

La descentralización: un paraguas funcional a los distintos modelos de desarrollo.¹

Matías Ruiz Díaz
matiasruizd@gmail.com

Resumen

En las últimas tres décadas la discusión sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo se ha bifurcado en dos paradigmas: el paradigma neoliberal y el paradigma neodesarrollista (Zurbriggen y Travieso 2014). Ambos paradigmas presentan diferencias claras a nivel de objetivos y al rol que cada uno asigna al Estado en la promoción del desarrollo. A pesar de tales diferencias ambos modelos admiten a la descentralización como formato institucional. ¿Cómo es posible que la descentralización sea funcional tanto a un Estado neoliberal como a un Estado neodesarrollista? En este trabajo se propone un abordaje teórico conceptual sobre la temática argumentando que la descentralización es un fenómeno multidimensional que puede servir a diferentes propósitos. Cada modelo de Estado se vincula directamente a distintos aspectos de las dimensiones de la descentralización.

Palabras clave: Estado, descentralización, desarrollo.

¹ Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016.

Introducción².

En las últimas tres décadas la discusión sobre el papel del Estado en el proceso de desarrollo se ha bifurcado en dos paradigmas: el paradigma neoliberal y el paradigma neodesarrollista (Zurbriggen y Travieso 2014). Si bien en ambos modelos el Estado es competitivo -su objetivo es el fomento de la competitividad sistémica (Jessop 2008)-, en cada uno de ellos juega un rol diferente para la promoción del desarrollo y el crecimiento económico. El paradigma neoliberal enfatiza al mercado como mecanismo de asignación de recursos y relega al Estado a sus funciones básicas. El paradigma neodesarrollista, en cambio, propone un rol activo del Estado como agente promotor del desarrollo y la distribución del ingreso.

A pesar de tales diferencias ambos modelos admiten a la descentralización como formato institucional –por lo menos desde el punto de vista teórico-. ¿Cómo es posible que la descentralización sea funcional tanto a un Estado neoliberal como a un Estado neodesarrollista? En este trabajo se propone un abordaje teórico sobre la temática argumentando que la descentralización es un fenómeno multidimensional que puede servir a múltiples propósitos. Cada modelo de Estado se vincula directamente a distintos aspectos de las dimensiones de la descentralización.

Esta ponencia se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan las principales características del Estado neoliberal y del Estado neodesarrollista. Luego, se presenta el concepto de descentralización y las dimensiones que lo componen. En tercer lugar, se desarrolla el vínculo existente entre ambas dimensiones de la descentralización y los modelos de Estado descriptos inicialmente. Por último, se presentan las reflexiones finales que surgen de este estudio.

Los modelos de desarrollo y el rol del Estado.

² En este trabajo se presenta el marco teórico conceptual de mi tesis de grado de Licenciatura en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales-Udelar). La misma tiene como objetivo conocer cuáles son las conceptualizaciones que tienen los actores del sistema político uruguayo sobre la descentralización, identificando diferencias entre actores pertenecientes a distintos partidos políticos y a diferentes niveles de gobierno.

El desarrollo neoliberal: el Estado al servicio del mercado.

En el modelo neoliberal el desarrollo es concebido como crecimiento económico. Este modelo requiere de un formato de gobernanza en la cual los agentes del mercado son los más relevantes para la conducción de la sociedad (Jessop 2008)³. El formato de Estado funcional a este modelo de desarrollo es aquel que tiene por objetivo central “*contribuir a construir y garantizar un orden político, económico, social y jurídico que permita, garantice y fomente (...) la mayor ampliación posible de los bienes y servicios mercantilizados (...) para aumentar las posibilidades del capital privado de realizar las mayores ganancias posibles en la libre competencia en el mercado*” (Narbondó 2011)

Se distingue por un retraimiento de la intervención estatal en el marco de un proceso de redefinición de los objetivos estatales –relegándose a cumplir funciones de regulación– establecidos en función de garantizar la ganancia privada (Gaitán 2014). Este modelo de desarrollo requiere de un Estado pequeño, reducido, como forma de minimizar costos y garantizar la eficiencia en la gestión de los recursos. A diferencia del Estado liberal, no se trata de un Estado que no interviene. El *laissez faire* no es la premisa del Estado neoliberal, es un Estado que genera las condiciones para competir con otros Estados y que establece las condiciones necesarias para el desarrollo de la libre competencia (Jessop 2008, Amable 2011).

En América Latina, este modelo tuvo su origen con la crisis de la deuda que potenció la crisis fiscal de los países de la región en la década del 80. La política de condicionalidad de las instituciones financieras internacionales generó un paquete de medidas aplicables universalmente a los distintos países –materializadas en el denominado Consenso de Washington– sin considerar las particularidades domésticas de cada uno de ellos (Williamson 2004). No obstante, pese a la tendencia a generalizar las experiencias, no hubo un modelo único de ajuste neoliberal sino diferentes alternativas de implementación de procesos de apertura al mercado (Boschi y Gaitán 2008)⁴.

³ La gobernanza es el modo de regulación de la sociedad, en la que existe coordinación entre tres sistemas de agentes: el Estado, el Mercado y la Sociedad (Jessop 2008)

⁴ Existen países con una implementación más ortodoxa –como Chile y Argentina–, y otros países con un grado de penetración menor –como Uruguay y Brasil–.

El retraimiento estatal cobró forma a través de la liberalización económica y financiera, el desarrollo de privatizaciones, desregulaciones de los mercados y la priorización de la estabilidad macroeconómica. Más allá de la retracción, el pobre desempeño económico de los países de América Latina con altos niveles de pobreza y desigualdad condujo al replanteamiento del papel del Estado. A mediados de la década del 90, las instituciones financieras internacionales reconocieron la relevancia de las instituciones estatales para promover el desarrollo (Zurbriggen 2007).

La nueva reforma se orientó a delimitar el tamaño del Estado, redefinir el papel regulador para el funcionamiento de la economía de mercado, y recuperar la capacidad financiera y administrativa (Bresser Pereira 1998). Además, se reconoció la relevancia del Estado para proveer infraestructura y bienes y servicios no rentables a los agentes del mercado (Stiglitz 1998), así como para proveer una red de protección social a población vulnerable mediante políticas focalizadas (Amable 2011) Se trata, en última instancia, de un Estado que genera las condiciones para que el capital privado maximice sus ganancias (Jessop 2008)

El neodesarrollismo: el Estado al servicio de las capacidades de su población.

Por su parte, en el modelo neodesarrollista, el desarrollo es concebido desde una perspectiva integral, como ampliación de las capacidades humanas y de las libertades individuales (Sen 2000). En este modelo, el Estado es el motor del crecimiento y la distribución de la riqueza. Supone una vuelta y a la vez una reformulación a los principios característicos del Estado desarrollista asiático, pero a la luz del contexto del siglo XXI. Un Estado neodesarrollista es aquel con capacidad estratégica para liderar el crecimiento, conduciendo la política industrial y la inversión extranjera a través de una burocracia meritocrática (Zurbriggen y Travieso 2014).

Este modelo de Estado se desarrolla en un contexto en el que los servicios adquieren una centralidad sin precedentes en la economía global. Según Peter Evans (2010), la nueva centralidad en los servicios obliga a cualquier Estado que pretenda implementar políticas para el desarrollo a concentrarse intensamente en la gente y sus capacidades. Por lo tanto, el formato de Estado funcional a este modelo de desarrollo es aquel que

tiene por objetivo maximizar la capacidad de expansión y libertad de los individuos. El instrumento del cual dispone para ampliar las capacidades de su población son las políticas sociales universalistas (Zurbriggen y Travieso 2014).

Un elemento central en el Estado neodesarrollista es la necesidad de establecer el enraizamiento necesario con amplias redes de actores del mercado y la sociedad civil (Evans y Heller 2013). Para la conducción de los nuevos problemas necesita de amplios vínculos con la sociedad así como establecer vínculos con sectores productivos a través de redes formales e informales que faciliten el intercambio de información. En este modelo predomina un modelo de gobernanza heterárquica, en el que redes de actores del Estado, mercado y sociedad son los agentes de conducción de lo público (Jessop 2008).

La construcción de redes como condición de éxito del Estado neodesarrollista se debe al actual contexto en el que los objetivos de políticas y las estrategias de desarrollo no pueden ser determinadas de antemano sino que se descubren en el transcurso de los problemas (Sabel y Zeitlin 2012). El funcionamiento de la gobernanza de redes necesita autoridades políticas fuertes pero no arbitrarias; de una sociedad civil en la que los individuos gocen de igualdad como ciudadanos; y de la existencia de una expresión organizada de los intereses privados (Mayntz 2001). El Estado neodesarrollista debe velar por la amplia inclusividad de las redes y por la equidad de participación de los nodos que la componen.

En América Latina, las ideas neodesarrollistas desembarcaron a inicios del siglo XXI, cuando llegaron a los gobiernos nacionales partidos de izquierda con un discurso de rechazo al modelo neoliberal. La agenda de estos gobiernos incorporaba elementos del neodesarrollismo: el rol del Estado para liderar el crecimiento, una concepción de desarrollo como capacidad humana y políticas sociales universalistas. Más allá del discurso, los gobiernos de izquierda han sido incapaces de construir un modelo de desarrollo alternativo⁵. Existe una aparente contradicción entre una perspectiva favorable al mercado y una tradición desarrollista vinculada a la necesidad de recuperar

⁵ Aún persisten la dependencia de los *commodities* como patrón de inserción internacional y las políticas focalizadas que se supeditan a las lógicas del mercado.

la capacidad y la autonomía del Estado (Boschi y Gaitán 2008, Narbono 2013, Zurbriggen y Travieso 2016).

La descentralización: concepto y alcances.

Como se ve, los paradigmas de desarrollo predominantes en las últimas décadas presentan diferencias claras a nivel de objetivos y al rol que cada uno asigna al Estado en la promoción del desarrollo. A pesar de tales diferencias ambos modelos admiten a la descentralización como formato institucional –por lo menos desde el punto de vista teórico-. ¿Cómo es posible que la descentralización sea funcional tanto a un modelo de desarrollo neoliberal como a un modelo neodesarrollista? Cómo se verá a continuación, la descentralización es un fenómeno multidimensional que puede servir a múltiples propósitos. Cada modelo de desarrollo se vincula directamente a distintos aspectos de las dimensiones de la descentralización.

En la literatura es posible encontrar una variedad de definiciones de descentralización, todas ellas tienen en común la concepción de que se trata de un concepto multidimensional que implica distribución de poder en distintos grados y formas, desde un centro hacia unidades periféricas (Borja 1987, Melo 1991, Furlán 2004, Arocena 2008, Veneziano 2009, entre otras tantas definiciones). No obstante, definir qué es descentralización no es una tarea sencilla. Ello se debe al hecho de que existen diferentes maneras de distribuir poder. Según Pollitt (2007), resulta necesario realizar cinco distinciones para comprender los múltiples alcances del concepto:

En primer lugar, es necesario tener en cuenta hacia quiénes se distribuye el poder. En este sentido, la descentralización puede ser política o administrativa. La primera se da cuando se transfiere poder hacia niveles inferiores con autoridades electas, la segunda cuando se transfiere a gestores o administradores no electos.

En segunda instancia, es relevante tener en cuenta que existen diferentes bases o criterios para distribuir el poder. La distribución puede ser territorial -cuando se distribuye a lo largo de circunscripciones territoriales más pequeñas-, o funcional -cuando el poder se distribuye en función del propósito del agente hacia el cual se transfiere-.

En tercer lugar, existen diversas formas de distribuir el poder. La transferencia puede realizarse por asignación, en el caso de que la responsabilidad se transfiera a un agente determinado, o por competencia, cuando la responsabilidad no se transfiere a un agente determinado sino que se realiza a través de un proceso competitivo.

En cuarta instancia, la distribución puede ser hacia el interior o hacia el exterior del entramado estatal. La descentralización es interna cuando el poder se distribuye dentro del propio aparato estatal, o externa en el caso de que el poder se transfiera hacia esferas no estatales (mercado, sociedad civil y personas públicas no estatales).

Por último, Pollitt (2007) sostiene que en el caso de la descentralización interna, el poder se puede distribuir de dos formas: vertical u horizontalmente. Es vertical cuando existe una escala jerárquica entre quien transfiere y quien recibe la transferencia. Es horizontal cuando no existe un vínculo jerárquico entre ambas unidades.

Ya establecidas las múltiples formas en que es posible distribuir el poder, es necesario delimitar conceptualmente qué se entenderá por descentralización en este trabajo. Por descentralización se concibe a la distribución de poder política, con base territorial, a través de asignación, e interna al aparato estatal. En otras palabras, en este trabajo se entiende por descentralización aquel proceso de devolución de poder dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio con autoridades electas. El alcance de la distribución dependerá del tipo de responsabilidad delegada.

Según cuál sea el tipo de responsabilidad delegada, Falleti (2006) distingue tres tipos de descentralización. La *descentralización administrativa* refiere a la transferencia de la administración y prestación de servicios sociales hacia niveles de gobierno locales, los cuales afrontan los costos. La *descentralización fiscal* refiere a políticas destinadas a aumentar ingresos de gobiernos subnacionales, sea por transferencia de recursos, reformas tributarias o delegación impositiva. Por último, la *descentralización política* consiste en la apertura de nuevos espacios de representación y la ampliación de vínculos entre la esfera estatal y la sociedad.

La *descentralización administrativa* es el nivel más básico de descentralización mientras que la *descentralización política* es el nivel más profundo. La *descentralización fiscal* es un nivel intermedio, que puede acercarse hacia la descentralización política en la medida que el nivel periférico tenga la posibilidad de tomar decisiones sobre la gestión de los recursos recaudados. Existen autores que sostienen que la descentralización propiamente dicha es la de mayor grado de profundidad, es decir, aquella en la que el nivel de poder decisorio delegado es elevado y los niveles periféricos adquieren autonomía (Furlán 2004).

Las dimensiones de la descentralización

Sea cual sea el alcance de la distribución de poder, todo proceso de descentralización está estructurado por dos dimensiones: *gestión y participación*. En primer lugar, la devolución de poder dentro del propio entramado estatal hacia unidades periféricas en el territorio siempre implica transferencia de administración y prestación de servicios. En todo proceso de descentralización el nivel periférico tiene responsabilidades de gestión. En segunda instancia, cuando la devolución de poder hacia unidades periféricas en el territorio implica transferir capacidad de decisión, siempre supone la posibilidad de involucramiento de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Todo proceso de descentralización implica la apertura de espacios de participación ciudadana.

La gestión: eficiencia vs integración comunitaria

Todo proceso de descentralización implica transferencia de funciones y recursos entre órganos y está vinculada a reformas que amplíen libertades de gestión en unidades más pequeñas (Melo 1991, Montecinos 2006). En este sentido, niveles de gobierno periféricos se hacen cargo de tareas realizadas por el nivel central. Estas tareas van desde la provisión de servicios hasta la recaudación de impuestos. Dicha transferencia de funciones supone, en última instancia, incorporar la lógica territorial al sector público, descentralizando funciones, competencias y recursos, facilitando así la liberación de las potencialidades locales (Albuquerque 2004).

Existen múltiples razones por las cuales un gobierno central decide transferir funciones, competencias y recursos hacia niveles periféricos. El tipo de razones bajo las que se promuevan los procesos de descentralización de la gestión de servicios públicos marcará la impronta de tales procesos. Principalmente hay dos tipos de argumentos: económicos y políticos (Melo 1991). El primer tipo de argumentos para transferir la gestión hacia unidades periféricas se centra en la búsqueda de eficiencia en la gestión de los recursos y eficacia de las políticas. El segundo tipo de razones pone énfasis en la posibilidad de gestión conjunta entre el Estado y otros actores, favoreciendo la integración comunitaria de los intereses locales.

Dentro del primer tipo de argumentos –los económicos-, la principal razón por la cual los servicios pasan a ser provistos por los gobiernos locales es el alcance de una mayor eficacia. La eficacia en la provisión de servicios está vinculada a la mayor atención a los usuarios o ciudadanos. En este sentido, descentralizar significa que las decisiones son tomadas cerca de los usuarios de los servicios que el organismo de nivel periférico provee. De esta forma, las decisiones responden a las necesidades de dichos usuarios (Pollitt 2007). En otras palabras, descentralizar la gestión supone una mayor correspondencia entre preferencias territorialmente diferenciadas y las circunscripciones político-administrativas dentro de las que se harán efectivas las decisiones (Finot 2003).

En segunda instancia, descentralizar la gestión promueve la eficacia dado que facilita la simplificación de procedimientos administrativos. Ello se reflejaría en una mejora de la atención y de la calidad de los servicios públicos (Albuquerque 2004). En consecuencia, la descentralización agiliza la toma de decisiones al reducir el recorrido de la información que de otra manera puede obstruirse. Las soluciones a los problemas locales no necesitan recorrer el camino burocrático para ser aprobadas por la jerarquía. Decisiones más rápidas son más eficaces (Pollitt 2007).

El otro gran argumento de orden económico para descentralizar es que la gestión de los recursos se vuelve más eficiente en un modelo de gestión descentralizado. Descentralizar se ha convertido en una tendencia instrumental para la liberación del potencial gerencial en las administraciones públicas (Orlansky 1998). La mayor eficiencia viene dada porque el traslado hacia el nivel local supone la reducción de costos de producción. Al tomar en cuenta de las diferencias entre un contexto local y

otro, descentralizar permite adecuar la capacidad de la organización y los servicios pueden ser adaptados a las particularidades locales (Pollitt 2007)⁶.

Más allá de cuestiones de eficiencia y eficacia, existen otras razones bajo las que se promueve que la gestión de bienes y servicios locales se descentralice hacia unidades periféricas instaladas en el territorio. Estos argumentos tienen que ver con la posibilidad de co-producir los servicios públicos entre el Estado y la sociedad civil. Refiere al involucramiento ciudadano tanto en la gestión de los servicios como en la creación de los mismos (Coraggio 1991). El argumento es que la devolución de poder hacia unidades periféricas en el territorio permitiría involucrar a los ciudadanos en los asuntos de su comunidad que están a cargo de estas unidades territoriales (Melo 1991). En última instancia, se descentraliza la gestión de los servicios para que la ciudadanía se involucre en todos los aspectos de la gestión: desde la decisión hasta la implementación. De esta forma se genera más compromiso cívico por parte de la ciudadanía (Putnam 1993).

Desde este punto de vista, el territorio es el ámbito más propicio para la co-producción y la co-creación de las políticas locales. Según Zurbriggen y González Lago (2016), lo distintivo de la co-creación es que se trata de un proceso que genera valor público, no es una forma de producir bienes y servicios basada en comunidades de auto-organización donde las personas se unen para producir un resultado compartido –coproducción-. El nivel local se vuelve un espacio de articulación propicio para el desarrollo de estos ámbitos. En el sistema político local convergen actores locales que tienen anclajes directos en la comunidad local (Navarro 2000).

Según el tipo de argumentos bajo los que se promueve la descentralización de la gestión de servicios, la unidad periférica territorial tendrá distinto rol. Cuando predominan argumentos de tipo económico –eficacia y eficiencia-, las unidades periféricas cumplen el rol de administraciones locales, es decir, administraciones ubicadas en el territorio encargadas de gestionar. Cuando predominan argumentos de índole política –

⁶ Es necesario tener en cuenta que la descentralización administrativa en sí misma no necesariamente garantiza su eficacia y la eficiencia. Debe tenerse en cuenta que para que la gestión descentralizada lleve a la eficiencia deben darse ciertas condiciones: que exista una demanda de servicios diferenciada regionalmente y que las circunscripciones políticas locales se ajusten a la demanda diferenciada (Finot 2007).

integración comunitaria, compromiso cívico- las unidades periféricas cumplen el rol de ejercer como espacios de articulación e integración de intereses locales, así como de promoción de la cultura cívica.

Hasta el momento se ha descrito la dimensión de gestión presente en todo proceso de descentralización. Descentralizar la gestión implica distribuir funciones, competencias y recursos al interior del entramado estatal. Ahora bien, la descentralización no solo se da hacia el interior del entramado estatal sino hacia afuera. Todo proceso de descentralización supone acercamiento entre el Estado y la sociedad civil. En este sentido, la descentralización tiene una dimensión participativa (Finot 1998). Descentralizar implica distribuir poder de gestión hacia la sociedad civil a través de mecanismos de participación ciudadana como se verá a continuación.

La participación: instrumentalidad vs legitimidad.

Además de la transferencia de funciones y recursos entre órganos de distintos niveles de gobierno, todo proceso de descentralización refiere a la forma en que se deciden las políticas y el rol de los distintos actores en dicho proceso. Para alcanzar los objetivos es decisivo viabilizar el concurso ciudadano en la gestión de asuntos colectivos (Finot 1998). En otras palabras, todo proceso de descentralización supone sacar las decisiones de la órbita estrictamente estatal e incorporar a actores del mercado y la sociedad civil en las mismas.

La dimensión participativa de la descentralización implica introducir mecanismos de democracia participativa en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Ahora bien, la participación puede tener múltiples alcances. Puede ser incorporada para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen con la provisión de bienes y servicios públicos, o puede ser utilizada para discutir aspectos sustantivos de las políticas públicas y la construcción deliberativa de las soluciones a los problemas –en otras palabras, para co-crear- (Zurbriggen y González Lago 2014). En ambos casos, descentralizar implica devolución de poder político estimulando a los ciudadanos a jugar un rol activo en el proceso democrático (Pollitt 2007).

Así como existen distintos tipos de argumentos para transferir funciones y competencias hacia unidades territoriales, también existen distintos argumentos por los cuales dichas unidades territoriales incorporan la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Existen razones funcionales a los objetivos de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la gestión y existen razones funcionales a los objetivos de promoción de cultura cívica e integración comunitaria. El primer tipo de argumentos pone énfasis en la funcionalidad de los espacios de participación para asesorar la toma de decisiones, el segundo tipo de razones pone énfasis en los ámbitos de participación como espacios de co-creación de políticas.

El primer tipo de razones es de carácter instrumental y se subordina a los objetivos de mayor eficacia y eficiencia en la gestión. La participación ciudadana, cuando se promueve bajo estos argumentos, tiene un carácter gerencial. En este caso, la participación es incorporada para conocer las preferencias y el grado de satisfacción que los ciudadanos tienen con los bienes y servicios públicos locales (Zurbriggen y González Lago 2016). El rol de la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas públicas locales es asesorar a quienes toman las decisiones para obtener mejores resultados.

Desde este punto de vista, la mayor eficiencia y eficacia viene dada, en primer lugar, porque se genera mayor valor público en la medida que los ciudadanos perciben que sus aspiraciones colectivas se satisfacen dados los procesos de consulta y revisión. En segunda instancia, porque a través de la participación se reducen las posibles resistencias (Cunill Grau 2004). Además, la participación está asociada al acercamiento necesario entre quienes ofrecen servicios (gobernantes locales) y quienes son los usuarios de dichos servicios (ciudadanos), facilitando el control y la identificación de responsables por las fallas de los servicios. Cuando la participación es promovida desde una perspectiva gerencialista o instrumental, se lleva a cabo a través de espacios consultivos e informativos.

El segundo tipo de argumentos bajo los cuales se promueve la participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas locales refiere al involucramiento de la ciudadanía en la definición de objetivos de la comunidad. Esto se vincula directamente con la co-creación de políticas en un contexto de disminución de la

legitimidad de las democracias que sólo mantienen abiertas las puertas de los ritos formales e institucionales (Subirats 2005). El principal argumento por el cual las decisiones se comparten con la ciudadanía es dotar de mayor legitimidad las decisiones (Melo 1991)

La respuesta a ello ha sido el desarrollo creciente de mecanismos de innovación democrática a nivel local, entendida como *“un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas –no extraordinarias– de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político”* (Gurza e Isunza 2010: 19). Ello implica que además de los tradicionales canales de participación electoral, la participación de la sociedad civil es complementada mediante canales deliberativos inclusivos de distintos grupos con sus propios intereses en la toma de decisiones colectivas (Navarro 2000).

Así como los ámbitos informativos son los más funcionales a la participación cuando se promueve bajo argumentos instrumentalistas, los ámbitos deliberativos son aquellos más funcionales a la participación cuando esta se introduce con fines de co-creación. El nivel local se vuelve el escenario más favorable para la construcción de la democracia participativa dado que los espacios de participación locales se nutren de elementos propios de la dinámica local tales como los enclaves políticos, el ordenamiento territorial y los arreglos institucionales (Berthin 2010).

Los espacios de participación son más estables y profundos cuando se empodera a las unidades locales dado que se focalizan temas tangibles a la comunidad, se involucra a los afectados por tales problemas y se propone una solución deliberativa a ellos (Fung y Wright 2001). A través de estos mecanismos el espacio local se politiza, siendo el ámbito de la creación de nuevas agendas y nuevos roles estratégicos. La forma de articular los nuevos procesos de gobierno local es a través de redes locales con la presencia de múltiples actores sociales y comunitarios de base local que se relacionan mediante vínculos horizontales e interdependientes (Blanco y Gomá 2003).

Resumiendo, la descentralización se estructura conceptualmente en dos dimensiones: la gestión y la participación. Existen diferentes argumentos para promover ambas dimensiones. Descentralizar la administración y la provisión de servicios hacia unidades territoriales periféricas puede promoverse buscando la eficiencia y la eficacia o buscando fomentar el compromiso cívico a nivel local. Abrir espacios de participación ciudadana puede promoverse para buscar asesoramiento a la toma de decisiones o para involucrar a la ciudadanía en la definición de objetivos y alcanzar mayor legitimidad. En los procesos empíricos de descentralización generalmente predomina un tipo de argumento asociado a cada dimensión. Ello depende de los objetivos en que se inscriban las reformas descentralizadoras.

La descentralización y los modelos de Estado.

Existe un vínculo entre los diferentes argumentos asociados a las dimensiones de la descentralización y los modelos de Estado descritos anteriormente. La descentralización es un instrumento que puede ser utilizado para alcanzar diversos fines (Furlán 2004), es funcional tanto al modelo neoliberal como al modelo neodesarrollista. En cada modelo de Estado se priorizan aspectos distintos de cada una de las dos dimensiones de la descentralización.

Descentralización Neoliberal: gestión orientada a la eficiencia y participación ciudadana instrumental⁷

Como se mencionó, el modelo neoliberal tiene el objetivo de reducir el ámbito de intervención de la esfera estatal para dar paso al mercado como mecanismo de

⁷ En América Latina estos argumentos fueron predominantes durante las décadas del 80 y 90. En esa época se desarrollaron reformas transfiriendo funciones no esenciales hacia la esfera del mercado y funciones desde el nivel central hacia niveles periféricos en el marco de los objetivos del modelo de desarrollo neoliberal (Zurbriggen 2011). Además, el desarrollo de la descentralización estuvo vinculado a los incipientes procesos de democratización en la región durante los años 80 incluyendo la recuperación del derecho a elegir autoridades subnacionales (Pérez 2002, Carrión 2003, Finot 2007). Las reformas descentralizadoras alcanzaron diferentes grados de desarrollo en los distintos países, producto de los distintos marcos institucionales en que se desarrollaron (Pendolf 2000) y de las distintas trayectorias recorridas (Falleti 2006).

regulación de la sociedad. La concepción de desarrollo subyacente es el crecimiento económico. En este marco, el Estado se reduce a sus funciones básicas. La gestión de lo público se lleva a cabo a través de mecanismos de gobernanza de mercado. La descentralización funcional a este modelo de Estado es aquella que prioriza argumentos de índole administrativa y económica (Coraggio 1991).

El objetivo de la descentralización en un modelo de Estado neoliberal es el alcance de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos. La descentralización funcional al Estado neoliberal se manifiesta en el traslado de funciones estatales hacia la esfera del mercado –privatizaciones-, bajo el supuesto de que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación de recursos. La función de regulación para generar un ambiente propicio al desarrollo del mercado requiere que el Estado central se despoje de las funciones sociales.

Además, la descentralización neoliberal se manifiesta en el pasaje de funciones del nivel central hacia unidades administrativas locales. En un modelo de Estado neoliberal, el gobierno local tiene el propósito de ejercer el rol de administración local. La descentralización neoliberal no es otra cosa que la relocalización de las funciones del Estado. El gobierno central transfiere la responsabilidad de la provisión de servicios hacia los gobiernos locales para reducir costos y amentar la eficacia interna del aparato estatal (Papadopoulos y Lombardi 1989, Nickson 1998). No obstante, lo que está en juego no es la magnitud del Estado sino sus funciones (Coraggio 1991).

Respecto a los argumentos de naturaleza administrativa, la descentralización neoliberal se orienta a alcanzar la eficacia en la gestión de los servicios acercando a quienes toman las decisiones y de los sujetos afectados por tales decisiones. De esta forma, la carga fiscal del gobierno nacional se transfiere a unidades administrativas en el territorio –gobiernos subnacionales- bajo el supuesto de que gestionarán los servicios de forma más ajustada a la demanda del territorio. Además, la cercanía a la demanda permitiría la simplificación de los procesos de toma de decisiones locales, reduciendo el tiempo de respuesta a los problemas públicos locales.

En cuanto a la dimensión de participación, el rol de la ciudadanía es asesorar el diseño de políticas locales. En un modelo de Estado neoliberal la ciudadanía tiene el rol de

usuario o consumidor final de los bienes y servicios públicos. En otras palabras, la ciudadanía conforma lo que se conoce como la demanda. Es el Estado el oferente de bienes y servicios públicos. Los procesos de descentralización en un modelo neoliberal contribuyen a que los gobernantes puedan ajustar la oferta local a la demanda de la ciudadanía. Los espacios de participación son funcionales al sistema dado que permiten que los ciudadanos locales formulen sus preferencias, las cuales operan como insumos a la hora de la toma de decisiones.

En este contexto, los procesos de participación ciudadana tienen un carácter instrumental para contribuir a la mejora de servicios y lograr la eficiencia de la gestión pública –priorizando los resultados de la gestión-. Se promueven espacios de participación con el objetivo de obtener políticas más eficientes y eficaces bajo el supuesto de que la participación ciudadana contribuirá a obtener mejores resultados: si la oferta se diseña en el lugar en que está presente la demanda y si se diseña con el asesoramiento de los demandantes, entonces se obtendrán mejores resultados.

Más allá del alcance de una mayor eficiencia y eficacia en las políticas locales, existen otros beneficios derivados de la participación en un modelo neoliberal. Desde el punto de vista del ciudadano –o el usuario-, participar permite realizar una mejor elección. En última instancia, descentralizar se trata de acercar decisiones a la ciudadanía (Finot 2002, Rosenfeld 1994), lo cual facilita la posibilidad de identificar responsables por los errores de gestión. De esta forma, ante cualquier problema derivado del uso de los servicios públicos, los ciudadanos pueden identificar a los responsables y acceder a ellos.

Por último, respecto a los ámbitos de participación promovidos en un modelo de Estado neoliberal, el formato institucional principal son los ámbitos consultivos o informativos. Estas instancias son aquellas más funcionales a un modelo que prioriza el rol asesor por parte de la ciudadanía, que pone énfasis en los resultados de las políticas locales y en el cual el principal beneficio de la participación pasa por la identificación de responsables. Las instancias consultivas permiten a los ciudadanos realizar sus planteos acerca de sus preferencias y a los gobernantes considerar dichos planteos como insumos para elaborar las políticas así como informar a los usuarios sobre la gestión.

*Descentralización Neodesarrollista: gestión orientada a la co-creación y participación ciudadana orientada a la legitimidad*⁸

Como se mencionó, el Estado neodesarrollista necesita de vínculos sólidos entre las esferas estatal, social y el mercado. Este es el camino para alcanzar el desarrollo desde una perspectiva integral, entendido como ampliación de libertades de los individuos. En este modelo la descentralización prioriza argumentos de naturaleza participativa en un contexto de creciente protagonismo de los movimientos sociales y formas de acción colectiva con demandas que trascienden lo sectorial (Veneziano 2012). La gestión de lo público se da a través de redes de actores.

El éxito de un Estado neodesarrollista depende de su capacidad de enraizarse y el instrumento para lograr tal enraizamiento- entendido como el conjunto de vínculos tejidos administrativa y políticamente entre el aparato estatal y la sociedad civil- es la descentralización (Evans y Heller 2013). En este contexto, el objetivo de la descentralización en un Estado neodesarrollista es la co-producción y la co-creación de políticas entre los gobernantes locales y los distintos actores que forman parte de las redes de políticas locales. Más allá de la provisión de servicios locales, el énfasis está en la definición conjunta los objetivos de la comunidad.

En el Estado neodesarrollista se concibe al gobierno local como portavoz de los intereses integrales de la sociedad que se derivan de la identificación de la sociedad con las comunidades locales (Nickson 1998). Es por ello que, además de transferir funciones al nivel local, se transfiere poder de decisión fomentando la participación de agentes no partidarios en la gestión de las políticas. Este es precisamente el rol del gobierno local, involucrar a los ciudadanos en la gestión. En el contexto del siglo XXI los objetivos de la gestión no pueden ser determinados *ex ante* sino que son descubiertos en el transcurso de la resolución de los problemas nuevos y cambiantes (Mayntz 2001, Sabel y Seitlin 2011, Monkelbaan 2015). Desde esta perspectiva, la

⁸ En América Latina, durante la década del 90 hubo un aumento de los espacios de innovación democrática. Estos fueron promovidos por los gobiernos de izquierda a nivel local, en el marco de proyectos nacionales de descentralización neoliberal. Estos partidos de izquierda son los mismos que llegarían a los gobiernos nacionales con proyectos neodesarrollistas a inicios del siglo XXI. Curiosamente, salvo en Uruguay, con la llegada de los partidos de centro izquierda a los gobiernos nacionales el proceso descentralizador de la región ha tenido su freno (Cravacuore 2014)

eficiencia queda relegada a un segundo plano y se subordina a la legitimidad de las políticas.

Son varios los beneficios asociados a la apertura de espacios de representación y participación a nivel local. A través de la descentralización se promueve el control social, la transparencia, y la rendición de cuentas (Cunill Grau 2000, Pereira Da Silva 2013). De esta forma, a través de la descentralización se promueve el desarrollo de capital social y el compromiso cívico entendido como el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos de su comunidad, lo cual genera lazos de confianza y solidaridad comunitaria (Putnam 1993).

En cuanto a la dimensión de participación, el alcance es mayor que en el modelo neoliberal. En un Estado neodesarrollista, el rol de la ciudadanía en los procesos de descentralización es formar parte de la red de creación de las políticas locales. No se trata de un usuario final de bienes y servicios públicos, sino de un co-creador de las políticas locales. La ciudadanía no solo asesora sino que decide. En otras palabras, la descentralización se vuelve un pilar fundamental de este modelo de Estado porque promueve el arraigo necesario para la co-creación de políticas (Zurbriggen y González Lago 2014). Las instituciones deliberativas son la canalización de dicho arraigo.

A diferencia de la participación del modelo neoliberal –centrada en los resultados de las políticas- en el modelo neodesarrollista se prioriza el proceso. No se trata de una participación meramente instrumental para la gestión de lo público. Los espacios de participación se promueven con el objetivo de dotar de legitimidad la toma de decisiones. Ya no es el gobierno local el gestor de lo público a nivel territorial sino que pasa a formar parte de una red local, como un nodo más entre otros tantos nodos. Un Estado neodesarrollista es un Estado enraizado. El Estado necesita facilitar dicho enraizamiento al involucrar a la sociedad civil en la definición de los objetivos y así alcanzar mayor legitimidad en las políticas.

Más allá de la legitimidad de las políticas, existen otros beneficios derivados de la participación en un modelo neodesarrollista. Desde el punto de vista del ciudadano participar de la red de gestión de políticas locales implica ser responsable de la gestión de lo público. A diferencia del modelo neoliberal, en el cual los espacios de

participación contribuían a la identificación de responsables, en un modelo neodesarrollista permite a la ciudadanía compartir la responsabilidad de la gestión. Es de esta forma que la descentralización contribuye al compromiso cívico.

Por último, un Estado desarrollista en el siglo XXI necesita del complemento de mecanismos de democracia representativa con espacios deliberativos de participación de la ciudadanía en la conducción y control de las agencias estatales (Narbondo 2011, Pereira da Silva 2013, Evans y Heller 2013) En este contexto, la deliberación democrática es el único medio eficaz para darle sentido a la búsqueda de otros objetivos del desarrollo, promoviendo la participación (Evans 2010). La apertura de espacios de innovación democrática deliberativos son los más funcionales a la gestión de lo público a nivel local.

Recapitulando, la descentralización funcional al Estado neoliberal es aquella en la que la gestión se orienta a la eficacia y la eficiencia, y en la que la participación ciudadana se introduce con fines instrumentales. La descentralización funcional al Estado neodesarrollista es aquella en la que la gestión se orienta a promover el compromiso cívico a nivel local, y en la que la participación ciudadana se introduce para legitimar las decisiones. En el cuadro 1 se sintetizan las principales características de la descentralización funcional a un modelo neoliberal y las principales características de la descentralización funcional a un modelo neodesarrollista.

Cuadro 1. Modelos de desarrollo y características de la descentralización				
Concepto	Dimensiones	Indicadores	Modelo Neoliberal	Modelo Neodesarrollista
Descentralización	Gestión	Objetivos de la gestión	Eficiencia, eficacia en la provisión de servicios	Co-producción de políticas locales
		Rol del gobierno local	Administración local	Articulador e integrador de intereses de la comunidad
		Beneficios	Desburocratización, cercanía a la demanda	Compromiso cívico, integración comunitaria
		Transferencia	Servicios	Decisión
	Participación	Rol de la ciudadanía	Asesoramiento instrumental	Co-creación de políticas locales

Objetivos de la participación	Resultados	Legitimidad
Beneficios	Facilita identificación de responsables	Comparte responsabilidades
Formato institucional	Ámbitos consultivos informativos	Espacios de innovación democrática deliberativos

Fuente: Elaboración propia

Reflexiones finales.

Este trabajo tuvo por objetivo abordar desde un punto de vista teórico el vínculo existente entre la descentralización y los modelos de desarrollo predominantes en las tres últimas décadas: el modelo neoliberal y el modelo neodesarrollista. Para el cumplimiento de sus objetivos cada modelo necesita de un formato de Estado diferente. Mientras que el modelo neoliberal requiere de un Estado reducido, regulador, prestador de bienes y servicios no rentables a los agentes del mercado y ejecutor de políticas sociales focalizadas, el modelo neodesarrollista requiere de un Estado fuerte, promotor del desarrollo, potenciador de las capacidades de la población a través de políticas sociales universales, y enraizado con los distintos sectores de la sociedad.

Más allá de que cada modelo requiera de un formato estatal diferente para el cumplimiento de sus objetivos, ambos admiten la descentralización como parte del diseño institucional. Partiendo desde una perspectiva instrumental -la descentralización vista como instrumento para el alcance de diversos fines- se argumentó que la descentralización es un fenómeno compuesto por dos dimensiones: gestión y participación. En primer lugar, todo proceso de descentralización implica transferencia de responsabilidad en la administración y gestión de servicios públicos. En segunda instancia, todo proceso de descentralización conlleva apertura de espacios de participación de la ciudadanía. La orientación que asumen ambas dimensiones de la descentralización es diferente en un Estado neoliberal que en un Estado neodesarrollista.

En un Estado neoliberal, la dimensión de gestión tiene un sesgo economicista. Las principales razones por las que la responsabilidad de la administración y provisión de

servicios se transfieren hacia unidades periféricas son el alcance de una mayor eficacia y eficiencia. Esto se logra dado que descentralizar permite generar una mayor convergencia entre oferta y demanda de servicios públicos. En este contexto, el gobierno local asume el rol de administración local. En cambio, en un Estado neodesarrollista, la dimensión de gestión se orienta al involucramiento ciudadano en la producción de los servicios y la definición de los objetivos de la comunidad. Ello es posible dado que la descentralización permite la creación de espacios de innovación democrática y generación de redes locales. En este modelo, el gobierno local opera como articulador e integrador de los intereses de la localidad.

Respecto a la dimensión de participación, en un Estado neoliberal esta se introduce con fines instrumentales subordinándose a los objetivos de eficiencia y eficacia en la gestión. A través de la participación ciudadana, quienes se encargan de diseñar las políticas locales pueden conocer las demandas de los beneficiarios de tales políticas. En este contexto, se promueven espacios de participación consultivos e informativos. Por su parte, un Estado neodesarrollista introduce la participación ciudadana para co-crear las políticas de la comunidad. No se busca mejorar resultados sino que las decisiones estén dotadas de legitimidad. En este contexto, se promueven espacios de innovación democrática deliberativos.

El vínculo teórico conceptual existente entre los modelos de desarrollo y la descentralización lleva a reflexionar sobre los procesos empíricos a través de los cuales se la promueve. Si la descentralización puede asumir diferentes orientaciones según los objetivos de desarrollo que se persiguen, es necesario atender a los argumentos de aquellos actores que promueven las reformas descentralizadoras. En este sentido, es una buena práctica preguntarse si los argumentos bajo los cuales se promueve la descentralización son funcionales al modelo de desarrollo que se persigue. No siempre está claro para qué descentralizar y no todos los actores conceptualizan la descentralización de la misma forma. Explorar cómo conciben la descentralización los actores del sistema político –los que la promueven, los que la diseñan, los que la implementan, y los beneficiarios de ella- es una tarea relevante para el oficio del investigador en ciencias sociales.

Bibliografía

Albuquerque, F (2004) “El enfoque del desarrollo económico local” en *Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. OIT. Buenos Aires.

Amable, B (2011) “Morals and politics in the ideology of neo liberalism”, en *Commonalities of Capitalism, vol 9, num 1*. (3-30) Oxford University Press

Arocena, J. (2008) “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay” en *Los nuevos gobiernos locales: la nueva institucionalidad y su incidencia en el desarrollo local*. Montevideo: Cuadernos para el Desarrollo Local. Programa para el Desarrollo Local ART. Año 1, N° 1 (pp. 17-35)

Berthin, G. (2010). *Gobernabilidad Local y Descentralización: ¿El Nuevo Espacio para la Democracia de Ciudadanía en América Latina y el Caribe?* Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Blanco, I y Gomá, R (2003) “Gobiernos locales y redes participativas: redes e innovaciones”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia, num 26*. Caracas.

Borja, J (1989) “Descentralización: una cuestión de método”, en *Organización y descentralización municipal* (pp. 13- 22). Buenos Aires: Eudeba

Boschi, R y Gaitán, F (2008) “Legados, política y consenso desarrollista”, en *Transformación, Estado y Democracia, num 52*. (115-126)

Bresser Pereira (1998) “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico, vol 38, num 150*. (517-550)

Carrión, F. (2003), “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”, en *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. FLACSO Ecuador – OEA – Parlamento Andino (15 -45)

Coraggio, J. (1991). “Las dos corrientes de la descentralización” en *Cuadernos del CLAEH, N°56*. Montevideo: EBO (pp.63-78)

Cravacuore, D (2014) “La recentralización en América Latina”, en Fidel, C. & Villar, A. (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, Buenos Aires, Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes.

Cunill Grau, N (2000) “Responsabilización por el control social”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD, BID. Eudeba. (269-328)

Cunill Grau, N (2004) “La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer”, en *Política y gestión pública*. FCE: Buenos Aires (43-90)

Evans, P (2010) “Construyendo Estados que potencien las capacidades de su población”, en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

Evans, P y Heller, P (2013) “Human development, state transformation and the politics of the developmental state”, en Stephan Leibfried (ed) *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford.

Falleti, T. (2006) “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en una perspectiva comparada” en *Desarrollo económico*. Vol. 46, N° 183. Instituto de Desarrollo Económico y Social. (pp. 317-352)

Finot, I (1998) “Descentralización en América Latina: ¿cómo conciliar eficiencia con equidad?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num 10. Caracas.

Finot, I (2002) “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, num 78.

Finot, I (2007) “Los procesos de descentralización en América Latina”, en *Investigaciones Regionales, Sección Panorama y Debates*, num 10. (173-205) Asociación Española de Ciencia Regional.

Fung, A y Wright, E (2001) “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, en *Politics and society*, vol 29, num 1. (5-41).

Furlán, J. (2004) *Preguntas frecuentes sobre descentralización en América Latina*. La Antigua Guatemala: VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas.

Gaitán, F (2014) “Auge. Ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina”, en *Colección Documentos de Proyectos CEPAL*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Gurza, A e Isunza, E (2010) “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales, y representación”

Jessop, R (2008) *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: Los libros de la Catarata.

Mayntz, R (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD*, num 21.

Melo, M. (1991). “Federalismo e política social: as vicissitudes da descentralizacáo” en Filgueira, C; Midaglia, C; Thumser, J (coomp) *Desafíos de la seguridad social*. DSE-CIESU. Montevideo: Trilce. (265-288)

Menkelbaan, J (2015) *Experimentalist sustainability governance: jazzing up environmental blues?* Public participation and climate governance working paper series. University of Lapland.

Montecinos, E (2006) “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, en *Revista Eure*, vol XXI, num 93. (77-88). Santiago de Chile.

Narbondo, P (2011) “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol 20, num 1. (95-129)

Navarro, C (2000) “El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa”, en *Papers*, num 61. Madrid.

Nickson, A. (1998) *¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina? Una perspectiva comparativa*. CLAD, Venezuela.

Orlansky, D (1998) “Políticas de descentralización y desintervención estatal”. XXI Congreso Internacional de LASA. 24 y 25 de setiembre de 1998. Chicago.

Papadopulos, J y Lombardi, M (1989) “Los sentidos de la descentralización en Uruguay”, en Mazzei, E (comp) *Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses*. CIESU. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo. (11-38)

Pendolf, M (2000) “Descentralización y mercado en América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num 16. Caracas.

Pereira Da Silva, F (2013) “Democracia e refundacáo”, en Gaitán, F y Del Río, A (orgs) *Instituciones, política e desenvolvimento. América Latina frente ao século XXI*. Editora CRV. Curitiba.

Pérez, P (2002) *Descentralización y gobierno local. VI Congreso Iberoamericano de Municipalistas*

Pollitt, C (2007) “Decentralization”, en Ferlie, E; Lynn, L; Pollitt, C (eds) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.

Putnam, R (1993) *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.

Rosenfeld, A (1994) *Los gobiernos locales en América Latina*. Biblioteca virtual TOP.

Sabel, C y Zeitlin, J (2012) “Experimentalist governance”, en David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*

Sen, A (2000) *Desarrollo y libertad*. Planeta. Barcelona.

Stiglitz, J (1998) *Redefining the Role of the State: What should it do? How Should it Do it? And How should these decisions be made?* en Tenth Anniversary of MITI Research Institute. Tokyo, Japón.

Subirats, J (2005) “Democracia, participación y transformación social”, en Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, vol. 4, núm. 12

Veneziano, A (2009) *Descentralización, desarrollo local, participación y reforma del Estado: una vinculación pendiente*. Montevideo: Orbe

Veneziano, A (2012) “Los dos paradigmas de la descentralización” en Revista Universitaria de Estudios Territoriales Pampa. AUGM.

Williamson, J (2004) “A Short History of the Washington Consensus”. Conferencia From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004.

Zurbriggen, C (2007) “La falacia tecnocrática y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial”, en *Revista Nueva Sociedad*, num 210. (156-172)

Zurbriggen, C (2011) “Gobernanza: una mirada desde América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, num 38 (39-64). Distrito Federal, México.

Zurbriggen, C y González Lago, M (2014) “Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas”, en *Revista de Gestión Pública*, vol III, num 2. (329-361)

Zurbriggen, C y Travieso, E (2016) “Hacia un nuevo Estado neodesarrollista: desafíos para América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, num 47. (259-281). Distrito Federal, México.