

## LA DESCENTRALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Flavia Velásquez<sup>1</sup>

### Resumen/*Abstract*

Este artículo busca entender la descentralización en su dimensión política desde una perspectiva político-administrativa y económica, asumiendo que, como estrategia de desarrollo local, puede conducir a una mayor autonomía y desarrollo de los territorios subnacionales, ya sea en el nivel regional o comunal. Sostiene que la descentralización es utilizada ampliamente por distintos sectores del mundo político, económico y social, teniendo una significación distinta para cada grupo de actores., dado que tiene múltiples dimensiones y enfoques, por lo que es discutida y aplicada en diferentes escenarios, y promovida por variados actores. Como resultado, el término está sobre utilizado, mal interpretado e incluso manipulado. El artículo busca una mayor claridad del concepto sobre una base teórica sobre la cual continuar el debate académico.

### *DECENTRALIZATION AS A DEVELOPMENT STRATEGY*

*This article seeks to understand decentralization in its political dimension from a political-administrative and economic perspective, assuming that, as a local development strategy, it can lead to greater autonomy and development of sub-national territories, either at the regional or communal level. It argues that decentralization is widely used by different sectors of the political, economic and social world, having a different significance for each group of actors, given that it has multiple dimensions and approaches, so it is discussed and applied in different settings, and promoted by various actors. As a result, the term is overused, misinterpreted, and even manipulated. The article seeks greater clarity of the concept on a theoretical basis on which to continue the academic debate.*



### *Definición y enfoques de la descentralización*

Se pueden distinguir dos grandes corrientes de investigación en torno a la descentralización<sup>2</sup>: postmarxista y neoliberal. La primera analiza la descentralización como un camino hacia una mayor democracia y mejor

---

<sup>1</sup> Chilena, Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: fsvelasq@uc.cl

<sup>2</sup> Algunos autores que tratan este tema son: Finot, 2001, 2003; Bardhan, 2002; Campbell, 2003; Rodríguez-Pose, 2003, 2008 y 2010; Boisier, 2003, 2004; Monge, 2005; Faguet, 2014, 2015; Velásquez, 2014 y 2015; Rondinelli, 2017; Ferreira, et al, 2019

---

gobernanza de los territorios. Se enfocan en el empoderamiento regional con el fin de promover una relación más horizontal con el nivel nacional; mejorar la comunicación entre instituciones públicas y privadas, y con la comunidad; y generar políticas públicas innovadoras y acordes a las distintas realidades territoriales. Por otro lado, la visión neoliberal ve la descentralización como una herramienta para alcanzar el desarrollo. Buscan una mayor autonomía regional con el fin de disminuir la intervención del Estado Central en las decisiones subnacionales y así mejorar la provisión de bienes y servicios a la comunidad. Asimismo, esta corriente promueve la privatización de ciertos servicios y el desarrollo local, por lo que se entiende a la descentralización como un conjunto de medidas y reformas que permiten un mayor desarrollo. De este modo, la descentralización puede ser aplicada enfatizando sus aspectos políticos (autoridad/poder) y/o económicos (recursos); mientras el enfoque económico se centra en reducir las ineficiencias del Estado asociadas al excesivo centralismo (Willis et al, 1999; Finot, 2001b), el enfoque político se relaciona con la redistribución del poder (Boisier, 2003).

En este artículo se entiende la descentralización como un ‘proceso de transferencia del poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno’ Mortecinos (2005:73). De esta definición se desprenden cuatro elementos: primero, la descentralización es un proceso, no un evento -o conjunto de eventos- aislado; segundo, es un proceso de transferencia de poder; tercero, el poder transferido es económico, administrativo y político; y cuarto, la transferencia se produce entre el nivel central y los niveles subnacionales del gobierno.

La descentralización es un proceso que ha ido cambiando en el tiempo, que evoluciona en relación a los paradigmas de cada período. Se puede observar un movimiento pendular desde y hacia un mayor centralismo por un extremo y una mayor descentralización en el otro. La tensión entre descentralización y recentralización es continua y puede observarse en la arena política en torno a determinadas políticas públicas, reformas institucionales y en la actual discusión de la nueva constitución chilena. Desde esta perspectiva, la descentralización puede ser manipulada, resistida e incluso revertida; a pesar de ello, las fuerzas descentralizadoras continúan fluyendo y avanzando acorde a la sociedad en la que se insertan. Aroncena (1989) simplifica centralismo y descentralización como modelos opuestos, explicando que el centralismo privilegia el orden, la generalidad y la unidad; mientras la descentralización promueve el movimiento, la multiplicidad y la diversidad. Sin embargo, la tensión entre centralismo y descentralización es más compleja ya que los distintos actores involucrados apoyan algunos aspectos de

---

la descentralización y no otros. Por ejemplo, Arocena (1989) argumenta que las elites políticas se oponen a la descentralización ya que no quieren perder poder; sin embargo, estas mismas elites, suelen concentrar el poder económico también y, desde esa perspectiva, apoyan un sistema descentralizado que disminuye el rol del Estado, estimule la privatización y promueva el desarrollo local. De esta manera, se puede observar que tanto el centralismo como la descentralización son apoyadas por el mismo grupo de actores en diferentes ámbitos, de ahí la complejidad en la implementación de la misma.

La transferencia de poder a los niveles subnacionales es fundamental para tener la autonomía necesaria para que los territorios puedan tomar sus propias decisiones. Un elemento clave es la distribución del poder, ya que las relaciones y/o tensiones de la arena política y económica son cruciales para determinar el tipo de estrategias que se implementarán para avanzar hacia una mayor descentralización. Es importante entonces, identificar los distintos actores -individuales o institucionales- y sus objetivos, ya que presionarán en la dirección de esos intereses; el resultado dependerá de la posición y habilidades de cada uno. Cabe también considerar, que el caso chileno se produce una contradicción en las regiones, que pugnan por mayor autonomía, pero reproducen el centralismo al interior de sus territorios.

En tercer lugar, Montecinos menciona tres aspectos relacionados a la transferencia de poder: fiscal, administrativa y política. Para tener poder real, los gobiernos subnacionales necesitan libertad financiera al momento de tomar sus decisiones, ya que el nivel central podría usar el presupuesto como una excusa para interferir en las decisiones subnacionales. La descentralización fiscal implica que los impuestos que pagan los ciudadanos son usados directamente en los beneficios que ellos reciben (Montecinos, 2005); los gobiernos regionales podrían generar sus propios ingresos a través de impuestos locales, lo que les permitiría decidir cómo y en qué gastarlos (Finot, 2001a; Montecinos, 2005). El objetivo de la descentralización fiscal es desconcentrar el gasto fiscal e incrementar la cobertura de provisión de bienes y servicios públicos (Finot, 2001a; Montecinos, 2005). Los aspectos administrativos y políticos de la transferencia de poder involucran la descentralización física de las instituciones administrativas del Estado central -desconcentración- y el empoderamiento de los niveles subnacionales -devolución- (Burns et al, 1994; Lane, 2003; Eaton, 2004). Aunque la desconcentración y la devolución son considerados elementos del mismo proceso, su implementación y operación tienen facetas opuestas: mientras la devolución implica la entrega de poder y autonomía a instituciones/organizaciones subnacionales; la desconcentración puede ser un medio para ejercer mayor control sobre los territorios desde el nivel central. Esto último,

debido a que permite la generación de un entramado de instituciones que penetran todos los niveles subnacionales de manera que se pueden utilizar para reforzar el centralismo -haciéndolo más eficiente- bajo la idea de descentralización. En ambos casos -desconcentración y devolución- la participación es vital, ya que mientras más voces sean incluidas en la toma de decisiones, mayor posibilidad hay de que estas se lleven a cabo. En la esfera política, esto se conoce como gobernanza, que implica la inclusión de nuevos actores en los procesos de toma de decisión y en la generación de redes (Rodríguez-Pose y Sandall, 2008). La Gobernanza es un proceso también conocido como ‘des-estatización del gobierno’<sup>3</sup>, basada más en la generación de redes que las jerarquías tradicionales. Esta se caracteriza por la autoorganización, la colaboración y coordinación interinstitucional y por una mayor autonomía de las estructuras de gobierno (Mackinnon, 1998). La implementación de la gobernanza no implica relegar la Estado central, ni erosionar su poder, sino incluir más actores para que las decisiones incluyan las diferentes perspectivas del tema a tratar. Sin embargo, es importante que estos actores estén en la escala apropiada de decisión, esto es, que las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de aquellos directamente afectados (Johnston et al, 2000). Al ser esto posible, se espera alcanzar mejores resultados.

Finalmente, Montecinos dice que la transferencia de poder debe ser desde el nivel nacional hacia los niveles subnacionales, lo cual abre otra arista al análisis: la relación entre estos niveles. Se debe definir si se trata de una transferencia desde el nivel central hacia un gobierno subnacional independiente o hacia oficinas subnacionales del aparato estatal, ya que esto se relaciona con el balance de poder entre ambos niveles. En el caso de un gobierno subnacional independiente -autónomo y elegido democráticamente-, este es representativo de la ciudadanía y, por lo tanto, está mejor posicionado para negociar con el Estado central, ya que tiene poder político que le permite presionar por soluciones concretas a las problemáticas regionales o locales. Por otro lado, cuando la transferencia se produce a las oficinas subnacionales del aparato estatal, la relación es jerárquica ya que el nivel subnacional está subordinado al nivel central. De este modo, las decisiones -como el presupuesto regional- depende de la aprobación del nivel central. La descentralización puede ser entendida como devolución, pero no sólo se trata del empoderamiento de los niveles subnacionales sino de tener una claridad en la definición de los niveles territoriales y sus funciones. Esto puede considerarse fundamental, ya que los actores no suelen compartir o renunciar a su poder fácilmente -por ejemplo, la transferencia de funciones de los ministerios a los gobiernos regionales-, más

---

<sup>3</sup> De-statisation of governing (Mackinnon, 1998).

---

aún cuando la arena política está definida por diferentes luchas de poder. De este modo, la existencia de una clara definición de niveles y separación de funciones puede evitar la duplicidad de esfuerzos y luchas de poder entre niveles.

### *Descentralización política*

La descentralización política, también conocida como descentralización gubernamental, es vista como un cambio en las instituciones subnacionales (Eaton, 2004), lo que implica una reforma político-administrativa que permita alcanzar mayor autonomía a los niveles subnacionales con el objetivo de mejorar la entrega de bienes y servicios a la comunidad. También se ha enfocado en la eficiencia de los servicios públicos y en una forma de gobierno más transparente frente a la ciudadanía (Batterbury y Fernando, 2006).

De acuerdo con Burns et al (1994), el rol de los gobiernos locales es proteger las libertades políticas: apoyar la diversidad política, contribuir a la educación política e incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones. Burns et al, argumentan los gobiernos locales deben enfocarse en el bienestar de la política local, en la que los concejales y funcionarios públicos deben diseñar estrategias para mejorar la calidad del gobierno. Y para ello, la ciudadanía debe estar en el centro de las estrategias de empoderamiento.

Muchos autores consideran la descentralización administrativa como un primer paso para la descentralización política. El enfoque administrativo (desconcentración) es definido como la delegación de funciones desde el Estado central a los niveles subnacionales (Finot, 2001a; Bardhan, 2002; Montecinos, 2005). En la descentralización administrativa -también conocida como descentralización territorial (Conyers, 1983; Boisier, 2003) o gerencial (Burns et al, 1994)- la desconcentración es entendida como la dispersión física de las instituciones del gobierno central hacia los niveles subnacionales. En esta etapa algunas decisiones y responsabilidades financieras son transferidas a instituciones subnacionales, donde un porcentaje de funcionarios son designados, y el nivel central tiene el poder de veto (Finot, 2001a). De esta manera, las instituciones pueden tomar algunas decisiones, pero están siempre dentro de la jerarquía del Estado central. Por lo tanto, la desconcentración es un proceso de arriba hacia abajo, donde las autoridades subnacionales no son elegidas por la ciudadanía, sino que designadas por el nivel nacional: el poder es ejercido -directa o indirectamente- por el gobierno central. A pesar de lo anterior, es importante reconocer que la implementación de la desconcentración implica un gran esfuerzo de los estados

---

centralizados, donde la institucionalidad es desplegada a los niveles subnacionales abarcando la totalidad de los territorios. Por lo tanto, la desconcentración es el primer paso para construcción de una red de instituciones en los niveles subnacionales que podrán apoyar el empoderamiento de estos en la etapa de descentralización política. Incluso si la desconcentración no es una condición esencial para la devolución, es posible usarla como punto de partida para avanzar en los procesos de descentralización de un territorio.

La descentralización política o devolución está relacionada con el empoderamiento de los niveles subnacionales y -aunque no siempre implica la elección de las autoridades subnacionales- sí busca transferir la toma de decisiones a los niveles subnacionales. La devolución es la transferencia de poder - autoridad y recursos (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003) desde el gobierno central a los niveles inferiores, donde la toma de decisiones se lleva a cabo sin la interferencia del gobierno central<sup>4</sup>. De este modo, el Estado central no desaparece, sino que cambia su rol de protagonista a estratégico, asegurándose que las decisiones subnacionales son consistentes con la visión nacional. Dicho de otro modo, el rol del estado central es el diseño de políticas nacionales que serán el marco en el que se inserten las decisiones subnacionales (políticas públicas, normativas, planes, programas y proyectos) y facilitar su implementación. Para llegar a esta etapa Donahue (1997) define tres pasos: legitimación, descentralización de los recursos y descentralización de las autoridades.

La descentralización puede ser simétrica o asimétrica. En el primer caso, todas las regiones son tratadas de igual manera y avanzan en conjunto hacia una mayor autonomía, como es el caso francés. En el segundo caso, las regiones tienen distintos grados de autonomía, dependiendo de sus características y capacidades, como es el caso de España. Esto es importante de considerar, ya que el caso chileno se debate entre ambos ejemplos, tomando elementos de uno y de otro en la búsqueda de un modelo que sea exitoso para la realidad de este país. La devolución regional puede tomar diferentes formas y grados, siendo su mayor expresión la elección de sus autoridades por la ciudadanía y la definición de funciones para evitar superposición de esfuerzos y mala utilización de los recursos. De esta manera, los funcionarios públicos no se ven atrapados en las complejidades de la jerarquía y subordinaciones entre niveles, ya que se asume que ningún nivel es superior a otro (Keating, 1998). En algunos casos las regiones buscan total autonomía, mientras que, en otros, sólo se busca tener un mayor control sobre sus asuntos. Los países que tienen una

---

<sup>4</sup> Burns et al, 1994; Willies et al, 1999; Finot, 2001a y 2001b; Bardhan, 2002; Lane, 2003; Montecinos, 2005

---

tradicción centralista tienden a combinar desconcentración y devolución, lo cual les permite avanzar con mayor cautela en los procesos de descentralización (Velásquez, 2014).

### *Ventajas y desventajas de la descentralización*

Las ventajas y desventajas de la descentralización política han sido discutidas ampliamente en la literatura, destacando sus impactos de acuerdo a los distintos casos de estudio. Los procesos de devolución son diferentes en todos los países, no sólo por el tipo de políticas descentralizadoras que se implementan, sino también por las diferencias en las capacidades y características de los países que las implementan (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003).

Como se observa en la tabla, la descentralización política puede mejorar la democracia, la participación, la transparencia y cuenta pública, la gobernanza y promueve el desarrollo. Sin embargo, también puede incrementar el caudillismo, la vulneración de los intereses locales por agentes externos, la corrupción, la eternización de los procesos de toma de decisiones, la inequidad y el desarrollo territorial desigual<sup>5</sup>. Todos estos debates entienden que ‘la descentralización política es primero que todo un cambio institucional’ (Eaton, 2004 p222).

---

<sup>5</sup> Arocena 1989; De Mattos, 1989; Burns et al, 1994; Prud’homme, 1995; Finot, 2001a y 2001b; Bardhan, 2002; Fisman y Gatti, 2002; Campbell, 2003; Rodríguez-Pose y Bwire, 2003; Escobar, 2004; Mongue, 2005; Battebury y Fernando, 2006; Gilbert, 2006; Enikolopov y Zhuranskaya, 2007; Rodríguez-Pose y Sandall, 2008; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; entre otros

VENTAJAS	DESVENTAJAS
Democracia	Caudillismo
Participación	Vulneración de intereses locales
Transparencia, Cuenta pública	Corrupción
Gobernanza	Mesas de trabajo que se eternizan o que son monopolizadas por grupos de interés
Desarrollo	Desarrollo territorial desigual e inequidad

La descentralización ofrece nuevas oportunidades para mejorar la calidad de la democracia ya que las personas no sólo ejercen su derecho a voto, sino que además expresan sus opiniones en los asuntos locales (Burns et al, 1994; Campbell, 2003). Más aún, Monge (2005) señala que a través de la descentralización la comunidad puede recuperar el deseo de participar y volver a creer que ‘la política vale la pena’ (p45). Por lo tanto, la descentralización política puede aumentar la participación (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003), lo que implica inclusión, un llamado a todos, donde se abren nuevos espacios de diálogo y se levantan nuevas voces (Monge, 2005). Sin embargo, se debe considerar el peligro del caudillismo, que puede generarse a partir de la ‘tiranía’ de las elites locales produciendo un tipo moderno de feudalismo (Arocena, 1989). Ante esto, Enikopolov y Zhuranskaya (2007) proponen el fortalecimiento de partidos políticos nacionales, que pueden ejercer algún tipo de control sobre los candidatos locales.

La descentralización puede mejorar la rendición de cuentas públicas de las autoridades subnacionales, ya que los políticos locales deben responder a la comunidad y a sus partidos (Enikopolov y Zhuranskaya, 2007). Una estructura descentralizada permite mayor transparencia, ya que la comunidad puede supervisar las acciones de los políticos y funcionarios públicos (Fisman y Gatti, 2002; Rodríguez-Pose y Bwire, 2003; Gilbert, 2006).

La descentralización política está relacionada con la gobernanza, donde las instituciones públicas y privadas construyen alianzas para alcanzar un objetivo común. Sin embargo, el empoderamiento regional y una fuerte gobernanza pueden permitir la intrusión de empresas transnacionales -que negocian directamente con los gobiernos subnacionales, sin la protección que podría brindar el Estado central- y que pueden poner en peligro los intereses locales (Prud’homme, 1995; Bardhan, 2002; Fisman y Gatti, 2002). La presencia de una sociedad civil empoderada -comunidad, actores privados, instituciones locales,

---

ONGs, etc- que participe activamente en la toma de decisiones, permitirá defender los intereses locales frente a la intrusión indeseada de estas empresas.

La corrupción es una gran desventaja de la descentralización política. Ni la descentralización ni el centralismo son conducentes a la corrupción por si mismas; sin embargo, cuando la corrupción es parte de la cultura política de un país, las políticas descentralizadoras pueden agravar el problema (Fisman y Gatti, 2002). Ello debido a que se disminuye el control desde el nivel central y la ciudadanía no ejerce un rol fiscalizador fuerte. Mientras más actores se involucren participando, demandando soluciones, contribuyendo a la toma de decisiones y controlando las acciones de los gobiernos subnacionales, habrás menos espacio para la corrupción. Por lo tanto, se requiere de una ciudadanía madura e informada que esté involucrada con las acciones locales (De Mattos, 1989).

La descentralización también promueve el desarrollo local a través de la formulación de políticas innovadoras de acuerdo a la realidad subnacional (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003). Los gobiernos subnacionales pueden desarrollar políticas más adecuadas y específicas para aplicar en sus territorios, que están orientadas a responder de manera más eficiente a la comunidad y a la creación de políticas estratégicas conducentes a un mayor desarrollo. Sin embargo, esto puede ser también una desventaja, ya que puede aumentar la brecha de desarrollo entre niveles subnacionales (Finot, 2001a; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). Esto se debe a dos aspectos importantes, por un lado, la vocación territorial -los territorios son diversos y tienen distinto potencial- y, por otro lado, la gestión que pueda hacer el gobierno subnacional; por lo que resulta natural que se produzca un desarrollo asimétrico, donde algunas regiones se desarrollarán más que otras. En estos casos, el rol estratégico del Estado central cobra relevancia, ya que se pueden generar medidas compensatorias para disminuir la brecha territorial en términos de desarrollo local. De esta manera la descentralización se convierte en una herramienta de doble filo, ya que si se aplica sin tomar precauciones los territorios menos desarrollados se pueden ver perjudicados.

Es muy importante tomar en cuenta la capacidad de los gobiernos subnacionales. Los gobiernos locales están directamente relacionados con la comunidad, por lo tanto, están en una mejor posición que el gobierno central para conocer y resolver sus necesidades. Por lo tanto, la descentralización política puede ayudar a que los gobiernos locales sean más eficientes, funcionales, tengan mejor capacidad de respuesta, y sean más transparentes frente a la comunidad que el gobierno central (Fisman y Gatti, 2002; Gilbert,

2006). En consecuencia, puede haber mejores resultados -más justos y equitativos- en la provisión de bienes y servicios públicos, así como en la implementación de políticas subnacionales adecuadas a la realidad territorial (Bardhan, 2002; Lane, 2003; Gilbert, 2006). Sin embargo, para alcanzar esto, es importante que los funcionarios públicos y los políticos locales sean capaces de manejar esta responsabilidad, por lo que el empoderamiento subnacional debe ir acompañado de un proceso de capacitación de los actores involucrados. Por otro lado, los gobiernos subnacionales suelen cumplir una doble función: como agentes del gobierno central y como representantes de sus regiones o territorios (Finot, 2001b). En países con tradición centralista, las autoridades subnacionales muchas veces cumplen con esta doble función, lo que los deja en una posición incómoda ya que no pueden cumplir ninguno de estos roles sin afectar al otro. Cuando los intereses subnacionales son contrarios a la voluntad de Estado central, la existencia de autoridades designadas debilita la posición regional ya que sus autoridades son también empleadas del nivel central. La descentralización, aplicada en ese ambiente tiene un impacto moderado, ya que los niveles subnacionales están atados al nivel central. En el caso de Chile, se busca terminar con esta contradicción al implementar la elección directa de gobernadores regionales a partir de este año. Será materia de estudios futuros analizar las consecuencias -positivas y negativas- de este cambio y determinar si fue un paso adecuado para alcanzar una mayor autonomía regional.

La descentralización tiene ventajas y desventajas, dependerá de cómo y dónde se aplique. Por ejemplo, las economías de escala son mejor explotadas por el Estado central -ej. Construcción de escuelas, hospitales, carreteras, etc.-; sin embargo, la administración de ellos es más adecuada en los niveles subnacionales (Bardhan, 2002). Por lo tanto, es recomendable desarrollar estrategias mixtas que permitan aprovechar las ventajas de ambos niveles.

### *Descentralización y desarrollo*

Existen distintos discursos que apoyan la descentralización: cultural, económico y político (Rodríguez-Pose y Sandall, 2008). Las corrientes neoliberales y postmarxista son las más desarrolladas en los últimos 30 años; sin embargo, el discurso cultural ha cobrado fuerza en los últimos años. En esta sección se analizará el discurso neoliberal, ya que está directamente relacionado con el desarrollo local de los territorios.

---

A menudo la implementación de la descentralización está más asociada a aumentar la eficiencia de los gobiernos locales que a temas políticos (Rodríguez-Pose y Sandall, 2008). El discurso económico apoya la descentralización argumentando que esta promueve una mayor eficiencia del Estado en la provisión de bienes y servicios a la comunidad<sup>6</sup>. Finot (2001b) considera que la provisión de servicios será más eficiente si es territorialmente diferenciada. A través de un sistema descentralizado es posible concentrar los esfuerzos – recursos, energía y tiempo- en las necesidades particulares de cada territorio, sin desgastarse en proveer a todo el país con los mismos bienes y servicios, donde las personas no necesariamente tienen las mismas necesidades.

La descentralización también es vista como una manera de reestructurar el sistema capitalista a través de reformas estatales -como la privatización y la des-regularización-, haciéndolo mas compatible con el neoliberalismo y la globalización<sup>7</sup>, lo cual promueve el desarrollo local. Burns et al (1994) argumentan que para la derecha ‘la introducción de mecanismos de mercado in el servicio público es la forma más reciente de descentralización’ (p5). Así, la descentralización es deseable para promover el desarrollo local y mejorar la respuesta del Estado a las necesidades de la comunidad.

El centralismo puede acrecentar el desarrollo desigual de los territorios (Finot, 2001b), por lo que debe enfocarse en la especialización regional, identificando la vocación territorial y capitalizando las ventajas comparativas de los mismos. Los gobiernos centrales mostraron su incapacidad para manejar la crisis de los años 70s, diseñando políticas genéricas que no consideraron los contextos locales (Albuquerque, 2004). Por ello, los gobiernos locales y el sector privado debieron asumir un rol más protagónico para compensar los espacios que dejaron las políticas nacionales (Albuquerque, 2004). Por otro lado, en la década de los 80s las economías nacionales se abrieron a la competencia internacional y, paralelamente, las competencias y responsabilidades del Estado se vieron disminuidas y sustancialmente modificadas (Gilbert, 2006). Desde entonces ha aumentado la percepción de que la descentralización genera mejores resultados económicos (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003); sin embargo, esto aún no ha sido probado. Rodríguez-Pose y Ezcurra (2010) señalan se han hecho pocos estudios que analicen realmente el aumento de la eficiencia a partir de políticas descentralizadoras, agregando que los resultados de esos estudios son

---

<sup>6</sup> Willies et al, 1999; Finot, 2001b; Rodríguez-Pose y Bwire, 2003; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; Mookherjee, 2015; Wagana et al, 2015; Smith y Revell, 2016

<sup>7</sup> Burns, 1994; Escobar, 2004; Rodríguez-Pose y Sandall, 2008

---

contradictorios. Las consecuencias de la descentralización en el desarrollo local no se conocen totalmente, ya que los estudios se basan mayoritariamente en casos específicos (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). La descentralización política puede aumentar la eficiencia dependiendo de las características de cada país, tal como su tamaño, ingreso per cápita, calidad y estructura de su institucionalidad, entre otras (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003). Además, se debe considerar que no todos los aspectos de la descentralización se encuentran juntos al mismo tiempo y en todos los casos, sino que se aplican de manera mixta en cada país (Bardhan, 2002), lo que dificulta un análisis comparativo de casos.

El desarrollo local se basa en las identidades territoriales, la diversidad y la flexibilidad de producción de un área determinada (Albuquerque, 2004); es un conjunto de iniciativas que buscan mejorar o resolver un problema determinado. Los elementos más importantes del desarrollo local son la inclusión, participación, coordinación y compromiso de los actores públicos y privados, lo que significa que los resultados de esta estrategia no son sólo económicos sino también políticos, pues ayudan a mejorar la gobernanza y la democracia de todo el sistema. En otras palabras, a través de las estrategias de desarrollo local, los gobiernos locales pueden trabajar con la comunidad en una relación horizontal para alcanzar un mayor desarrollo (Albuquerque, 2004). El desarrollo local es una estrategia que busca generar políticas locales en función del conocimiento local, lo que posiciona al gobierno local en una posición privilegiada respecto del nivel central para responder a las necesidades de la comunidad.

La descentralización permite el desarrollo del potencial económico de los territorios, promoviendo su adaptación a los cambios económicos (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003; Rodríguez-Pose y Sandall, 2008). Los autores sostienen que una razón para apoyar la descentralización desde la perspectiva económica es la competencia territorial, ya que los territorios a menudo compiten en el mercado global para atraer inversión; por lo tanto, la descentralización permite que los territorios tengan un aprendizaje de cómo ser más competitivos e identifiquen áreas de mayor dinamismo e importancia en un mundo globalizado<sup>8</sup>. En este escenario, las regiones no pueden depender solamente del Estado central para resolver sus problemas, sino que deben auto promocionarse y establecer un nexo entre lo global y lo local.

---

<sup>8</sup> Ver, además, Keating, 1998

Los partidarios de la perspectiva económica de la descentralización destacan que los gobiernos subnacionales pueden desarrollar políticas más apropiadas para las necesidades de la comunidad, innovando en la provisión de bienes y servicios públicos. Por otro lado, los detractores de esta perspectiva -principalmente en el campo de la descentralización fiscal-, argumentan que la descentralización no aporta a la eficiencia ya que no considera las economías de escala, genera una superposición de funciones, aumenta la corrupción y tiene restricciones presupuestarias (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003).

### *Conclusión*

El objetivo principal de este artículo es tener un mejor entendimiento de la descentralización y su relación con el desarrollo local. El estudio de casos y de la literatura permiten tener una visión amplia de la descentralización como estrategia de desarrollo. Sin duda, queda demostrado que la descentralización es un aporte importante para el desarrollo local; sin embargo, ésta debe implementarse con prudencia e ir acompañada de medidas compensatorias que minimicen los riesgos y desventajas que ella conlleva. Además, se deben considerar las realidades de cada país a la hora de implementar un sistema de medidas descentralizadoras, ya que los resultados varían sustancialmente de un país a otro.

Los enfoques administrativo y político de la descentralización son un paso importante, pero no es suficiente para alcanzar una descentralización real del sistema. Sin el compromiso de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales, la descentralización será sólo una reforma político-administrativa que no tendrá consecuencias directas en la calidad de vida de las personas. Más aún, es importante tomar en cuenta que esta reforma sola no es capaz de modificar la sociedad en la que se aplica, por lo que es fundamental articular los esfuerzos hechos desde el nivel central (de arriba hacia abajo), con los deseos y aspiraciones ciudadanas (de abajo hacia arriba).

### *Referencias bibliográficas*

Albuquerque, Francisco (2004): Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *CEPAL Review* 82:157-171

Allen, John (1997): Economies of power and space. Chapter of book: *Geographies of economies*; edited by Roger Lee and Jane Wills. Arnold, UK.

Arocena, José (1989): Descentralización e iniciativa: una discusión necesaria. *Cuadernos del CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía humana)* N°51

---

Ascensio, Miguel Angel (2003): Notas sobre la descentralización fiscal y las relaciones intergubernamentales en contextos descentralizados. *CEPAL Serie Seminarios y Conferencias*, N°32:107-113. LC/IP/L.234

Bardhan, Pranab (2002): Decentralisation of government and Development. *Journal of Economic Perspectives* Vol 16, N°4:185-205

Batterbury, Simon and Fernando, Jude (2006): Rescaling governance and the impacts of political and environmental decentralization: an introduction. *World Development* vol 34, issue 11:1851-1863

Boissier, Sergio (2003): El desarrollo en su lugar. Serie GEO libros. PUC. Chile

Boissier, Sergio (2004): Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *EURE (Rev Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales)* Vol 30, N°90:27-40

Burns, Danny; Hambleton, Robin, and Hoggett, Paul (1994): The politics of decentralisation: Revitalising local democracy. MacMillan Press, England.

Campbell, Tim (2003): The quiet revolution: decentralisation and the rise of political participation in Latin American cities. Pittsburgh, USA

Conyers, Diana (1983): Decentralization: the latest fashion in development administration? *Public Administration and Development* Vol 3:97-109

Conyers, Diana (1986): Decentralisation and development: a framework for analysis. *Community Development Journal* Vol 21 N°2

Cumbers, Andrew and MacKinnon, Daniel (2010): Putting 'the political' back into the region: power, agency and a reconstituted regional political economy. In: Pike, A; Rodriguez-Pose, A; Tomaney, J, ed. *Handbook of Local and Regional Development*. London: Routledge, 2011, pp.249-258.

De Mattos, Carlos (1989): Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *Nueva sociedad* N°104:118-126

Eaton, Kent (2004): Designing subnational institutions. Regional and municipal reforms in postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies* vol 37 N°2 218-244

Enikolopov, Ruben and Zhuranskaya, Ekaterina (2007): Decentralization and political institutions. *Journal of Public Economic* 91:2261-2290

Escobar, Alejandro (2004): Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década. *Revista austral de Ciencias sociales* 8:97-108

Finot, Iván (2001a): Descentralización en América Latina: teoría y práctica. *CEPAL Serie Gestión Pública*, N°12. LC/IP/L.188

---

Finot, Iván (2001b): Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía. *ILPES Boletín del Instituto*, noviembre 2001. LC/IP/L.195

Finot, Iván (2003): Descentralización en América Latina: como hacer viable el desarrollo local. *CEPAL Serie Gestion Pública*, N°38. LC/IP/L.232

Fisman, Raymond and Gatti, Roberta (2002): Decentralisation and Corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics* 83:325-345

García, Luz Marina (2007): En torno a la gobernanza, los gobiernos locales y la participación ciudadana. *Revista bibliográfica de geografía y ciencias locales*. Vol XII N°723

Gilbert, Alan (2006): Good urban Governance: evidence from a model city? *Bulletin of Latin American Research* Vol 25 N°3:392-419

Goodwin, Mark; Jones, Martin and Jones, Rhys (2005): Devolution, constitutional change and economic development: Explaining and understanding the new institutional geographies of the British state. *Regional Studies*, 39(4):421-436

Johnston, Ron; Gregory, Derek; Pratt, Geraldine; and Watts, Michael J. (2000): The dictionary of Human Geography. 4<sup>th</sup> edition. Wiley-Blackwell UK

Keating, Michael (1998): The New Regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change. Cheltenham, UK

Keating, Michael (2005): Policy convergence and divergence in Scotland under devolution. *Regional Studies* Vol 39,4:453-463

Lane, Marcus B. (2003): Participation, decentralisation, and civil society. Indigenous Rights and Democracy in Environmental Planning. *Journal of Planning Education and Research* 22:360-373

MacKinnon, Daniel (1998): Local Governance and Economic Development: re-figuring State regulation in the Scottish Highlands. Thesis PhD, University of Edinburgh.

Monge, Carlos (2005): Decentralisation: an opportunity for democratic governance. In: Making institutions work in Perú, Castree et al 2005. Institute of the Americas, London.

Montecinos, Egon (2005): Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista EURE* Vol XXXI, N°939:73-88

Oates, Wallace (1993): The Role of Fiscal Decentralisation in Economic Growth. Reprinted by the *National Tax Journal*, Vol XLVI, N°2:237-243

Pike, Andy; Rodríguez-Pose, Andrés; and Tomaney, John (2007): What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies* Vol 41.9: 1253-1269

Prud'homme, Remy (1995): The dangers of decentralisation. *The World Bank Research Observer* Vol 10 N°2:201-220

- 
- Rodríguez-Pose, Andrés and Bwire, Adala (2003): The economic (in)efficiency of devolution. *Environment and Planning A* 36, 11:1907-1928
- Rodríguez-Pose, Andrés and Gill, Nicholas (2003): The global trend toward devolution and its implications. *Environment and Planning C* Vol 21(3):333-351
- Rodríguez-Pose and Sandall (2008): From identity to the economy: analysing the evolution of decentralisation discourse. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol 26:54-72
- Rodríguez-Pose, Andrés and Ezcurra, Roberto (2010): Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography* 10:619-644
- Rondinelli, Dennis (1980): Government decentralization in comparative perspective: theory and practices in developing countries. *International Review of administrative Sciences* 47:133-145
- Rondinelli, Dennis; Nellis, John; and Cheema, Shabbir (1983): Decentralization in developing countries. A review of recent experience. *World Bank Staff working papers* N° 581 Management and Development series N°8
- Rondinelli, Dennis (1983): Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis. *Public Administration and Development* Vol 3:181-207
- Rondinelli, Dennis; McCullough, James; and Johnson, Ronald (1989): Analysing decentralization policies in developing countries: a political-economy framework. *Development and Change* Vol 20:57-87
- Velásquez, Flavia (2014): Understanding political decentralisation. The case of Chile. Thesis to achieve the PhD Degree in Human Geography, University of Glasgow
- Velásquez, Flavia (2015): Dimensiones y actores claves de la descentralización regional en Chile. *Revista de Geografía Espacios* Vol 5:63-82
- Willis, Eliza; Garman, Christopher and Haggard, Stephan (1999): The Politics of Decentralisation in Latin America. *Latin American Research Review* Vol 34 N°1:7-56