y finalizar ofreciendo una reflexión sobre lo que debieran ser las políticas de descentralización en la región, para acceder a esquemas democráticos más directos. Todo ello, tratando de explicar cuál ha sido el desarrollo de las políticas de centralización y descentralización; la relación de los gobiernos locales frente a los gobiernos centrales y el papel del Estado frente a los procesos de municipalización, explicando los aspectos teóricos en torno a esta temática; así como la relación que guarda la descentralización respecto de la democracia y los niveles de participación. Más adelante explica que en un momento del desarrollo de los Estados, la descentralización se amplió en un enfoque político que señala que sus resultados deben ser fruto de una *buena gobernabilidad*; de un proceso democrático de los participantes, y que debería de ser un medio para aumentar la participación política, democratizar los procesos políticos y sociales, y acercar las decisiones político-administrativas a los intereses de los ciudadanos.

## **Abstract**

The decentralization policies in Latin America are the central shaft of the present article. Makes a review from 1930 to 1990 and end offering a reflection on what should be the decentralization policies in the region, to accede to democratic plans more direct. All this, trying to explain which has been the development of the centralization and decentralization policies; the relationship of the local governments as compared to the central governments and the paper of the State as compared to the processes of municipalization, explaining the theoretical aspects about this thematic; as well as, the relationship that keeps the decentralization respect the democracy and the participation levels. After that, the author explains that in a moment of the development of the States, the decentralization was widened in a political approach that indicates that its results should be the one of a *good gobernability*; of a democratic process of the participants, and had to be an instrument to increase the political participation, to democratize the political and social processes, and to approach the political-administratives decisions to the interest of the citizens in its environment.

## **Antecedentes**

El Estado de desarrollo que desde 1930 surgía en América Latina exigía de forma directa un constante aumento de poder de las instancias centrales. El proceso de urbanización ligado a éste, que pronto mostró las deficiencias del gobierno local, no estuvo acompañado por el fortalecimiento de las administraciones municipales sino por la creación de nuevas instancias del gobierno central, las cuales también cuestionaban a los gobiernos locales (Harris, 1983). En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, esta política se fortaleció aún más con la visión difundida de la planificación centralizada como la vía más eficiente para el

crecimiento económico, y en 1950 esta política desemboca en un amplio proceso de *desmunicipalización*.

Sin embargo, a diferencia de África y Asia, en América Latina las estructuras formales de los gobiernos locales no fueron eliminadas del todo (Mawhood, 1987). La desmunicipalización fue más bien un proceso selectivo. Mientras los municipios ubicados en zonas industrializadas y centros urbanos mantuvieron determinado abastecimiento local, la mayoría de los pequeños municipios rurales continuaron debilitándose debido a la falta de apoyo estatal.

El Estado de desarrollo aseguró su legitimidad principalmente con la integración, la cooptación y el reclutamiento estatal de grupos sociales potencialmente conflictivos. Por ello, al mismo tiempo se expandió un sistema patronal de las estructuras corporativas que unía el aseguramiento del poder con redes clientelistas extensivas (Smith, 1998; Vellinga, 1998). Las administraciones locales se convirtieron en un fondo para lograr rentas personales y con su expansión se volvieron cada vez más ineficientes.

En los años setentas, desde el punto de vista político, la mayoría de los gobiernos locales quedaron reducidos a reliquias históricas. Éstos dependían en exceso de los gobiernos centrales y se caracterizaban por insignificantes mecanismos de participación locales, así como por una gran influencia informal de las elites nuevas y tradicionales. Los presupuestos municipales que quedaron extremadamente reducidos y la falta de personal calificado propiciaron la inestabilidad administrativa, fluctuaciones de personal y escaso profesionalismo. Muchos municipios no podían cumplir siquiera las tareas básicas que se les asignaban. La concentración de poder local en el ejecutivo, con una estructura personalista, continuó favoreciendo la cultura política del clientelismo y trajo como consecuencia administraciones notoriamente ineficientes. La imagen pública de los gobiernos locales se hizo cada vez más negativa. El cargo del "empleado municipal" se utilizaba muchas veces como seudónimo de abuso individual de poder político (Nickson, 1995:18). El nivel municipal se había convertido en símbolo de problemas substanciales en la eficiencia y la democracia, y no proyectaba muchas perspectivas futuras (Conyers, 1983; Lordello de Mello, 1983).

A principios de los años ochentas comenzó, finalmente, un cambio dramático en los municipios que incluía al mismo tiempo factores internos y externos. Uno de ellos fue la crisis fiscal, la cual obligó a muchos países a trazar una estrategia doble que le diera responsabilidad al sector privado en el plano horizontal, y a los gobiernos locales en el plano vertical. De esta manera se aspiraba a una consolidación del presupuesto estatal con medidas de ahorro y privatizaciones y, a la vez, a un aumento de la eficiencia de la asignación de fondos y de la prestación de servicios públicos.

La legitimidad en descenso del Estado autoritario constituyó otro factor, así como los procesos de democratización que en la mayoría de los países latinoamericanos tienen lugar. En las sociedades en transición de América Latina continuamente se constataba un vacío entre el Estado y la sociedad civil (Oxhorn y Starr, 1999), el cual debería cerrarse mediante democracias locales que le despo-

jaran el centralismo como base al régimen autoritario. Gobiernos locales con sistemas fuertes y representativos, junto a una participación civil mayor, debían estimular la democratización o, al menos, canalizar el potencial conflictivo tradicional de las movilizaciones municipales. Pero los mecanismos del diálogo y la construcción de consenso no sólo eran elementos esenciales para consolidar la democracia y disminuir las tensiones sociales, sino que también se consideraban una vía para estructurar y racionalizar la asignación de recursos municipales.

Estos conceptos y procesos estaban muy influenciados por un creciente movimiento mundial en favor de la descentralización (Borja *et al.*, 1989). A principios de los ochentas el Banco Interamericano de Desarrollo inició un programa para el desarrollo municipal, el cual se aplicó hasta 1990 en casi todos los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, el Banco Mundial comenzó a promover la construcción institucional (*institution building*) municipal (Guarda, 1990). De este modo, a mediados de los ochentas se formó en América Latina una coalición reformista en favor de estrategias descentralizadoras que trascendió a varios países y cuyo objetivo era incrementar la atención a los servicios públicos, así como el apoyo financiero y la autonomía política a los gobiernos locales.

Los distintos agentes de esta coalición son neoliberales (muchas veces conectados con las organizaciones financieras internacionales), los cuales quieren reducir el sector público; reformistas, que desean modificar la desigualdad existente y las estructuras no democráticas; tecnócratas, que se proponen modernizar la eficiencia de las administraciones; así como agentes internacionales para el desarrollo, que ven en el nivel local un eficiente administrador de programas para combatir la pobreza (Chile, Bolivia, México) y que a partir de los años noventas favorecen programas orientados por la demanda (*demand driven*) para mejorar las capacidades locales (Litvack *et al.*, 1998).

Las propuestas para la descentralización han sido tan variadas como sus agentes. Éstas son: realizar privatizaciones y traspasar atribuciones y recursos del gobierno central al nivel municipal, llevar la competencia política y elecciones democráticas a representantes locales y aumentar la capacidad técnica de las autoridades de planificación locales. Aunque con conformaciones diferentes, en la mayoría de los casos la descentralización se aplica directamente en el nivel local, motivo por el cual en ocasiones también se habla de un proceso de *municipalización*.

Este ambiente favorable propició que las estrategias de descentralización en América Latina desarrollaran una dinámica sorprendente. Como primer paso, a partir de los años ochentas los gobiernos locales recibieron más responsabilidades y recursos. En algunos países fue significativo el traspaso de los servicios de salud pública y educación hacia el nivel local (Chile, Colombia, Bolivia). Además, los mecanismos para las transferencias estatales financieras hacia los municipios se unificaron y se volvieron más predecibles y transparentes. La cuota de gastos públicos a nivel local creció considerablemente. En menor medida se tomaron también iniciativas para desarrollar la economía local y crear empleos mediante industrias de pequeña escala (Brasil).

Entre 1985 y 1995 tuvo lugar una democratización masiva de ciudades y municipios. A partir de 1984 se redactaron nuevas constituciones municipales en 10 estados. En 1980, de 26 países latinoamericanos y caribeños, en tres de ellos los alcaldes fueron elegidos directamente por el pueblo, en 1985 en nueve, en 1990 en once, y en 1995 en diecisiete países, mientras que en seis fueron elegidos por los consejos municipales. Veinte años antes casi todos los alcaldes habían sido designados por sus gobiernos centralizados (BID, 1997:179). En no pocos países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela), paralelamente a las elecciones, se cimentaron otros elementos participativos a nivel local. Se modificaron legislaciones que brindan reconocimiento público a asociaciones civiles municipales; algunas administraciones fueron obligadas a consultar organizaciones ciudadanas; se hizo posible la práctica de referendos locales, plebiscitos o dimisiones de cargos; parcialmente se rompió el monopolio electoral de los partidos y se le permitió a organizaciones civiles designar candidatos independientes. La política debía volverse, a través de estas medidas, más transparente y cercana a los ciudadanos (Cunill, 1991; Lowndes, 1992).

Hoy en América Latina, además de los trabajadores municipales –aproximadamente el 14 por ciento de los empleados del sector público–, de tres a seis millones de personas (políticos, autoridades estatales, organizaciones civiles, ONG's, etcétera.) están involucradas en procesos de descentralización (Nolte, 2000:91). Por consiguiente, las políticas descentralizadoras son la parte más adelantada de las reformas políticas en América Latina y una de las razones por las que ésta se describe como la *región más democrática del 'Tercer Mundo'* (Linz y Stephan, 1996).

### **Teoría y práctica de la descentralización**

La inquebrantable popularidad de la descentralización descansa en una notable convergencia de planteamientos políticos y, al mismo tiempo, en la divergencia de sus enfoques teóricos. Para que la descentralización no se convierta en una fórmula vacía, inútil como categoría analítica, a continuación presentamos la evolución de sus conceptos principales y sus interpretaciones.

Ya desde los años cincuentas la descentralización se consideraba una especie de remedio santo contra estructuras de poder oligárquico, ineficiencia administrativa y disparidades espaciales y sociales. El concepto estuvo influido hasta los años sesentas por una escuela de pensamiento que ponía como patrón a las democracias occidentales para la construcción del Estado moderno en las antiguas colonias. Su principal postulado era dispersar el poder estatal lo más ampliamente posible, con lo cual se promovería una dimensión vertical de la separación de poderes, una pluralización de la política y una mayor competencia política. Sin embargo, estas estrategias no tuvieron éxito ni en la formación administrativa ni en los desarrollos socioeconómicos. Más bien perpetuaron la autonomía de las oligarquías locales y la exclusión social y política (Rüland, 1993).

En los años sesentas el debate de la descentralización quedó relegado a un segundo plano por teorías del desarrollo que tendían al Estado centralizado, pero a finales de los setentas comenzó a reanimarse como respuesta al fracaso de modelos de desarrollo muchas veces autoritarios y a la crisis fiscal que afloraba en muchos países. El hecho de ver que el centralismo estatal no reducía necesariamente la desigualdad socioeconómica llevó a aceptar que la descentralización era más eficiente que el centralismo desde el punto de vista funcional. En principio se aspiraba a reducir el Estado y a la vez, aumentar su eficiencia por medio de la cercanía local, de las adaptaciones a las necesidades locales, estimulando la motivación e innovación a través de vías más cortas, etcétera. A diferencia de los conceptos anteriores, marcadamente normativos, este segundo debate de la descentralización se destacaba por una orientación hacia la funcionalidad (Illy y Schimitzek, 1986).

Así, en los años ochentas la teoría de la *local fiscal choice*, basada en el paradigma neoliberal, se convirtió en el concepto más influyente de las políticas descentralizadoras. Esta teoría abogaba por una profunda descentralización administrativa y fiscal para incrementar la eficiencia general, así como el abastecimiento descentralizado y mercantil de bienes y servicios públicos. La estrategia implícita –y muchas veces puesta en práctica– consistía en reducir la influencia del Estado en la economía privatizando los servicios y las empresas públicas. Este tipo de descentralización se concentraba fundamentalmente en las funciones estatales de las *atribuciones* y de los *recursos* (Rondinelli et al., 1989; Smith, 1985).

Dentro de este *enfoque económico* se realizó la tipología de la descentralización más divulgada hasta el presente que, en principio, establece cuatro tipos diferentes: primero, la *desconcentración* como el traspaso de unidades administrativas del nivel centralizado, es decir, la formación de oficinas locales de la administración centralizada; segundo, la *delegación* como el traspaso de atribuciones públicas a unidades independientes bajo el control estatal; tercero, la *devolución* como el traspaso a niveles más bajos no sólo de atribuciones y recursos, sino también de legitimación política, y cuarto, la *privatización* como una desestatalización descentralizada de las funciones públicas (Rondinelli et al., 1983). Versiones más completas diferencian, además, la *desburocratización* y la *desregulación*, o precisan algunos de los tipos principales (Cheema y Rondinelli, 1983; Rondinelli et al., 1989).

Las experiencias relacionadas con la descentralización en los años ochentas demostraron, sin embargo, que muchas veces no podía lograrse la eficiencia fiscal pronosticada. Por un lado, durante un tiempo determinado la descentralización podía causar costos mayores para la regulación estatal (Fuhr, 1995). Por otro, las privatizaciones empeoraban con frecuencia la prestación y calidad de los servicios públicos, lo cual trajo como consecuencia que aumentara la pobreza, pues en América Latina gran parte de la población depende de estos servicios, principalmente. Por ejemplo entre 1980 y 1990 el número de latinoamericanos obligados a vivir con dos dólares estadounidenses al día aumentó en cuarenta millones (Morley, 1995:189).

También quedó demostrado lo distante que se hallaba la práctica de esta teoría, la cual interpreta la política como una competencia de intereses de individuos racionales, y el cambio político como técnica.

Este enfoque descuida la fuerte influencia de los patrones políticos tradicionales y de los intereses particulares, impactos que excluyen muchas veces la participación de grupos socialmente débiles, justamente también mediante la acción del Estado. El problema teórico entre el Estado que fomenta reformas de manera racional y el Estado ineficiente, objeto de estas reformas, se expresó en la práctica en una marcada incoherencia de los distintos procesos de descentralización (Evans, 1996).

Igualmente quedó demostrado que incluso en el caso de que se cambiasen los marcos institucionales, las estructuras políticas tradicionales pueden reproducirse, y que éstas en cierto modo son automáticamente verificables con la descentralización. Por ejemplo, la desconcentración, la delegación y la privatización, así como la desregulación y la desburocratización pueden ser compatibles con el autoritarismo estatal y todas ellas, con excepción de la desconcentración, pueden serlo también con el centralismo. La devolución implica en cierta medida autonomía política, aunque no está concebida de forma participativa.

Como resultado de estas experiencias, tal tipología fue cuestionada y descartada incluso por sectores de uno de sus protagonistas principales: el Banco Mundial. A partir de los años noventas un nuevo debate teórico comenzó a abogar porque se definieran en primera instancia los objetivos principales de desarrollo a los cuales se aspiraba con ella, y posteriormente las formas y medidas descentralizadoras (Samoff, 1990). Los conceptos de la descentralización de los ochentas parecían concebidos, en particular, para estrategias organizativas y administrativas, y en el fondo seguían ligados al concepto de desarrollo de los setentas (Simon, 1993:51).

Una de las respuestas fue la aparición de los enfoques tecnócratas, hoy en día ampliamente difundidos, sobre todo en América Latina. Estos se ocupan más de los aspectos jurídicos y administrativos, y se concentran en la modernización de las administraciones públicas (Cunill, 1999). En este sentido el principio de la *subsidiaridad* encontró gran aceptación. Según éste, las funciones públicas deben promover primordialmente las unidades más pequeñas y más subordinadas, en lugar de unidades superiores, y por tanto el espacio local se elige como principal referencia territorial (Smith, 1996; Banco Mundial, 1997). Sin embargo, los enfoques tecnócratas también descuidan con frecuencia la dimensión política de la descentralización. Por eso el debate estuvo más dirigido bajo *enfoques de participación* hacia la política y la democracia local.

Un primer paso en esta dirección fue realizado por un enfoque que se aproximaba a los aspectos políticos a través de su definición específica de la eficiencia en la asignación de fondos. Éste introdujo como nuevos criterios de eficiencia la legitimación de las autoridades locales y la transparencia de los procesos políticos (Campbell *et al.*, 1991). Sin embargo, serios problemas metodológicos para evaluar la eficiencia, así como la falta de apoyo empírico para comprobar este con-

cepto de racionalidad, dejaron pronto al descubierto la baja utilidad teórica y práctica de esta concepción (Haldenwang, 1994:16).

Esto dirigió las miradas hacia interpretaciones menos económicas. Partiendo de los recientes procesos democráticos y la formación de identidades regionales y locales se planteó que para consolidar el Estado democrático era importante también descentralizar la legitimación política. La descentralización se amplió en un enfoque político que señala que sus resultados deben ser fruto de una *buena gobernabilidad*; también, de un proceso democrático de los participantes. La descentralización debía ser un medio para aumentar la participación política, democratizar los procesos políticos y sociales, y acercar las decisiones político-administrativas a los intereses de los ciudadanos en su entorno (Slater, 1990).

Así, la función política de la legitimación se convirtió en parte integral del concepto de descentralización. Esta nueva comprensión adjudicaba un papel estratégico a los gobiernos locales, puesto que en ellos los ciudadanos entran en contacto con el Estado. Según eso, la democracia ya no sólo se entiende como un problema a nivel nacional, el sistema de partidos o las libertades fundamentales y el derecho al voto, sino también como elemento de la base local, conforme al lema: *Para expandir su poder, gobiernos tienen que compartirlo* (Werlin, 1989:455).

El *Post-Washington Consensus*, que refleja el debate actual sobre las reformas estatales de la 'segunda generación' en América Latina (Fleury, 1999; Oszlak, 1999), pone un mayor énfasis en el establecimiento de la autoridad estatal, la eficiencia y las capacidades de planificación, y desea aumentar la responsabilidad (*accountability*) y transparencia en la política a través de instituciones, normas y procedimientos. En este debate la descentralización puede relacionarse, sobre todo, con dos conceptos teóricos centrales.

Uno de estos conceptos es el *enfoque de análisis de régimen* (Munck, 1996), que explica los problemas funcionales de los Estados latinoamericanos por la (precaria) disposición reformista de las elites, así como por el *diseño institucional* (Diamond *et al.*, 1995; Lynn Karl, 1996). La descentralización se comprende en este contexto como una estrategia clásica para optimizar las instituciones, cuya práctica es la más avanzada en la región. El principal campo de referencia de este enfoque lo constituyen los *gobiernos locales*.

Los *estudios culturales* representan otro enfoque y explican transformaciones políticas mediante el cambio cultural y los procesos de aprendizaje a través de los cuales los actores involucrados deben aceptar e interiorizar nuevas normas políticas. Los impulsos para el cambio parten muchas veces de relaciones conflictivas y de tensiones entre las tradiciones autoritarias y las nuevas pretensiones de democracia y derechos civiles, las cuales son desarrolladas por ciudadanos colectivos en forma de foros públicos subalternos (Álvarez *et al.*, 1998). Es decir, este enfoque define la esfera pública más allá de los límites gubernamentales de modo que los nuevos espacios de participación ligados a la descentralización pudieran convertirse en un momento importante para la legitimación profunda de la de-

mocracia. Debido a la fuerte relación contextual entre agentes y democracia el espacio local se convierte así en un campo de referencia de primer rango.

### Gobernabilidad local en América Latina

Hoy la descentralización se describe, por lo general, a través de tres funciones integrales del Estado: atribuciones, recursos y legitimación política (Simon, 2000). Un análisis más detallado de estas funciones en América Latina demuestra que en la mayoría de los casos éstas aún no han reportado el salto cualitativo esperado en la autonomía local. Por ejemplo, a partir de los ochentas las atribuciones municipales crecieron de forma considerable.

No obstante, el aparato jurídico y el ejecutivo del Estado centralizado siguen ejerciendo una enorme influencia en los municipios. Normalmente éstos no poseen funciones legislativas independientes y sólo pueden aplicar regulaciones en convenio con el Estado.

Si bien es cierto que muchos municipios hoy cuentan con una cantidad impresionante de atribuciones, éstas se incluyen dentro de un catálogo no muy diferente del catálogo de atribuciones de los antiguos municipios coloniales: el mantenimiento de la ley y el orden –sin olvidar que la policía constituye una de las funciones estatales más centralizadas hasta la fecha (Fox, 1994:108); la prestación de servicios urbanos como la limpieza de las calles, el alumbrado público y la eliminación de desechos, servicios públicos como el control del mercado, y servicios sociales elementales como la salud pública y la distribución de licencias comerciales y de producción. La prestación de estos servicios ni siquiera es obligada en la mayoría de los casos.

A menudo las atribuciones más elementales para el desarrollo municipal son asumidas directamente por el gobierno central. Por ejemplo, los bienes públicos (agua potable, albañales, electricidad); los servicios sociales (asistencia médica y educación primaria) –cuyo traspaso a los gobiernos locales se incrementó a partir de los años ochentas– así como funciones de planificación (vialidades y planificación urbana). Además, la escasa cantidad de regulaciones no concuerda con las crecientes actividades económicas internacionales. La mayoría de las veces las administraciones locales no tienen potestad reguladora frente a las industrias que producen para el mercado mundial, pero explotan recursos locales de forma extensiva. Las consecuencias sociales y ecológicas, casi siempre masivas, de estos enclaves industriales sitúan a los municipios ante nuevos problemas, sin poder tomar medidas, por ejemplo, a través de disposiciones para la protección del medio ambiente.

Desde el inicio de la descentralización también se constata un cambio evidente en relación con los recursos. Los gastos de la mayoría de los municipios aumentan en los últimos tiempos constantemente. Sólo entre 1985 y 1995 en América Latina los gastos estatales a nivel subnacional aumentaron del 15.6 por ciento al 19.3 por ciento (BID, 1997:166) –con grandes variaciones en dependencia del país. Como en otras partes del mundo, no hay una correlación positiva entre los cuadros de distribución del presupuesto estatal y los ingresos nacionales *per capita*.

Estos gastos se alimentan de dos fuentes de ingreso. Por un lado, algunos países (fundamentalmente Chile, México, Nicaragua, Paraguay, Perú) intentan estimular la generación de ingresos locales. Lo más importante son los impuestos (en especial, impuestos sobre la propiedad y vehículos de motor) y las tarifas (licencias comerciales, transporte y servicios públicos). Por lo general, el gobierno central fija las tasas de impuestos y tarifas. Con excepción de Brasil, los municipios latinoamericanos no tienen posibilidades de contraer empréstitos.

Como las obligaciones de gastos casi siempre exceden los ingresos municipales, hasta ahora los municipios han dependido de la segunda fuente de ingresos: la creciente transferencia financiera del gobierno central. Si antes se hacía en pequeño volumen, era inconstante y dependía de relaciones clientelistas, hoy se observa una estandarización y una normación de estas transferencias, que en la planificación financiera han reducido las inseguridades municipales.

A pesar de estas mejoras, la mayoría de los municipios latinoamericanos continúa padeciendo de una carencia crónica de recursos que debilita las potencialidades de sus gobiernos locales. Según muchos involucrados, el conflicto principal radica en que a nivel nacional tiende a darse atribuciones en lugar de recursos, mientras que a nivel local tiende más a aceptarse recursos que nuevas atribuciones (Blanco, 1997:161). Ello prueba que por regla general las transferencias de atribuciones y recursos no armonizan mucho y pocas veces el traspaso es coherente.

En relación con la dimensión política de la descentralización –la función de *legitimación*– desde principios de los ochentas también se observa un fortalecimiento de la autonomía local, dado fundamentalmente por elecciones democráticas. En primer lugar debe mencionarse la elección directa del alcalde, que en casi todos los casos exige una mayoría directa de votos.

Los consejos municipales se eligen desde hace ya más tiempo de forma directa, para lo cual se aplica generalmente el sistema representativo proporcional, donde los candidatos se presentan en las listas de partidos y los votos en el consejo se distribuyen de acuerdo con la cantidad de votos que alcancen los partidos. Los cargos municipales se ocupan en la región por un periodo de dos a seis años, según el país. La reelección del alcalde se permite en trece países, mientras que en los demás se prohíbe o sólo es posible después de un tiempo determinado (Nickson, 1995:64; Willis *et al.*, 1999:11).

A pesar de esta democratización, los sistemas electorales locales aún presentan deficiencias substanciales. En primer lugar, en comparación con los estándares internacionales, a menudo existe muy poca proporción entre los miembros del consejo y los electores (por ejemplo, Bogotá tiene una proporción 1:225 mil). Como consecuencia, las decisiones políticas se reconcentran, por lo que son menos controlables y determinados grupos sociales corren el riesgo de tener menos representación política. En segundo lugar, las elecciones locales y las nacionales están vinculadas: no pocas veces las elecciones municipales se efectúan junto con las elecciones presidenciales y del congreso y en ambas sólo pueden elegirse candidatos de un mismo partido. De esta forma se obstaculiza la representación de minorías locales y se promueve el clientelismo político. Con fre-

cuencia candidatos locales garantizan votos de la base para su partido, por lo que reciben cuantiosos recursos.

Los breves periodos de los cargos (a menudo de dos a tres años) y la frecuente prohibición de la reelección del alcalde representan una tercera barrera y son los motivos que fomentan una mentalidad de enriquecimiento y que obstaculizan la continuidad política. En un periodo típico de tres años de ejercicio del cargo, el alcalde y la administración ocupan el primer año analizando los problemas municipales, el segundo, dándole respuesta a éstos, y el tercero, en campañas electorales. Es decir, sólo se realiza trabajo productivo en un año.

Menos democratizada que las elecciones locales se halla la estructura político-administrativa de la mayoría de los municipios. Frecuentemente domina el ejecutivo (la alcaldía) que reclama plenos poderes. Aunque elegido por plebiscito, este ejecutivo es muy personalista y a menudo autoritario. Continúa así la tradición caudillista de la época colonial, alentada en los años cincuentas y sesentas por los impulsos de Estados Unidos en favor de un *alcalde fuerte*. Hoy en día los ejecutivos colegiales han desaparecido casi por completo en América Latina.

El poder legislativo –consejo municipal– que, en comparación con otros países resulta extremadamente pequeño, pues no se amplió según crecía la población, ejerce formalmente funciones legislativas y revisa la política municipal. Sin embargo, en la práctica, muchas veces el poder de los miembros del consejo se limita a ratificar las leyes municipales y, aun así, el alcalde tiene derecho al veto en algunos países (Brasil, Colombia). A menudo, la función principal de los miembros del consejo consiste en hacer llegar al alcalde intereses específicos de diferentes grupos sociales.

Gracias a esta simetría política las estructuras administrativas de muchos municipios son regidas directamente por el alcalde. Es poco común que se delegue autoridad, las decisiones se toman según intereses propios, sin una referencia de continuidad, y se transmiten como órdenes. Muchas veces esto impide una planificación estratégica y desemboca en una política precaria: se le da preferencia a proyectos con dividendos políticos a corto plazo.

En las administraciones municipales el personalismo y el patronazgo definen también la política de empleo. A diferencia de otras regiones, en casi toda América Latina no existe un *sistema de carrera* profesional que asegure una contratación orientada por la competencia y eficiencia con salarios correspondientes. Para los aproximadamente 2 millones 700 mil trabajadores municipales de la región los lazos familiares y los políticos cuentan más como criterios de rendimiento para conseguir empleos y ascensos.

Los resultados de la descentralización en la participación local son aún más débiles. En los distintos elementos constitutivos que se introdujeron predominaban aspectos de gerencia empresarial. Se trata de mejorar la prestación de servicios a través de estructuras más descentralizadas; nombrar auditores para controlar la eficiencia administrativa; compensar los déficit de recursos, conocimiento financiero y problemas gerenciales con trabajo voluntario y donaciones materiales; así como lograr la planificación más exitosa y menos costosa y la realización de

proyectos mediante una mayor aceptación política y la construcción de consenso. La mayoría de los elementos constitutivos de participación local son sólo de consulta, las decisiones políticas están muy limitadas y rara vez se dispone de fondos monetarios propios. Por eso la crítica le nombra en ocasiones *asistencialismo*.

El vínculo entre la participación y las funciones estatales de atribuciones y recursos es lo menos desarrollado en las políticas descentralizadoras. En este sentido apenas se han dado algunos pasos de avance con excepción de modelos como Porto Alegre (Brasil), donde en 1995 se puso en marcha una presupuestación participativa a nivel municipal que involucraba indirectamente alrededor de 100 mil personas. Pero en general el bajo nivel institucionalizado de la participación demuestra que la función de legitimación política ha sido la más olvidada dentro de las estrategias actuales de la descentralización en América Latina y el Caribe. En este terreno aún existe una evidente necesidad de actuar, pues la experiencia indica que mecanismos débilmente institucionalizados sólo fomentan formas reactivas de participación o, incluso, propician el clientelismo (Brasil, Perú).

### **¿El camino hacia un nuevo modelo? Retos para la descentralización**

"En América Latina la descentralización del poder y de los gastos públicos, unido a una democratización, han transformado de forma drástica el panorama político local y conducido a lo que algunos llaman una 'revolución silenciosa'" (Banco Mundial, 1997:16), celebraba con júbilo el Banco Mundial y diagnosticaba de manera enfática que en América Latina está surgiendo un nuevo modelo de gobernabilidad. Pero la actual conformación frecuentemente incoherente de la descentralización en América Latina y el Caribe demuestra que después de más de veinte años de experiencia todavía no puede hablarse de este nuevo modelo. En la mayoría de los casos, la descentralización aparece como una coexistencia de patrones tradicionales y modernos de la regulación estatal y del aseguramiento de la legitimación, sin un planteamiento uniforme de objetivos. Sin embargo, ella ofrece indudables perspectivas para consolidar y enriquecer una nueva calidad política de la gobernabilidad, pero para eso es necesario perfeccionar su práctica y sus conceptos.

Por un lado, los municipios deben recibir más *atribuciones* que sean esenciales para el desarrollo municipal. Esto incluye el derecho de intervención en la planificación urbana y rural, así como mayores potestades reguladores frente a las empresas establecidas en los municipios. No obstante que para mejorar la gestión local no basta con la descentralización, pues determinados problemas quedan fuera de su alcance.

En los municipios latinoamericanos aún predominan las estructuras territoriales de la época colonial. Éstas nunca se adaptaron a los procesos urbanos de los últimos decenios, lo que trae como consecuencia inmensas disparidades en relación, por ejemplo, con la densidad demográfica. Sólo hay cien municipios en la región con más de medio millón de habitantes, frente a una mayoría de alrede-

dor de 15 mil 500 municipios que generalmente son nada más que pueblos grandes, tienen un promedio de apenas 15 mil habitantes, son de carácter rural, tienen baja densidad demográfica, así como un estancamiento demográfico, y son relativamente pobres (PNUD, 1997:186).

Gracias a un tratamiento jurídico estandarizado, todos los municipios tienen que cumplir con las mismas atribuciones, independientemente de su composición particular. Ello motiva inmensas diferencias en la calidad de los servicios públicos. En las metrópolis esto se expresa principalmente en un sistema deficiente en la recolección de basura, en el transporte y en la planificación urbana, mientras que en los municipios pequeños y rurales se aprecia en una falta crónica de recursos financieros y humanos.

Por este motivo, una política de descentralización tendría que incluirse dentro de una reforma territorial que adapte las fronteras políticas y territoriales a las nuevas condiciones y garantice así una administración orientada por las necesidades locales básicas. Con excepción de Cuba, que en 1976 puso en práctica una reforma territorial modelo (Dilla *et al.*, 1993; Dilla y Kaufman, 1997), hasta el momento en casi toda América Latina ha faltado la voluntad política para ello, no en última instancia debido al gran detonante político.

Al mismo tiempo, debe brindársele mayor atención a las extremas disparidades entre las zonas urbanas y las rurales surgidas en la época colonial. A menudo, la descentralización se entiende y aplica como una política urbana. Sin embargo, la creciente presión urbana en América Latina es expresión, ante todo, de políticas agrarias ineficientes que han originado una desestabilización agraria y provocado procesos migratorios. Como la mejor protección a las ciudades sigue siendo mejorar las condiciones de vida en el campo, la descentralización en América Latina debiera vincularse con la cuestión agraria fundamentalmente y, como los problemas en los municipios rurales no son los mismos que en los urbanos, la descentralización de atribuciones en este sentido tendría que diferenciarse más y adaptarse a las condiciones locales (Burchardt, 2000).

Pese a que existen tendencias positivas, los presupuestos financieros municipales y la asignación de los recursos también tendrían que fortalecerse más. En la región, el camino habitual para ello son las crecientes transferencias financieras del gobierno central. A menudo éstas se equiparan con una pérdida creciente de autonomía local (D'Alessandro *et al.*, 1987). Aunque esta interpretación resulta comprensible si se tiene en cuenta la tradición centralista de la región, contradice experiencias internacionales en las que una dependencia financiera mayor marcha a la par de una prestación de servicios descentralizada. En Europa, por ejemplo, a la vez que se amplían las responsabilidades locales, aumenta la dependencia financiera. Los municipios no contemplan este aumento de la dependencia financiera como una pérdida de su autonomía, mientras cuentan con amplia libertad para determinar la distribución de los gastos (Smith, 1985). Por tal motivo, la autonomía real de los municipios no depende solamente del monto de las transferencias financieras, sino también de la seguridad legal y confiabilidad de los

*convenios intergubernamentales institucionalizados* basados en éstas, así como del nivel de autonomía con que puedan decidir sobre sus gastos.

Los esfuerzos encaminados a fortalecer la recaudación de impuestos municipal deben ser bien vistos mientras le garanticen a los municipios un mayor potencial de gestión frente a las empresas radicadas en ellos y estimulen la economía local. Sin embargo, en el marco de las extremas disparidades existentes en la región se deben cuestionar las políticas de una descentralización fiscal. Como la mayoría de los impuestos municipales tiene un carácter urbano, el potencial de la recaudación de impuestos en las ciudades es mayor que en las zonas rurales. Al mismo tiempo, las zonas urbanas con grandes industrias y gran cantidad de zonas residenciales prósperas se encuentran mejor provistas que otras ciudades. Los ingresos locales sin políticas redistributivas entre municipios pueden aumentar las disparidades entre las regiones urbanas y las rurales, así como entre los municipios urbanos y los metropolitanos (Nicaragua).

Sin lugar a dudas, los municipios con crecientes atribuciones tienen también que fortalecer sus presupuestos. Pero un primer objetivo no debe constituir el aumento de los ingresos propios, sino la consolidación de la gerencia presupuestal, que en la mayoría de los municipios latinoamericanos y caribeños es bastante ineficiente. La falta de catastros actualizados, la corrupción política y el clientelismo, la falta de informaciones y transparencia entre las diferentes instancias, la carencia de personal calificado, procedimientos engorrosos, así como débiles controles internos de la eficiencia y los costos, constituyen problemas generales. En otras palabras, un problema central de los gobiernos locales son las deficiencias elementales de la gerencia municipal.

Sin embargo, hasta la fecha el desarrollo de los recursos humanos en América Latina no constituye un tema principal de la descentralización. Más bien se espera que este problema se resuelva solo. Pero mientras no se eleve el nivel de los empleados y se modernicen las prácticas administrativas municipales, ni siquiera con crecientes transferencias de atribuciones y recursos se podrá incrementar la eficiencia de la gestión local, sino que más bien se multiplicarán viejos problemas. Sólo a través de un *sistema de carrera* nacional auspiciado por el Estado puede garantizarse una política de empleo eficiente y personal calificado.

En resumen, un mejoramiento de las funciones de *atribuciones* y asignación de *recursos* de los municipios pudiera elevar la calidad de la gobernabilidad y la representación de los agentes políticos locales, mediante menores costos de transacción, una mayor eficiencia y estímulos a la economía local, lo que podría fomentar la competencia interna en las administraciones públicas, en especial, el abastecimiento de los bienes locales y, además, aumentar la flexibilidad para armonizar esta oferta con las preferencias locales (Vázquez, 2000). Por el contrario, una implementación incoherente de estas funciones puede traer como consecuencia indisciplina en los gastos y, finalmente, inestabilidad macroeconómica debido, por ejemplo, a la falta de control y de obligación de rendir cuentas. Por otro lado, las disparidades existentes podrían aumentar la heterogenización entre los municipios y las regiones, y erosionar la cohesión nacional (Burchardt y Dilla, 2001).

Esta misma ambivalencia demuestra que la descentralización sólo es efectiva si se incluye dentro de una estrategia integral de reformas, lo que se evidencia aún más cuando analizamos su dimensión política: la *legitimación*. La descentralización debe estimular una institucionalización profunda de las relaciones de legitimación del régimen democrático y formar un paréntesis integrador e innovador desde el punto de vista político y socioeconómico que viabilice el surgimiento de nuevas arenas políticas. El traspaso de responsabilidades a un círculo mayor de agentes puede incrementar la movilidad social, fortalecer la capacidad de autodirección de las sociedades, facilitar la realización de reformas y contribuir desde la base a la creación de una estructura democrática profunda y sustentable.

Sin ánimos de negar los potenciales de la perspectiva anterior, esto debe verse con escepticismo. A menudo presupone canales eficientes de participación entre el centro y lo local a través de los cuales las iniciativas de reformas pueden encaminarse de modo efectivo. Ciertamente, en casi todos los países latinoamericanos las ciudades y los municipios se han asociado, lo que en teoría les ha permitido mejorar los procesos de votaciones, así como organizar trabajos de *lobby* frente a los gobiernos centrales. Sin embargo, hasta mediados de los noventa sólo cinco de dieciocho asociaciones municipales disfrutaban el *status* de interlocutores políticos respetados (PNUD, 1997:186).

La falta de una fuerte representación territorial sublocal de los intereses municipales pone en duda hasta qué punto realmente la política y la participación locales pueden aumentar su influencia a nivel central y dado el caso, en contra de los intereses nacionales de las elites.

Otra crítica plantea que la descentralización descansa primeramente en la confluencia de los dos paradigmas hegemónicos que son la economía de mercado y la democracia liberal. Según tal afirmación, la descentralización cumpliría, por un lado, la función de ajustar la regulación estatal a las nuevas condiciones globales de acumulación de capital y, por otro, disminuiría las exigencias de legitimación del gobierno central en vez de aumentar su legitimidad (De Mattos, 1989; Restrepo, 1992). Es cierto que esta tesis no puede comprobarse de forma empírica, puesto que interpreta la gobernabilidad de una forma instrumental cuya lógica política apenas es visible en la práctica (Haldenwang, 2000).

No obstante, esta crítica apunta hacia dos problemas fundamentales: en primer lugar, la globalización origina una fragmentación creciente de los espacios nacionales que conduce a una interdependencia cada vez mayor entre la política local y la economía privada. Esta tendencia, que en ocasiones recibe un carácter universal bajo el término de *glocalización* (*glocalization*), se ha investigado poco, tanto analítica como empíricamente, por lo que tampoco deben extraerse conclusiones sobre sus repercusiones políticas concretas (Robertson, 1995).

En segundo lugar se sitúa la cuestión sobre la relación entre la política y la economía. Mientras los intereses económicos continúen sujetos a la acumulación capitalista existirán presiones estructurales objetivas que no pueden resolverse mediante procesos apoyados en el consenso, relaciones horizontales de legitimación, delegación de competencias y otras políticas reticulares de la descentralización.

Aunque estas propuestas suenen muy atractivas en teoría (Messner, 1999), es difícil esconder que muchas veces un conflicto en el cual entren en pugna las estrategias privadas con los intereses públicos tiene un carácter antagónico y no puede solucionarse sinérgicamente como *colaboración pública privada*. Considerando los inmensos potenciales de poder de los agentes económicos, esto no aumentaría las posibilidades de participación política local sino que, cuando más, la sometería a nuevas reglas del juego.

De esta forma entran a analizarse las condiciones socio-políticas de dominio y poder del espacio local. A menudo éstas son las que entran en contradicción con respecto a una nueva calidad política. Muchas veces la integración política de la población tiene lugar a través de relaciones subordinadas de clientelismo: se truecan recursos por apoyo político mediante una red patrón-cliente altamente personalizada y desigual, pero recíproca. Estos *convenios institucionalizados no-democráticos* (Hagopian, 1996), presentes con frecuencia en las administraciones estatales, marcan en gran medida al Estado y a la democracia en América Latina. Junto a otras muchas deficiencias democráticas, éstas provocan que la garantía de los derechos civiles sea insuficiente y su concesión selectiva (*ciudadanía de baja intensidad*) (O'Donnell, 1993).

Lo local constituye el punto de cristalización de aquellos *enclaves autoritarios* (Garretón, 1994) que a menudo tienen tradiciones de cientos de años. De manera empírica puede afirmarse que estas relaciones autoritarias y antidemocráticas se corresponden con extremas disparidades de los ingresos, pobreza extensiva y diferentes formas de discriminación (Herzer y Pérez, 1991).

Ello se da, fundamentalmente, en periferias territoriales y políticas y, por tanto, en muchos municipios: "Existen sistemas subnacionales de poder que, curiosamente para las demás teorías restantes del Estado y democracia, tienen una base territorial y un sistema legal que es informal pero muy efectivo... Salvo pocas excepciones, eso no le ha llamado la atención a los politólogos." (O'Donnell, 1998:11). Y es la descentralización la que podría hacer que las elites locales institucionalizadas (formal y/o informalmente) se puedan fortalecer a través de las atribuciones y recursos cada vez más crecientes y perpetuar la frecuentemente precaria constitución de grupos débiles que dependen de oligarquías locales y nacionales. Por ende, los esfuerzos por ampliar la participación política serían justamente lo contrario.

Estas reflexiones evidencian que la descentralización *per se* no constituye una estrategia de reformas que garantiza la autonomía administrativa de los municipios o una mayor participación política. Sus resultados concretos siempre dependen de su contexto específico y de los distintos agentes de interés. La descentralización puede fomentar una nueva calidad política, siempre que ésta se integre a un amplio proceso de reformas que fije la participación democrática como un objetivo preciso y no sólo desde el punto de vista del aumento de la eficiencia estatal. Esto tampoco significa que la descentralización se introduzca, como hasta ahora, como una estrategia dirigida por el Estado, ni de forma autoritaria, sino que debe incluirse en un debate público.

La descentralización debiera entenderse, entonces, como una transferencia integral de funciones estrechamente vinculadas que estimule a cumplir atribuciones, así como a administrar recursos y legitimar decisiones políticas de la forma más auto-administrada, participativa y local posible; sin dejar de mencionar que la política local nunca se limite al espacio local, sino que –de manera recíproca– se integre a nexos nacionales e internacionales. Ante todo, no puede perfilarse como un objetivo independiente de reformas –como ha ocurrido tan a menudo hasta el momento– sino que sólo debe emplearse como un medio para lograr objetivos precisos y predefinidos.

Pero mientras las políticas de descentralización no cuenten con la cohesión necesaria para vincular estos elementos, el nuevo modelo de gobierno prometido para América Latina demorará también y la descentralización seguirá viéndose con gran ambivalencia: “La descentralización de servicios y responsabilidades gubernamentales hacia niveles regionales y locales, acompañada por una asignación adecuada de fondos, es una meta central de reformas de Estado. Al mismo tiempo –y tomando en cuenta la naturaleza raquítica del proceso de democratización– ella puede abrir la Caja de Pandora y crear nuevos espacios de maniobra y acceso a recursos para las elites y grupos de intereses tradicionales” (Vellinga, 1998:17).

## Bibliografía

- Álvarez, Sonia E. et al. (eds.) (1998), *The Cultures of Politics and the Politics of Culture: Re-Visioning Social Movement in Latin America*, Boulder, Co., Westview.
- Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) (1997), *Informe 1997. América Latina tras una década de reformas*, Washington, D. C., BID.
- Banco Mundial (1997), *Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1997 –Der Staat in einer sich ändernden Welt*, Bonn, Banco Mundial.
- Blanco, Carlos (1997), “La descentralización: un proceso de transformación integral”, en *PNUD: Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva York, PNUD.
- Borja, Jordi et al. (editor) (1989), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Burchardt, Hans-Jürgen (editor) (2000), *La última reforma agraria del siglo. La agricultura cubana entre el cambio y el estancamiento*, Caracas, Nueva Sociedad.
- y Haroldo Dilla (editores) (2001), *Mercados globales y gobernabilidad local: retos para la descentralización*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Campbell, Tim et al. (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Washington D. C., Latin America and the Caribbean Regional Studies Program, Report 5.

- Cheema G., Shabbir y Dennis A. Rondinelli (editores) (1983), *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Berkeley, SAGE.
- Conyers, Diana (1983), "Decentralization and Development: A Review of the Literature", en *Public Administration and Development*, vol. 4, núm. 2.
- Cunill Grau, Nuria (1991), *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- (1999), "¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 160.
- D'Alessandro, Raúl L. et al. (1987), *Administración y reforma tributaria municipal en América Latina*, Caracas, CLAD.
- De Mattos, Carlos A. (1989), "La descentralización: una nueva panacea para impulsar el desarrollo local", en *Cuadernos del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)*, Montevideo, CLAEH, núm. 51.
- Diamond, Larry et al. (1995), *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Lynne Rienner.
- Dilla Alfonso, Haroldo et al. (1993), *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*, La Habana, Centro de Estudios sobre América.
- y Michael Kaufman (1997), *Community Power and Grassroots Democracy. The Transformation of Social Life*, London, Zed Books.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, vol. 35, núm. 140.
- Fleury, Sonia (1999), "Reforma del Estado en América Latina: ¿hacia dónde?", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 160.
- Fox, Jonathan (1994), "Latin America's emerging local politics", en *Journal of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, vol. 5, núm. 2.
- Fuhr, Harald (1995), *Decentralization Policies: Expenditure and Revenue Assignment Options – Is there Any Best Practice? What Can We Recommended?*, Washington D. C., World Bank Research Paper.
- Garretón, Manuel A. (1994), *La faz sumergida del Iceberg: estudios sobre la transformación cultural*, Santiago de Chile, CESOC/LOM.
- Guarda, Gian Carlo (1990), "A new direction in World Bank urban lending to Latin American countries", en *Review of Urban and Regional Studies*, Tokyo/Showa, Blackwell Publishing, vol. 2.
- Hagopian, Frances (1996), "Traditional Power Structures and Democratic Governance in Latin America", en Jorge I. Domínguez y Abraham F. Lowenthal (editores), *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Haldenwang, Christian von (1994), *Dezentralisierung und Anpassung in Lateinamerika-Argentinien und Kolumbien*, Hamburg, Lit-Verlag.
- (2000), *Dezentralisierung und Lokale Demokratie, in Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Frankfurt, Vervuert.

- Harris, Richard L. (1983), "Centralization and Decentralization in Latin America", en Shabbir Cheema G. y Dennis A. Rondinelli (editores), *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*, Berkeley, SAGE.
- Herzer, Hilda y Pedro Pérez (1991), "Municipal government and popular participation in Latin America", en *Environment and Urbanization*, London, Institute for Environment and Development, vol. 3, núm. 1.
- Illy, Hans F. y Klaus Schmitzek (editores) (1986), *Entwicklung durch Dezentralisierung?, Studien zur Kommunal und Regionalverwaltung in der Dritten Welt*, München, Minerva Publikationen.
- Linz, Juan y Alfred C. Stephan (1996), *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Litvack, Jennie et al. (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington D. C., World Bank, Sector Studies Series.
- Lordello de Mello, Diogo (1983), "Modernización de los gobiernos locales en América Latina", en *Revista Interamericana de Planificación*, México, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. 17, núm. 66.
- Lowndes, Vivien (1992), "Decentralization: The potentials and the pitfalls", en *Local Government Policy Making*, Harlow, Logman for Inlogov, vol. 18, núm. 4.
- Lynn Karl, Terry (1996), "Dilemmas of Democratization in Latin America", en Roderic A. Camp, *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*, Wilmington, Jaguar.
- Mawhood, Philip (1987), "Decentralization and the Third World in the 1980s", en *Planning and Administration*, The Hague, International Federation for Housing and Planning and the International Union of Local Authorities, vol. 14, núm. 1.
- Messner, Dirk (1999), "La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 163.
- Morley, Samuel A. (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Munck, Geraldo (1996), *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*, Notre Dame, Kellogg Institute Working Paper 228.
- Nickson R., Andrew (1995), *Local Government in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Nolte, Detlef (2000), "Dezentralisierung und Rezentralisierung in Lateinamerika: Tendenzen und Probleme in den neunziger Jahren", en Klaus Bodemer (editor), *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government-Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten*, Hamburg, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-communist

- Countries", en *World Development*, New York, United Nations Development Program, 21/8.
- (1998), *Polyarchies and the (un) Rule of Law in Latin America*, Chicago, Paper of LASA Congress.
- Oszlak, Oscar (1999), "De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado", en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 160.
- Oxhorn, Philip y Pamela K. Starr (1999), *Markets and Democracy in Latin America: conflict or convergence?*, London, Lynne Rienner Publishers.
- PNUD (1997), *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*, Nueva York, PNUD.
- Restrepo Botero, Darío (1992), *Descentralización y neoliberalismo. Balance de un proceso*, Bogotá, Fondo Editorial CEIR-Realidad Municipal.
- Robertson, Roland (1995), "Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity", en Mike Featherstone *et al.* (editor), *Global Modernities*, London, SAGE.
- Rondinelli, Dennis A. *et al.* (1983), *Decentralization in Development Countries*, Washington D. C., World Bank Staff Working Papers, núm. 581.
- *et al.* (1989), "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework", en *Development and Change*, The Hague, Institute of Social Studies, vol. 20, núm. 1.
- Rüland, Jürgen (1993), "Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung: Thesen zum Forschungsstand", en Klaus Simon, Albrecht Stockmayer y Harald Fuhr, *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit*, Baden-Baden, Nomos-Verlag.
- Samoff, Joel (1990), "Decentralization: The Politics of Interventionism", en *Development and Change*, The Hague, Institute of Social Studies, vol. 21, núm. 3.
- Simon, Klaus (1993), "Subsidiarität als Rahmenbedingung für Entwicklung durch Armutsbekämpfung in Selbsthilfe", en Klaus Simon *et al.*, *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit*, Baden-Baden, Nomos-Verlag.
- (2000), "Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern", en Klaus Bodemer (editor), *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government. Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten*, Hamburg, Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Slater, David (1990), "Debating Decentralization. A Reply to Rondinelli", en *Development and Change*, The Hague, Institute of Social Studies, vol. 21, núm. 3.
- Smith, Brian C. (1985), *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*, London, Geore Allen an Unwin.
- (1996), "Sustainable Local Democracy", en *Public Administration and Development*, núm. 16.
- Smith, Peter H. (1998), "The Rise and Fall of the Developmental State in Latin America", en Menno Vellinga, *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder, Westview Press.

- Vázquez Barquero, Antonio (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, Santiago de Chile, CEPAL/GTZ.
- Vellinga, Menno (editor) (1998), *The Changing Role of the State in Latin America*, Boulder, Westview Press.
- Willis, Eliza et al. (1999), "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review*, Pittsburgh, The Latin American Studies Association, vol. 34, núm. 1.
- Werlin, Herbert (1989), "The Community: Master or Client. A Review of the Literature", en *Public Administration and Development*, vol. 9, núm. 4.