

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA¹

DECENTRALIZATION AND GOVERNANCE IN LATIN AMERICA

✉ POR: ANA VICTORIA VÁSQUEZ-CÁRDENAS² Y MARIO ALBERTO MONTOYA-BRAND³

Fecha de recepción: 18 de octubre de 2016

Fecha de aprobación: 8 de noviembre de 2016

Resumen

Las características predominantes de la descentralización en América Latina condicionan el ejercicio y alcance del poder político regional y local, y por consiguiente las prácticas de gobernanza en las unidades subnacionales. Este artículo analiza cómo las dimensiones política, administrativa y fiscal de la descentralización determinan rasgos específicos de la gobernanza en los municipios. En términos generales, a mayor grado de descentralización, mayores pueden ser los alcances de la gobernanza en las unidades subnacionales

-
- 1 Artículo de investigación, producto del proyecto “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”. La investigación terminó el 7 de diciembre de 2015; fue financiada por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia (Colciencias), Programa nacional de ciencias sociales y humanas, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306, cofinanciada y adelantada por las Universidades de Antioquia y EAFIT y por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Ana Victoria Vásquez Cárdenas, del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, fue investigadora principal y Mario Montoya Brand, del grupo de investigación Derecho y Poder, fue coinvestigador. También es producto de la tesis doctoral “Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011”, elaborada por Ana Victoria Vásquez Cárdenas.
 - 2 Ana Victoria Vásquez-Cárdenas es Doctora de la Universidad Autónoma de Barcelona, profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Colombia, ana.vasquez@udea.edu.co
 - 3 Mario Alberto Montoya-Brand es Doctor de la Universidad Autónoma de Barcelona, profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, Colombia, mbrand@eafit.edu.co



descentralizadas. Adicionalmente, examina las implicaciones que tienen para la gobernanza las dos orientaciones predominantes de la descentralización en América Latina: una, con énfasis en aspectos económicos; y otra, con tendencias sociales y democratizadoras.

Palabras claves: *descentralización, gobernanza, América Latina*

Abstract

The predominant characteristics of decentralization in Latin America condition the exercise and scope of regional and local political power, and therefore the governance practices in subnational units. This article discusses how political, administrative and fiscal aspects of decentralization determine specific features of governance in municipalities and cities. Generally speaking, the greater the degree of decentralization, greater may be the scope of governance in decentralized subnational units. Additionally, examines the implications that the two dominant orientations of decentralization in Latin America: one, with emphasis on economics; and other, with social and democratizing trends, have for governance.

Key words: *decentralization, Latin America, governance.*

Introducción

La descentralización territorial en América Latina es un proceso todavía inacabado y en ocasiones con fuertes retrocesos. También es irregular, evidenciándose en desarrollos diferenciados en los distintos países. Los procesos de descentralización incluyen tres dimensiones: política, administrativa y fiscal, que pueden existir conjuntamente o no. Estas dimensiones o formas de la descentralización determinan a su vez ciertas características en la configuración de la gobernanza en las unidades subnacionales.

La descentralización ha sido un proceso complejo y ambivalente, en tanto ha sido producto de la convergencia de diferentes causas: se inscribe tanto en el contexto de transformaciones económicas e institucionales impulsadas por el neoliberalismo⁴ como por los procesos de

4 Darío Indalecio Restrepo, "Historias comparadas. Las fracturas del Estado en América Latina", en: Darío Restrepo, ed., *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006, pp. 25-52.



democratización⁵. Tanto una orientación como la otra suponen el involucramiento de actores privados en las dinámicas de las unidades subnacionales, de ahí que la descentralización esté fuertemente vinculada a la emergencia de diversas expresiones de gobernanza, entendida esta última como la interacción-público privada en los asuntos públicos⁶.

Las dimensiones de la descentralización

Los procesos de descentralización en América Latina incluyen tres dimensiones: política, administrativa y fiscal, a partir de las cuales usualmente se alude a tipos o formas de descentralización.

Descentralización política refiere a la elección directa de gobernantes en las unidades subnacionales y al fortalecimiento de su legitimidad.⁷ Así como a la capacidad para decidir autónomamente sobre asuntos de interés propio.

Descentralización fiscal consiste en la distribución de recursos desde el nivel central hacia los niveles inferiores, según criterios estandarizados de reparto. Para 2004, la descentralización del gasto en América Latina había alcanzado un 19,3%, en contraste con el 29,1% de los países de la OCDE⁸.

Descentralización administrativa implica la asignación de competencias a las unidades subnacionales. La mayoría de países latinoamericanos han descentralizado las siguientes funciones: servicios de salud y educación básicos, servicios públicos domiciliarios, infraestructura, transporte y ordenamiento del espacio físico⁹.

5 Darío Indalecio Restrepo, "Paradojas de la descentralización", en: Darío Restrepo, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, pp. 361-370.

Fernando Carrión, "Interrogatorio a la descentralización latinoamericana", en: Darío Restrepo, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, pp. 77-96.

Robert Daughters & Leslie Harper, "Reformas de descentralización fiscal y política", en: Eduardo Lora, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá: Banco Mundial, 2007, pp. 243-296.

6 Ismael Blanco & Ricard Gomà, "Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma", en: *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, num. 2, 2006, pp. 11-27.

7 Darío Restrepo & Ricardo Agudelo, "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas", disponible en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/RIGyDescAL2011.pdf>, 2011.

8 Robert Daughters & Leslie Harper, "Reformas de descentralización fiscal y política", en: Eduardo Lora, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá: Banco Mundial, 2007, pp. 243-296.

9 Darío Restrepo & Ricardo Agudelo, "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas", disponible en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/RIGyDescAL2011.pdf>, 2011.



Ahora, estas distintas dimensiones de descentralización pueden existir conjuntamente o no. En Colombia, que se ha caracterizado en América Latina como uno de los países que más ha avanzado en materia de descentralización,¹⁰ las tres dimensiones mencionadas coexisten simultáneamente. Sin embargo, es observable que han cambiado los énfasis: en principio (a finales de la década del sesenta en el siglo XX) fue un proceso eminentemente político, con el paso del tiempo ha primado una visión fiscal, acompañada de un énfasis en la eficiencia y en la moralidad de la gestión pública, reduciendo la descentralización a una cuestión administrativa y financiera.¹¹ Tal tendencia también es observable en América Latina en su conjunto.¹²

Las características predominantes de la descentralización en América Latina condicionan el ejercicio y alcance del poder político regional y local, y por consiguiente las prácticas de gobernanza. En términos generales, a mayor grado de descentralización, mayores pueden ser los alcances de la gobernanza. Al especificar cada dimensión de la descentralización pueden encontrarse situaciones particulares:

1. La descentralización política y la gobernanza

El núcleo central de la descentralización política está en la elección directa de los gobernantes del correspondiente nivel territorial, ello redundando en una mayor legitimidad en el origen del poder. Tal condición facilita la existencia de prácticas de gobernanza, en tanto el gobernante puede contar con arraigo en el territorio, relaciones de proximidad con los intereses sociales y mayores incentivos para rendir cuentas a sus electores.

No obstante, la fundamentación y seguridad que imprime la representación podría hacer que el gobernante elegido por votación popular considere que la participación a través de prácticas de gobernanza no cuenta con la misma legitimidad de su propia elección; situación en la cual podría optar por no propiciar dichas prácticas e incluso restringirlas.

El hecho de que la descentralización política implique un mayor margen de autonomía para la decisión de los asuntos propios, sin duda significa a su vez que los actores presentes en el territorio tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones que más

Robert Daughters & Leslie Harper, "Reformas de descentralización fiscal y política", en: Eduardo Lora, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá: Banco Mundial, 2007, pp. 243-296.

10 Stefan Jost, "Presentación", en: Konrad Adenauer Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2010, pp. 5-6.

11 Armando Estrada, "La lenta agonía de la descentralización", en: Darío Restrepo, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, pp. 143-158.

12 Robert Daughters & Leslie Harper, "Reformas de descentralización fiscal y política", en: Eduardo Lora, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá: Banco Mundial, 2007, pp. 243-296.



los afectan. Ello concentra las relaciones de gobernanza en el ámbito local o regional, y simultáneamente las hace susceptibles al control ciudadano y al control de los organismos locales o regionales, y menos susceptibles al control de organismos centrales.

Pero si los ciudadanos y organismos locales o regionales no poseen suficientes capacidades para ejercer la veeduría necesaria, o han sido cooptados por el gobierno respectivo, se configura un escenario que facilita la corrupción. Fenómeno que ha tenido lugar en Colombia, la mayoría de las veces en municipios y departamentos que no cuentan con fortalezas institucionales ni con ciudadanos bien informados¹³.

Si los asuntos propios de mayor interés son objeto de decisión en niveles superiores, debido a que no se trasladan las competencias respectivas, se requerirá un mayor esfuerzo de parte de los actores interesados para acceder a las instancias políticas superiores. Solo podrán acceder a éstas quienes cuenten con suficientes capacidades y recursos, configurándose de este modo una gobernanza con tintes elitistas y, por lo regular, exenta de controles ciudadanos. Un ejemplo de prácticas de gobernanza de esta índole operan en el campo de políticas relativas al modelo de desarrollo económico en los países latinoamericanos.

2. La descentralización administrativa y la gobernanza

Entre más competencias hayan sido descentralizadas, mayor alcance podrían tener las prácticas de gobernanza en los niveles subnacionales, pues cada competencia supone un nicho posible para las redes de gobernanza.

Si existen competencias compartidas entre distintos niveles subnacionales se requerirá del establecimiento de mecanismos para el manejo adecuado de las relaciones intergubernamentales. En este punto es necesario tener en cuenta, tal como lo explica Leyva¹⁴, que en Colombia el ordenamiento jurídico ha hecho más énfasis en la distribución de competencias que en mecanismos que garanticen un adecuado funcionamiento de las relaciones intergubernamentales; en este sentido, las normas relativas a descentralización han buscado fundamentalmente establecer límites en materia fiscal, dejando de lado la regulación de mecanismos de coordinación¹⁵.

13 Mauricio García Villegas & Javier Eduardo Revelo Rebolledo, *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

14 Santiago Leyva. "Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional", en: *Revista CS en Ciencias Sociales*, 8, 2011, pp. 211-243.

15 Según Leyva en Colombia, ante la inexistencia de mecanismos de coordinación, se abrió un espacio para el oportunismo político. Entonces, la ausencia de mecanismos reguladores de las relaciones



Por otra parte, si conectados con los gobiernos de los distintos niveles comprometidos es necesario el concurso de otras instituciones, agencias o actores económicos y sociales en la hechura de políticas, se requerirá del empleo de la gobernanza multinivel. En América Latina este tipo de gobernanza tiene su mayor relevancia en materia de desarrollo económico territorial y en las áreas de políticas locales y regionales que son objeto de cooperación internacional.

Las funciones o sectores descentralizados en América Latina son más o menos los mismos. Si las prácticas de gobernanza se circunscriben a las competencias jurídicamente establecidas para la unidad territorial, tendrían un alcance restringido, pues las competencias descentralizadas no cubren todos los ámbitos de interés.

Si los temas abordados por las prácticas de gobernanza desbordaran los límites de las competencias asignadas a la unidad subnacional, ello tendría como consecuencia que no fuera posible la toma de decisiones jurídicamente válidas con base en los acuerdos o decisiones surgidas a partir de dichas prácticas de gobernanza. Estos acuerdos y decisiones no podrían seguir el canal del derecho y se quedarían en el campo de lo político. Un ejemplo de este tipo de situación es verificable en materia de orden público en Colombia, pues los gobernantes locales y departamentales, aunque constituyen autoridades de policía en su territorio, están sujetos a la autoridad presidencial en esta materia¹⁶. Sin embargo, es bastante común que la ciudadanía continuamente reclame a los gobernantes de los niveles inferiores el ejercicio de competencias que corresponden al presidente. Y que en ocasiones algunos gobernantes de las unidades subnacionales hayan sido impelidos a llegar a acuerdos con grupos armados ilegales para garantizar el orden público y la seguridad en su territorio¹⁷.

3. La descentralización fiscal y la gobernanza

Los recursos de transferencias en América Latina han venido reglamentándose de tal manera que los gobernantes subnacionales no cuentan con un amplio margen de discrecionalidad para el gasto.¹⁸ Esto implica una fuerte restricción a las prácticas de gobernanza.

intergubernamentales abrió una ventana de oportunidades para formas de gobernanza verticales, como en el caso de los consejos comunitarios, o incluso perversas, como es el caso de las prácticas de corrupción facilitadas con la discrecionalidad en el gasto.

16 Jairo Libreros, “Descentralización y orden público en Colombia”, en: *Revista Opera*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, num. 1, 2001, pp.199 – 211.

17 Mauricio García Villegas, *Jueces sin Estado: La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, 2008.

18 En este punto hay que establecer diferencias en relación con el caso colombiano, pues las transferencias provienen de dos fuentes: del Sistema General de Participaciones (SGP) - destinadas a salud, educación, agua potable y saneamiento básico - y de las regalías por la explotación de minerales e hidrocarburos.



Si la unidad subnacional, además de los recursos provenientes de transferencias, dispone de recursos propios, el margen de maniobra se amplía. El caso del municipio de Medellín en Colombia es ilustrativo en ese sentido: el hecho de contar con recursos propios provenientes de un sistema impositivo eficiente y de ser propietario de la empresa de servicios públicos domiciliarios de mayor fortaleza en el país, le garantiza la posibilidad de contar con recursos económicos suficientes para impulsar diversas prácticas de gobernanza, entre ellas, por ejemplo, la planeación local participativa y el presupuesto participativo.

La precariedad de los recursos también puede actuar como incentivo para el impulso de prácticas de gobernanza, sobre todo de aquellas que involucran a las propias comunidades en la ejecución de las políticas de manera voluntaria y aquellas que invitan a los actores económicamente fuertes a hacerse corresponsables de políticas públicas y proyectos de ciudad a través de donaciones o mediante alianzas público-privadas.

Un asunto sin duda importante para los resultados de la descentralización es el de la capacidad institucional, en el sentido que una débil capacidad institucional propicia formas de gobernanza perversas. Esto es, la captura o cooptación de las entidades subnacionales por parte de intereses privados o actores ilegales tal como sucedió en Colombia con mafias, guerrillas y grupos paramilitares.¹⁹ Puede existir el riesgo de que los poderes fácticos y las élites capturen el poder “y corrompan el proceso de toma de decisiones”²⁰.

Finalmente, se hará hincapié en las orientaciones predominantes de la descentralización en América Latina y sus implicaciones para la gobernanza.

Las orientaciones de la descentralización y la gobernanza

Dentro de las tendencias u orientaciones posibles en materia de descentralización, se identifican los siguientes como relevantes para la gobernanza, en tanto suponen el involucramiento de actores privados en las dinámicas de las unidades subnacionales.

Mientras el SGP ha operado de acuerdo con estipulaciones estrictas y limitaciones en su crecimiento, las transferencias por regalías tuvieron menos reglamentaciones y controles, solo recientemente, su uso ha sido objeto de regulación en términos más detallados y estrictos. Sin embargo, tanto una fuente de recursos como la otra han sido objeto de desviaciones a través de prácticas corruptas, que en diversas ocasiones han beneficiado a los grupos armados.

19 Francisco Gutierrez, “Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia”, en: Konrad Adenauer Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2010, pp. 11-55.

20 Robert Daughters & Leslie Harper, “Reformas de descentralización fiscal y política”, en: Eduardo Lora, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá: Banco Mundial, 2007, pp. 243-296.

-Sanín afirma que la descentralización en Colombia si bien en un espectro amplio fue modernizadora, “abrió ventanas de oportunidad y creó sistemas de incentivos que permitieron a nuevos poderes regionales reemplazar en el modelo de intermediación a los dos grandes partidos tradicionales, por otro nuevo en el que viejos y nuevos actores (terratenientes, ganaderos, notablatos locales, gentes enriquecidas con la guerra y las economías ilegales) se articularon con narcos y paras” (2010, p. 31).



En la orientación económica, la descentralización es propuesta desde la perspectiva de las reformas neoliberales y tiene un acento en el ajuste fiscal y en las privatizaciones. Su intención es disminuir la intervención estatal en la economía, el gasto público y el tamaño de las burocracias. La parte del presupuesto nacional que se transfiere a las entidades subnacionales debe ser inferior o al menos igual a las funciones que son descentralizadas. El éxito es mayor si además hay externalización o subcontratación de las funciones públicas con el sector privado y respecto de asuntos de baja complejidad, con organizaciones sociales y solidarias²¹. Además, facilita la privatización en la medida de que, si los recursos son insuficientes para atender las funciones transferidas, los mandatarios se pueden ver obligados a privatizar las empresas municipales²².

Entre los principios aplicados está el de separación entre política y administración. Se asume la unidad territorial como si fuese una empresa de carácter competitivo, esto sustrae a la política del escenario local. En cuanto a la inclusión de la ciudadanía, es necesaria para construir un poder local consecuente con la visión gerencial y empresarial²³.

La gobernanza tiene entonces lugar a partir de la interacción entre: lo que queda del sector público, los nuevos actores que asumen las empresas privatizadas y las actividades externalizadas, y la ciudadanía que asume funciones de veeduría.

Con el paso del tiempo esta orientación potenció además la descentralización como una estrategia de consolidación del desarrollo regional y local para enfrentar los retos de la globalización²⁴. El objetivo era generar “territorios competitivos”, lo cual suponía la concertación y el trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado. La descentralización es importante, en tanto garantiza que los gobiernos subnacionales puedan asumir un nuevo rol como promotores de tales dinámicas tendientes a fortalecer el desarrollo local y regional. Opera así un traslado del eje de las políticas de desarrollo desde el centro hacia las unidades subnacionales.

La adopción de esta reorientación trae aparejada la asunción de más funciones a cargo de los gobiernos territoriales, las cuales son necesarias para adoptar el papel de promotores del desarrollo económico. Así mismo, los actores privados privilegiados en los espacios de

21 Darío Indalecio Restrepo Botero, “Descentralización para la equidad”, en: Peter Charles Brand, Comp y ed., *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp 309-330). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Egon Montecinos, “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en: *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol. XXI, num. 93, 2005, pp. 77-88.

Carlos A. De Mattos, *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, num. 4, Quito, Olachi.



concertación pública-privada son preponderantemente los actores económicos de mayor incidencia en el territorio, esto es, particularmente el sector empresarial más fuerte.

Es importante reconocer que el sentido que se ha dado a la descentralización que cuenta con este tipo de orientación cambia dependiendo de que se instale en ciudades o regiones ricas y pujantes, o ciudades o regiones pobres.²⁵ En el primer caso, existirán promotores de la descentralización que consideran que la dependencia respecto de la capital del país y del Estado constituyen un freno al desarrollo, se aboga por menor presencia del Estado central y una mayor autonomía de las regiones o ciudades, de modo que puedan integrarse a los mercados internacionales y sea posible una mayor acumulación de recursos. Ejemplos de estas demandas están presentes en Santa Cruz (Bolivia), Guayaquil (Ecuador) y, en algún grado, en Medellín. Por el contrario, las regiones o ciudades pobres reclaman mayor presencia del Estado central en la satisfacción de sus necesidades, “la construcción de una mayor representación política o el impulso a las políticas públicas”²⁶.

Además de la orientación económica de la descentralización, una segunda orientación que interesa resaltar es de carácter socio-político. Asocia la descentralización con la profundización de la democracia y en particular con el aumento de la participación social y ciudadana. De este modo la descentralización implica una cierta socialización del bienestar y del poder económico, y en general una “socialización del poder”, que Restrepo caracteriza así:

“No se trata sólo de la elección popular de alcaldes y gobernadores, sino de la construcción de mandatos populares durante la campaña electoral; no es suficiente conocer las intenciones de los gobernantes, ahora muchos aspiran a definir planes y presupuestos participativos; además del derecho a la alternancia partidista una vez concluido el periodo de gobierno, se reclama la posibilidad de revocatoria de los mandatos por incumplimiento de los programas de gobierno; es creciente la exigencia de gestiones honestas, para cuya garantía se presionan rendiciones públicas de cuentas de la administración y el Poder Ejecutivo; se aspira a incrementos en la calidad y eficiencia de la administración y los servicios públicos, para cuyo fin la participación ciudadana y comunitaria en las instancias y programas públicos tiene una importancia definitiva”²⁷.

25 Fernando Carrión, “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana”, en: Darío Restrepo, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, pp. 77-96.

Darío Restrepo & Ricardo Agudelo, “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas”, disponible en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/RIGyDescAL2011.pdf>, 2011.

26 Fernando Carrión, “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana”, en: Darío Restrepo, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, p. 85

27 Darío Indalecio Restrepo Botero, “Descentralización para la equidad”, en: *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xii, núm. 40, 2012, p. 800.



Esta orientación de carácter socio-político supone la reemergencia de la sociedad civil en el ámbito local y por consiguiente la articulación entre organizaciones no gubernamentales y gobiernos municipales. La descentralización, incluso llevada a territorios más específicos que las municipalidades, garantiza una mayor proximidad entre el gobierno y la sociedad, y por ende, el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública. Para ello son adoptadas nuevas instancias de representación política y nuevos canales de consulta y participación respecto de temas de interés público. Visualizada en términos de gobernanza, esta orientación implica la articulación de los gobiernos locales con las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales y la ciudadanía en general.

Según Montecinos²⁸, los estudios que se centran en esta perspectiva han identificado varios problemas y riesgos:

- Los objetivos de los procesos de descentralización pueden no coincidir con las capacidades de los gobiernos locales. El poder puede caer en manos de caciques locales y se pueden facilitar redes y relaciones clientelares. Así mismo, puede haber un mal uso de los recursos públicos.
- La descentralización no ha promovido una tendencia generalizada a la participación ciudadana, ni un incremento con ésta de la eficiencia de la gestión pública.
- Los actores políticos y los movimientos sociales son débiles en algunos países.
- Los mecanismos de participación ligados a la descentralización no cumplen un papel efectivo en la discusión y solución de los principales problemas de la comunidad.

Por su parte, Brand observa que, si bien la descentralización ha implicado socializar el poder, las expectativas de los grupos sociales tradicionalmente marginados de éste no son satisfechas, dado que los resultados sociales y materiales han sido limitados. Esto es debido a que el espacio de maniobra de las nuevas fuerzas políticas está condicionado por las restricciones que imponen los agentes privados de la economía global a través de los Estados nacionales y por el entorno de competencia territorial.²⁹ En sentido similar, Restrepo ha mostrado que si bien la descentralización en América Latina ha incidido en una ampliación de la democracia, se trata de una ampliación restringida al campo electoral, pero no ha incidido en el aumento de la democracia en términos materiales, porque los poderes

28 Egon Montecinos, “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en: *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol. XXI, num. 93, 2005, pp. 77-88.

29 Peter Charles Brand, “La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina”, en: Peter Charles Brand, Comp y ed., *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp 7-33). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.



económicos y políticos siguen concentrados y además los asuntos más importantes se sustraen a su órbita:

“La descentralización amplía la presencia y la difusión del Estado y del mercado, así como las oportunidades de participación política, y canaliza esfuerzos de millones de personas y miles de organizaciones sociales latinoamericanas hacia las estructuras descentralizadas. Pero debe reconocerse que no permite definir las privatizaciones, los impuestos regresivos, la lucha por la propiedad, el modelo de desarrollo, las aperturas y la financiación de la economía. Estas decisiones no se descentralizan, se transnacionalizan, escapan así a la lógica local, por lo que se limita el alcance transformador de los alcaldes que practican la transparencia, la rendición de cuentas y los planes y los presupuestos participativos”³⁰.

Las dos orientaciones examinadas, tanto la que expresa un énfasis en aspectos económicos como la que expresa tendencias más sociales, constituyen dos lógicas diferentes, pero coincidentes en la emergencia de la gobernanza en América Latina. Estas dos tendencias pueden entrar en tensión, pues en tanto sean promovidas de manera simultánea implican una cierta ambivalencia. En esta tensión, un punto de especial importancia es el relativo a los frentes a los que sean destinados los recursos presupuestales y de distinta índole de los municipios, esto es, al mejoramiento del bienestar de la población con mayores necesidades, o al empuje del crecimiento económico.

Elo implica ciertamente un dilema: los países latinoamericanos, al igual que los países desarrollados, se enfrentan a una situación que “supone que el Estado tendrá más dificultades para reconciliar las respuestas que da a unos imperativos económicos cada vez más acuciantes con las demandas más generales de legitimidad política general y de cohesión social”³¹. (Jessop, 2008: 162).

Bibliografía

Blanco, Ismale, & Gomà, Ricard, “Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma”, en: *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, num. 2, 2006, pp. 11-27.

Brand, Peter Charles “La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina”, en: Brand, Peter Charles, Comp y ed., *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp 7-33). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

30 Darío Indalecio Restrepo, “La descentralización en América Latina: 20 años después”, en: Darío Restrepo, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, p. 300.

31 Robert Jessop, *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Catarata, 2008, p.162.



- Carrión, Fernando, “Interrogatorio a la descentralización latinoamericana”, en: Restrepo, Darío, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, pp. 77-96.
- Daughters, Robert, & Harper, Leslie “Reformas de descentralización fiscal y política”, en: Lora, Eduardo, ed., *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá: Banco Mundial, 2007, pp. 243-296.
- De Mattos, Carlos A., *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, num. 4, Quito, Olachi.
- Estrada, Armando “La lenta agonía de la descentralización”, en: Restrepo, Darío, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, pp. 143-158.
- García Villegas, Mauricio, *Jueces sin Estado: La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, 2008.
- García Villegas, Mauricio, & Revelo Rebolledo, Javier Eduardo, *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.
- Gutierrez, Francisco, “Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia”, en: Konrad Adenauer Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2010, pp. 11-55.
- Jost, Stefan, “Presentación”, en: Konrad Adenauer Stiftung, *25 años de la descentralización en Colombia*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2010, pp. 5-6.
- Libreros, Jairo, “Descentralización y orden público en Colombia”, en: *Revista Opera*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, num. 1, 2001, pp.199-211.
- Montecinos, Egon “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en: *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol. XXI, num. 93, 2005, pp. 77-88.
- , “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en: *Revista Eure*, Santiago de Chile, vol. XXI, num. 93, 2005, pp. 77-88.
- Restrepo, Darío, & Agudelo, Ricardo, “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas”, disponible en: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/RIGyDescAL2011.pdf>, 2011.



Restrepo, Darío Indalecio, “Historias comparadas. Las fracturas del Estado en América Latina”, en: Restrepo, Darío, ed., *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006, pp. 25-52.

-----, “La descentralización en América Latina: 20 años después”, en: Restrepo, Darío ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, p. 300.

-----, “Paradojas de la descentralización”, en: Restrepo, Darío, ed., *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Bogotá: RINDE, 2007, pp. 361-370.

-----, “Descentralización para la equidad”, en: Peter Charles Brand, Comp y ed., *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp 309-330). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

-----, “Descentralización para la equidad”, en: *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. xii, núm. 40, 2012, 793-821.