

# artículos

## Democratización del Estado y descentralización\*

Dennis Aguiluz Ferrari\*\*

---

EN CENTROAMERICA SE MANIFIESTA UNA VOLUNTAD MAYOR PARA LLEVAR ADELANTE UN PROCESO DE DEMOCRATIZACION DE LA SOCIEDAD Y LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA, SE PLANTEA COMO UN PROCESO DE CAMBIO QUE POTENCIALMENTE CONSTITUYE UNA DE LAS MEDIDAS IMPORTANTES PARA TRANSFORMAR EL APARATO ESTATAL Y LOGRAR LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA GESTION DE LOS ASUNTOS PUBLICOS.

### Introducción

Por motivos conocidos, en Centroamérica comienza a manifestarse una voluntad mayor de lograr o fortalecer la democracia, lo que significa llevar adelante un proceso de democratización de la sociedad. En una primera instancia, esto presupone la existencia y evolución de mecanismos e instituciones políticas y constitucionales que garanticen efectivamente el goce de los derechos sociales y humanos de los ciudadanos, sus libertades civiles y políticas, el pluralismo político, el sufragio universal sin ninguna cortapisa a la libre ex-

presión política de los ciudadanos, y gobiernos elegidos democráticamente mediante el anterior mecanismo.

Pero entendida en un sentido amplio, como forma de gobierno y de organización social que adopta una determinada comunidad nacional, la democracia es un sistema de vida social que trasciende la existencia meramente de instituciones y mecanismos que hagan posible el funcionamiento de una democracia política. La democracia tiene también raíces en lo económico y social. Es decir, ella no alcanza la plenitud de su significado si no están presentes, o no se favorecen y desarrollan, otras condiciones de orden económico y social, para que todos los ciudadanos, todas las clases sociales, particularmente los grandes sectores marginados y pobres de la población, gocen efectivamente de otros derechos y beneficios que sólo son posibles si

\* Este artículo fue presentado en una ponencia en el Seminario Paz, Democracia y Administración Pública en Centroamérica. ICAP, celebrado del 1 al 4 de diciembre de 1987.

\*\* El autor es consultor independiente.

existe una mayor equidad social. Una equidad basada en una distribución más justa de la riqueza para minimizar, si es que no eliminar, desigualdades injustas en las condiciones de vida dentro de la comunidad. Esto es, debe haber también una democracia económica y una democracia social, aunque la sola mención de estos conceptos abre toda una polémica ideológica respecto de su significado.

Así entendida la democracia requiere el desarrollo de transformaciones que conviertan a la sociedad en una democracia más participativa donde no sólo se reconozca formalmente, sino que también se garantice de manera real, el derecho de todo ciudadano a tener parte como protagonista en las decisiones y acciones que alteran o pueden alterar su situación de vida, o su condición de miembro de la sociedad. Esto supone necesariamente, por lo menos teóricamente, un Estado abierto al conjunto de la sociedad, de manera que esté facilitada la participación real y cotidiana de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, lo que entre otras cosas implica la existencia de canales institucionales que hagan accesible el aparato político-administrativo a los sectores sociales que hasta el momento se encuentran más alejados de sus centros de decisión.

La democratización de la sociedad plantea, por consiguiente, grandes disyuntivas en distintos planos, cada una de las cuales entraña una serie de cuestiones complejas, que deben ser consultadas y maduradas socialmente para que el poder político opte por la alternativa escogida por la mayoría de la

sociedad. Una de las primeras disyuntivas es: ¿Se desea fortalecer una democracia representativa, o se desea convertir el sistema político-social en una democracia plenamente participativa, o se prefiere optar por un sistema social y de gobierno que combine la democracia representativa y la democracia participativa? En cualquiera de esos casos, aunque en cada uno por cauces y con alcances diferentes, la democratización de la sociedad implica ciertas transformaciones estructurales en el Estado y en la sociedad misma. Es decir, la disyuntiva obliga a que se replantee la cuestión del Estado y, como parte de ello, por constituir una de esas transformaciones, que la organización de su aparato y su estilo de gestión característico sean ajustadas a las nuevas condiciones que impone la constitución y el afianzamiento de sociedades democráticas.

Si se acepta que tal premisa es cada vez más válida ante la situación que enfrenta actualmente Centroamérica, el proceso de democratización debe alcanzar a la administración estatal para que se convierta en otro instrumento importante por el papel que ya cumple del sistema democrático. Al discutir este mismo tipo de cuestión, el Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, realizado en Alcalá de Henares (España) en 1984, destacó que con el fin de conseguir que se lleven a cabo en ella las transformaciones necesarias para llegar a esa conversación, el aparato estatal necesita actuar en varias direcciones: posibilitar la participación de la población en la gestión pública,

promover la organización y desarrollo de la sociedad civil, y democratizarse internamente. Para ello es necesario crear un "estilo de gestión democrático" en ese aparato, que se diferencia claramente de los estilos de gestión predominantes en los regímenes autocráticos (*vid.* INAP, España 1985:454).

Es indudable que esa conversión demanda cambios fundamentales en el aparato estatal, más allá de los perseguidos con las reformas administrativas intentadas hasta hace poco. Los resultados de esas reformas, por lo común mayormente infructuosas si se hace un balance entre los objetivos propuestos y los logros alcanzados, advierten que tal tarea debe emprenderse dentro de otros parámetros y que, por lo tanto, todas las probabilidades indican que enfrentará mayores obstáculos, muchos de ellos tal vez insuperables si no existe una firme decisión política de iniciarla, ni conciencia en la ciudadanía de que ella constituye un objetivo de toda la nación. Se trata, pues, de una empresa que debe estar legitimada y respaldada política y socialmente, para que el gobierno democrático de la sociedad no se sustente en bases precarias.

No se pretende señalar aquí todos los posibles cursos de acción y las medidas apropiadas para proceder a esa transformación. Por un lado, los problemas que menoscaban la eficacia y la eficiencia de la administración estatal son múltiples y la mayoría de ellos complejos, cuya resolución adecuada requiere un conocimiento hondo de la problemática de la burocracia estatal para comprender sus raíces y buscar

soluciones alternativas. Por otra parte, las tareas que debe cumplir la administración estatal no sólo se han incrementado cuantitativamente sino que a la vez se vuelven más complejas cualitativamente. A la que ya tiene encomendadas, las tradicionales y las relativas a la consecución de objetivos de desarrollo socio-económico que cada gobierno se propone alcanzar, se vienen a sumar otras cuando se convierte realmente en un instrumento que coadyuve a fortalecer un sistema democrático, si en este sentido actúa en direcciones como las indicadas más arriba. Es obvio que en este caso también se requiere un conocimiento profundo de dimensiones y variables relativas al carácter que tiene el Estado, su papel y sus relaciones con la sociedad civil, así como una comprensión de las raíces de otra clase de problemas que constituyen valedores serios para la transformación administrativa del Estado, tales como el clientelismo y la corrupción que están presentes en la administración estatal.

No obstante, se examinarán varias cuestiones relativas a la descentralización político-administrativa, por tratarse de un proceso de cambio que potencialmente, cuando está bien concebido y las razones para llevarlo a cabo son motivadas por consideraciones políticas y sociales amplias relacionadas con la democracia, constituye una de las medidas importantes que pueden ser desarrolladas para impulsar la transformación del aparato estatal y la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. La descentralización ha llegado a ser un tema

de mucha actualidad que en distintas partes del mundo ocupa una buena parte de pensamiento político y administrativo, ya que se ha convertido en uno de los asuntos claves relacionados directamente con la cuestión del Estado y el ejercicio de la democracia. En Centroamérica, sin embargo, no es objeto del mismo grado de atención, a pesar de que en algunos países están emprendiéndose proyectos de regionalización. En los países centroamericanos existe un interés mayor en la privatización, tanto en los círculos políticos como en los académicos, lo que hasta cierto punto resulta paradójico, pues se pierde de vista que la descentralización también ataca el meollo de la cuestión que se pretende resolver con la primera (el papel y el tamaño del aparato estatal), pero con propósitos e implicaciones de alcance social más amplios que el de los perseguidos con la privatización.

### **La descentralización: propósitos y cuestiones que plantea**

Desde el punto de vista teórico, según se argumenta en la literatura sobre el tema, la descentralización ofrece muchas posibilidades para lograr distintos propósitos. Los beneficios potenciales que encierra son múltiples, especialmente para el caso de los llamados países en desarrollo, pues se han identificado hasta catorce ventajas que se derivan de llevar adelante procesos de descentralización (Rondinelli, 1981:135-136). Por con-

siguiente, la descentralización político-administrativa es justificada con base en un conjunto amplio de razonamientos que abarcan argumentos de carácter administrativo, político, económico-territorial y valorativo (Barrios, 1987:166-167)

En la práctica, sin embargo, los propósitos perseguidos con la descentralización han sido limitados en relación con las distintas posibilidades que ella ofrece teóricamente. Aunque la evaluación de distintos esfuerzos de descentralización ha mostrado casos en los que también se han procurado otros objetivos, las medidas de descentralización perseguidas en diversas regiones han sido motivadas casi exclusivamente por preocupaciones de lograr mayor eficiencia en las operaciones gubernamentales, observación que es válida para el caso centroamericano. Por esa razón, las modalidades a las que más se recurre son la desconcentración administrativa y la creación de organismos paraestatales para que cumplan funciones y actividades que, desde un punto de vista gerencial, se supone que pueden ejecutarlas de manera más eficiente que el gobierno central. Sin embargo, no hay suficiente evidencia empírica de que esas medidas hayan logrado elevar la eficiencia y la eficacia del gobierno. Más aún, la ejecución de un proceso de descentralización plantea diversos problemas de gestión administrativa (vid, Savoie, 1985), que cuando no son sopesados y resueltos adecuadamente contribuyen más bien a la ineficiencia gubernamental.

Pero las razones para la descentralización pueden basarse en con-

sideraciones más amplias y no sólo en criterios de eficiencia gubernamental. Además de distintos beneficios económicos y políticos que ella puede producir (*vid.* Rondinelli, 1981:136), se considera que también tiene un vínculo con la equidad social y la democracia; esto es, que, la descentralización político-administrativa puede ayudar a posibilitar la participación popular en la gestión pública, a promover la organización y el desarrollo de la sociedad civil, así como a la democratización interna del aparato estatal. En efecto, cada vez se acepta más ampliamente que la descentralización es uno de los procesos centrales para la democratización del Estado.

La descentralización responde a varios propósitos, pero el que actualmente es puesto en el primer plano es que debe perseguir, democratizar la vida social, promover y fortalecer la participación ciudadana en los asuntos políticos, además de contribuir a hacer más eficaz y eficiente la labor de la administración estatal. Así entendida, la descentralización puede oponerse a la filosofía y principios de un proyecto político, por cuanto también significa una cuestión vinculada directamente con la descentralización del poder y la participación popular en todos los asuntos que conciernen a la sociedad civil. Por esto, no sorprende que evaluaciones recientes despierten grandes dudas acerca de las motivaciones políticas para descentralizar en algunos países, así como el compromiso que tengan las burocracias estatales con la descentralización.

En suma, no obstante la retórica política y las preocupaciones por este enero-junio/1990

tipo de propósitos, los resultados de políticas de descentralización en muchos países en desarrollo han sido frustrantes, de lo cual la literatura sobre el tema proporciona evidencia abundante. Como se ha señalado, la descentralización requiere precondiciones y políticas de apoyo que muchos gobiernos no pueden proporcionar o no proporcionarán, así como cambios de actitudes y comportamientos por parte de funcionarios de gobiernos centrales que hasta ahora han sido difíciles de obtener (Rondinelli, 1981:134).

Por tales razones, el propósito concreto de esta ponencia es plantear, dentro de los límites de espacio, una serie de consideraciones y cuestiones de orden teórico y práctico que contribuyen a analizar más de cerca la problemática de la descentralización del Estado, entendida por muchos como una de las claves de la democratización y, bien concebida, de fortalecimiento de la capacidad de gestión de aquél, particularmente en una época en la que la crisis que enfrenta Centroamérica demanda realizar o redoblar esfuerzos en esa dirección. Por lo tanto, lo que se ha tenido en mente es simplemente abrir a la discusión un tema que, sin ser reciente, abre nuevos desafíos para buscar opciones que, sin menoscabo del papel del Estado en la solución de los problemas más agudos de la sociedad, permitan redimensionar la administración estatal y elevar su capacidad de gestión, desde una perspectiva que privilegia la constitución o el fortalecimiento de sociedades política, social y económicamente democráticas.

Dado el propósito perseguido, debe observarse desde el principio que la descentralización entraña cuestiones que, cuando se manifiestan en la práctica, pueden convertirse en contrarios de los fines buscados con ella, como de hecho ha sucedido en diferentes experiencias. Esto es así debido a que la descentralización es un problema complejo, tanto por comprender distintas dimensiones que incluso lo hacen un concepto difícil de definir, como por estar asociado estrechamente a otras cuestiones igualmente complejas, como son, por ejemplo: la esencia de la democracia y la forma como puede ser ejercida; el carácter del Estado y el papel que cumple; el nivel de legitimidad que alcanza socialmente el ámbito de acción del aparato estatal; el grado de capacidad que existe en la sociedad para organizarse políticamente sobre una base duradera y para crear o fortalecer organizaciones sociales con distintos fines; el grado de poder que haya alcanzado la burocracia estatal y la posición o el comportamiento que ella adopte frente a los problemas que debe ayudar a solucionar. Por esto la descentralización política y administrativa abre una serie de interrogantes sobre su verdadera finalidad y los resultados efectivos que logra en la práctica, puesto que encierra muchas paradojas y ambigüedades. Se exponen a continuación algunas de esas interrogantes, no con el objeto de darles una respuesta inmediata, sino el de mostrar cuestiones de fondo que deben ser consideradas necesariamente cuando se trata de promover un esfuerzo de descentralización:

¿Es la descentralización una estrategia eficaz para lograr una sociedad más democrática y participativa, particularmente en el nivel local y de ámbito rural? ¿Para beneficio de quién está destinada la descentralización y con qué finalidad? ¿Es la descentralización la solución más adecuada para todos los problemas de la centralización excesiva del control político y administrativo, o es sólo un sucedáneo para un conjunto variado e interrelacionado de problemas políticos, económicos, sociales y administrativos que están presentes en un momento dado? ¿Cuáles son las funciones del Estado que deben y pueden ser descentralizadas sin que se menoscabe seriamente su razón de ser? ¿Puede haber un balance apropiado entre centralización y descentralización? En los países donde aparentemente hay una decisión política superior de descentralizar (o regionalizar) la administración estatal, ¿la ideología de la descentralización favorece la autonomía local o encubre una forma diferente de ejercer el control central? Cuando la descentralización supone un nivel alto de participación ciudadana, ¿se crean o desarrollan condiciones suficientes para que ésta dé poder efectivo a los grupos populares? ¿Cuáles son los límites de la descentralización del poder del Estado? ¿Es la descentralización, como un proceso que debe proseguir, democratizar la vida social, una estrategia realista ante las condiciones prevalecientes en los países centroamericanos?

Planteadas en los términos anteriores la perspectiva desde la cual

se aborda aquí el tema, en las secciones siguientes se comentarán algunas de las cuestiones que ameritan mayor reflexión para llevar adelante una política descentralizadora, tanto de orden teórico como práctico. Esto es necesario porque, al contrario de lo que puede esperarse por las muchas ventajas que se le señalan y las distintas razones que se argumentan en su favor, la experiencia acumulada en distintas regiones del mundo muestra más bien que en un gran número de casos los resultados de políticas de descentralización han sido infructuosas, o diferentes a los esperados. Esto se atribuye en parte a la dificultad de definición que tiene el término descentralización, razón por la cual, primeramente se tratará el problema conceptual ya que los defectos de cognición sobre las propiedades esenciales de este fenómeno se manifiestan en la definición.

### **La dificultad conceptual de la descentralización**

La descentralización es un concepto que sin ser nuevo en el vocabulario de las ciencias sociales es difícil de definir, pues todavía no posee la claridad suficiente para precisar la esencia de su contenido, sus diferentes manifestaciones y los alcances que puede tener. Esta dificultad conceptual

1. Por ejemplo, en tres documentos gubernamentales preparados este mismo año en Guatemala, la descentralización es definida de manera bastante diferente. Ver los documentos mimeografiados mencionados en las referencias bibliográficas de este trabajo.

sigue comentándose en la literatura castellana, inglesa y francesa más reciente que trata el tema de la descentralización (vid., v.g., Curbelo, 1986; Boisier, 1987; Marsden, 1986; Sills et al., 1986; Lemieux, 1986; Jung, 1987; Rondinelli, 1981-1983; Mangelsdorf, 1988; Conyers, 1984, impresión que también se manifiesta en documentos de organismos internacionales y gubernamentales que examinan el tema o proponen proyectos de descentralización y desconcentración administrativa.<sup>1</sup> Esta situación tiene implicaciones prácticas, puesto que por falta de una comprensión adecuada de lo que ese proceso entraña, muchos proyectos de descentralización no llegan a ser culminados. Esto ocurre muchas veces por tratarse de un proceso que enfrenta la resistencia de diversos agentes, particularmente cuando al tratar de ser desarrollado se comprueba que menoscaba las esferas de poder o los intereses del grupo que controla el poder político, de "élites" o líderes locales tradicionales y de la burocracia estatal.

La dificultad conceptual de la descentralización deriva de la multiplicidad, complejidad y hasta subjetividad de los elementos que entran en juego en este proceso, razón por la cual su comprensión requiere trascender los límites estáticos que fija cualquier definición. Sin embargo, se considera que la falta de claridad en la definición es un problema que debe ser atendido, tanto para explotar de manera más realista los procesos de descentralización, como para evaluar los resultados que logran en la práctica (vid. Mangelsdorf, 1988; Jung, 1987).

Por lo anterior, conviene prestar alguna atención a la definición, puesto que parte de la ambigüedad conceptual resulta de la variedad de arreglos institucionales que son presentados bajo el concepto de descentralización. Aunque en el sentido amplio de la palabra la descentralización no está restringida a las organizaciones y funciones estatales, en términos generales por ella se entiende el traspaso de autoridad sobre ciertas competencias o actividades desde el gobierno central a instituciones que, por tener personalidad jurídica propia y cierta autonomía para actuar, no se encuentran respecto de él en una relación de jerarquía y subordinación. Sin embargo, la definición no es tan simple debido a que se identifican varias modalidades o formas de descentralización, cada una de ellas con su propia definición pero sin que en todos los casos exista consenso respecto del significado de los conceptos.

2. El concepto de devolución tiene origen anglosajón y no es de uso común en la terminología administrativa latinoamericana. Se refiere a la transferencia de poder a niveles inferiores de la jerarquía, con la posibilidad para éstos de algún grado de autonomía, que puede llegar a ser considerable, respecto al centro. Sin embargo, los órganos centrales mantienen cierto nivel de supervisión, particularmente en asuntos financieros. Por lo general está referido a las administraciones de carácter local (cfr. Rondinelli, 1981; Maddick, 1966). Para algunos constituye el caso típico de descentralización política.
3. En la terminología del derecho administrativo mexicano cuya literatura es bastante conocida en Centroamérica, esta forma es llamada "descentralización por colaboración", la cual se presenta cuando el Estado impone o autoriza a organizaciones particulares su colaboración, para hacerlas participar en el ejercicio de la función administrativa.

Esas formas oscilan desde la descentralización entendida en el sentido indicado anteriormente, hasta aquellas en las que las organizaciones mantienen cierta relación de jerarquía y subordinación respecto del centro. Aunque tampoco hay consenso en cuanto al número de ellas, se han identificado hasta siete formas diferentes de descentralización: (1) Devolución<sup>2</sup>. (2) delegación a organismos autónomos, modalidad con la cual la función de provisión de determinados bienes y servicios es traspasada a agencias públicas o cuasipúblicas que están fuera de la estructura burocrática ordinaria (descentralización técnica o funcional); (3) desconcentración, que consiste en la transferencia o atribución de una competencia o facultades de decisión ejercidas por órganos superiores de la administración (v.g., ministerios) a órganos inferiores (oficinas de campo), disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación más no la autoridad, por lo que siguen sometidos a los poderes jerárquicos superiores (descentralización administrativa); (4) delegación a organizaciones paralelas o "desburocratización", forma mediante la cual cubiertas funciones de regulación y control que son ejercidas habitualmente por el sector público, pasan a ser asumidas por entes corporativos particulares de muy variados tipos (v.g., asociaciones profesionales, cámaras de comercio, cámara de industria, etc);<sup>3</sup> (5) patrocinio de organizaciones no estatales tales como cooperativas; (6) privatización; (7) autogestión o cogestión (*vid.* Rondinelli. 1983; 188-189; Barrios, 1987;



167; Smith, 1986; 461; Banco Mundial, 1983; 143-144; Maddick, 1966; 23; Uphoff, 1986; 221-224).

No obstante esas formas múltiples de descentralización, aunque seguramente pueden haber objeciones para que las últimas sean incluidas como tales, comúnmente se considera que la descentralización político-administrativa sólo abarca las tres primeras. En los países latinoamericanos, como también en algunos países europeos latinos (Francia) y crecientemente en el contexto anglosajón (Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica), se hace generalmente una distinción entre descentralización y desconcentración. Por lo tanto, se puntualizarán algunos aspectos que están presentes en la distinción.

La descentralización política ("devolución" y gobiernos regionales cuando existen verdaderos procesos de regionalización) y la desconcentración son modalidades de descentralización territorial. La desconcentración, en el sentido apuntado arriba, o como generalmente la definen los norteamericanos, "ocurre cuando una unidad políticamente independiente delega algunos de sus poderes a niveles subordinados dentro de la organización". (Porten y Olsen, 1976; 74), consisten básicamente en la delegación de autoridad burocrática y el traspaso de las correspondientes facultades decisorias de oficinas centrales o dependencias periféricas, o como alguien ha dicho, en una "diseminación de control dentro de una organización particular" (Lemieux, 1986; 320). La desconcentración implica luego un

enero-junio/1990

"reordenamiento y reforzamiento de las líneas verticales de mando de las estructuras gubernamentales" (Barrios, 1987:167), por lo que se considera una forma menor de descentralización"

En cambio, la descentralización política supone siempre la existencia de otras personas morales (o jurídicas); es decir, se crean personas morales o se fortalecen cuando ya existen, a las cuales se transfiere una determinada competencia, facultades decisorias y recursos, con el derecho de formular políticas para áreas territoriales determinadas. Por lo tanto, el término descentralización suele estar reservado para la transferencia de autoridad política de una organización a otra, de un cuerpo corporativo a otro, lo que presupone "partición del vínculo jerárquico oficial entre la organización central y la unidad descentralizada, aún si el centro retiene los llamados poderes supervisores" (Lemieux, 1986: 320). Por regla general, la descentralización política procura dotar a los gobiernos regionales y locales con una autonomía mayor. Más allá de esto, también puede extender la participación de esos gobiernos en la formulación de políticas del gobierno central, forma que incluso podría ser más importante para estudiar los cambios reales que tienen lugar en un proceso de descentralización (*vid.* Benz, 1987). En resumen, puede decirse que la descentralización político-territorial responde fundamentalmente a aspiraciones o propósitos políticos, a una necesidad de distribuir espacialmente el poder del Estado.

La segunda forma (descentralización técnica o funcional), aunque también supone la creación de una

organización con personalidad jurídica propia y que puede tener algún grado de desconcentración, se sustenta en otro tipo de criterio, pues responde fundamentalmente a una preocupación o necesidad de lograr mayor eficacia y eficiencia en la provisión de bienes y servicios gubernamentales. La descentralización técnica supone la existencia de asuntos o servicios especializados que requieren conocimientos y procedimientos que sólo están al alcance de especialistas, por lo que esos asuntos o servicios son encomendados a organizaciones (empresas públicas, empresas mixtas, instituciones descentralizadas de servicios) que operan con independencia o autonomía de la administración central, sobre las cuales ésta ejerce ciertas facultades de control y vigilancia. Sin embargo, considerada desde la óptica de este trabajo, la descentralización funcional o técnica ha constituido en esencia un factor de centralización, puesto que muchos organismos descentralizados, creados para que cumplan de manera más eficiente nuevas actividades estatales fuera de los controles y entramientos burocráticos normales de la administración central, han contribuido a centralizar en el gobierno nacional

4. Sin embargo, las municipalidades mismas pueden tener organizaciones descentralizadas de este tipo la provisión de ciertos servicios (v.g.: agua, electricidad), como de hecho existen casos en algunos países centroamericanos.
5. Esto es común cuando los norteamericanos definen la descentralización a secas, como lo muestra el ejemplo siguiente: "el proceso mediante el cual agencias gubernamentales u organizaciones locales obtienen recursos y la autoridad para adaptaciones oportunas a condiciones locales específicas en el campo" (Uphoff, 1986:221).

varias funciones o áreas de competencia que en otra época estaban en manos de las municipalidades.<sup>4</sup>

Así pues, la descentralización ha mostrado ser difícil de definir por la multiplicidad de formas que tiene. Pocas definiciones han logrado sintetizar en qué consiste el proceso cuando se incluyen varias de las formas descritas anteriormente. De las muchas definiciones propuestas en la literatura, la siguiente puede considerarse entre las mejor elaboradas: "La descentralización es [...] la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones y gestionar funciones públicas desde el gobierno central y sus agencias a organizaciones de operación de esas agencias, unidades de gobierno subordinadas, corporaciones públicas y semipúblicas, autoridades de desarrollo regional o a nivel de otra área espacial, autoridades funcionales, gobiernos autónomos locales, u organizaciones no gubernamentales" (Rondinelli, 1981: 137). La ventaja de esta definición respecto de otras es que no limita la descentralización a las estructuras de poderes a organizaciones no estatales, pues incluye la transferencia de poderes a organizaciones no estatales. Pero también tiene sus limitaciones. Por un lado, por ser tan amplia confunde a la devolución y la desconcentración, por ejemplo, como procesos idénticos en cuanto a la que se transfiere y el carácter de las relaciones (jerárquicas o no, administrativas o políticas) que se crean para "transferir" o "delegar" la "autoridad legal y política".<sup>5</sup> Por otro lado, refleja una visión demasiado lineal de la des-

centralización. Nada dice, por ejemplo, respecto del conflicto centralización-descentralización, ni de los propósitos de la descentralización en cuanto a la democratización, la distribución de poder, la autonomía política local y la participación ciudadana.

Hechas las aclaraciones anteriores, debe indicarse que el interés de este trabajo se centra mayormente en la descentralización política, esto es, en la distribución territorial del poder. Esto en razón del significado que las tendencias descentralizadoras en las relaciones entre los gobiernos central, regional y local, tienen para la democratización del Estado, la llamada en algunas partes la democratización geográfica y la participación popular.

### **La problemática de la descentralización centralización**

La dificultad del concepto de descentralización es el aspecto que comienza a mostrar la problemática que encierra este proceso, lo que proporciona una base inicial para examinar su grado de viabilidad en una situación dada. Su análisis requiere tener en cuenta que la descentralización es un proceso que ocurre como una reacción o respuesta a un estado de centralización y burocratización que en un determinado momento se considera excesivo, por lo que ha de comprenderse cuáles han sido las circunstancias que históricamente condujeron a esa centralización, así como sus ventajas y limitaciones para

finés políticos o propósitos administrativos de la gestión estatal. Tomando también en cuenta que en la realidad no hay un estado absoluto de centralización o de descentralización, e igualmente que en la estructuración político-administrativa del Estado hay casos en los que la descentralización fue previa a la centralización, el interés en la descentralización ha tendido a fluctuar por influjo de circunstancias políticas o consideraciones de otra naturaleza (v.g., propósitos de desarrollo), tanto dentro de países individuales como en el plano internacional. Por tanto, como se ha señalado respecto de los países en desarrollo, un período en el cual hay un movimiento general hacia una descentralización mayor, ha sido seguido por un movimiento en dirección opuesta hacia formas de gobierno más descentralizadas, o viceversa (vid. Conyers, 1984: 188). Esta tendencia oscilatoria que muestra la relación entre la centralización y la descentralización, puede hacer pensar que el resurgimiento actual del interés en la descentralización constituye otra fase temporal de esa relación, o bien interpretarse como orientado a lograr un cambio más fundamental en el papel, la estructura y la gestión del aparato estatal, estimulado por distintos factores (v.g., concepciones diferentes del desarrollo, proceso de democratización, mayor participación popular) y que potencialmente envuelve modalidades diferentes de descentralización. De ser así en este último caso, puede pensarse que probablemente la descentralización que se logre no será seguida más tarde

por una política de reversión hacia un estado de centralización relativa.

En relación con ese último punto, no es conveniente que la centralización y la descentralización sean vistas como tendencias o movimientos necesariamente antagónicos, no obstante haber casos en que la realidad los muestre hasta contradictorios. Aquí surge nuevamente el problema conceptual. La relación centralización-descentralización no entraña una dicotomía, esto es, la existencia de dos arreglos para el ejercicio del poder que se excluyen mutuamente. El lenguaje que se utiliza llega a dicotomizar centralización y descentralización, convirtiéndolos en conceptos antinómicos y, por lo tanto, estableciendo una polaridad que en nada contribuye a analizar adecuadamente la problemática que se desea resolver. Tal como se ha señalado lo mismo respecto de la lengua inglesa (Werlin, 1988: 56), en la española no existe un término que abarque el continuo que existe entre esos dos extremos, ni otro que comprenda la extensión medio donde las tendencias centralizadoras y descentralizadoras están sustancialmente en balance. De la observación anterior se deriva un punto que interesa señalar.

Los propósitos explícitos e implícitos que están detrás de una política de descentralización son por lo general variados y complejos. Su análisis podría mostrar que un programa de descentralización puede perseguir también alguna centralización que tiene un propósito especial, como en el caso en que ella sea vista como un paso hacia el logro de una mayor integración nacional. El exa-

men de distintas experiencias ha permitido observar que ambos ocurren simultáneamente, por lo que el concepto de "descentralización dentro de la centralización", o la descentralización como un medio de "recentralización", es uno de los aspectos más importantes del interés actual en la descentralización (*vid.* Conyers, 1983: 101; 1886: 90).

La consideración anterior hace ver claramente que en un análisis de la descentralización deben tenerse en cuenta, como una de las cuestiones más importantes, las modalidades o tipos de descentralización y el carácter público, privado o corporativo de los actores a los que se transferirá o delegará poder.

En cuanto a la primera de esas cuestiones, dado que la descentralización adopta distintas modalidades, que deben ser vistas como serie de un *continuum*, un punto previo que ayuda a precisarlas son los criterios que pueden tomarse en cuenta para medir y explicar el grado de descentralización y, por consiguiente, también el de centralización. Dentro de los escasos estudios que han dado atención a este punto, se acepta que la primera mensura de descentralización se relaciona con los poderes, funciones o tareas gubernamentales que son transferidas o delegadas. Esto incluye: el número y significación que tienen los poderes o funciones que son descentralizadas; el tipo de autoridad o poder que es transferido con respecto a cada actividad o tarea funcional; el área o el nivel en la jerarquía política y administrativa al cual es transferido esa autoridad o poder; la persona u organización que ejerce el poder o

autoridad en ese nivel o área; y los medios legales o administrativos mediante los cuales la autoridad o los poderes son transferidos (Conyers, 1986; Smith, 1979). Entre otras variables para medir el grado de centralización-descentralización en las relaciones centro-periferia de un país, que pueden ser definidas operacionalmente con facilidad, se han utilizado las siguientes: las funciones de los gobiernos subordinados, su dependencia financiera, y el tamaño y estructura de los gobiernos regionales y locales (Jung, 1987). Así, según la forma como estos elementos aparezcan conjugados en la práctica, puede determinarse el grado en que existe una mayor o menor descentralización y las modalidades que ésta tiene en cada caso particular.

En cuanto al carácter privado o corporativo del recipiente del poder se ha llegado a distinguir entre la privatización de la provisión de ciertos bienes y servicios, y la autogestión obrera y sindicalismo (*vid.* Curbelo, 1984). Esta distinción es sugestiva por cuanto abre un panorama más amplio para tratar el problema de la privatización, debido a que a ésta se le ha imprimido conceptualmente un sentido limitado. La cuestión que se plantea aquí es que la privatización es impulsada por una tendencia que vela por intereses particulares, sin cotejarla con modalidades de descentralización que pueden considerarse alternativas para el problema que supuestamente se desea solucionar con la privatización.

Tomando lo planteado en esta sección y en la anterior como elementos de un marco conceptual somero, conviene ahora dar una ojeada pronta  
enero-junio/1990

a los antecedentes y experiencias recientes de descentralización en Centroamérica. Dos razones principales mueven a hacerlo.

Una, que se pueda visualizar si existe una relación entre la descentralización y la democratización. En los países donde se han iniciado procesos de democratización o de fortalecimiento de la misma, los gobiernos parecen estar de acuerdo sobre la necesidad de descentralizar territorialmente el aparato administrativo estatal. Estos proyectos tienen entre sus propósitos explícitos lograr una mayor eficiencia en la acción administrativa del Estado, pero no siempre está clara su vinculación con la democratización que se persigue. La interrogante surge al observar las experiencias en otras partes del mundo, incluida la América Latina, donde las demandas para descentralizar territorialmente el Estado encuentran acogida creciente entre los políticos, indistintamente de su ideología o doctrina política. No obstante, como se ha señalado, pocos partidos políticos han realizado un esfuerzo para llevar a cabo esa descentralización. Sea debido a la crisis económica, la guerra, la necesidad de consolidar el poder político, o bien la renuencia general de un gobierno de aflojar su control sobre la autoridad central, los esfuerzos de descentralización quedan relegados a un plano secundario (Wilson, 1987: 237).

La otra razón es que la descentralización todavía no es un tema de debate amplio en Centroamérica, particularmente en lo concerniente a la necesidad de impulsarla como parte del esfuerzo de democratización. Los

científicos sociales y los administradores públicos no parecen preocuparse mayormente del tema, a pesar de la riqueza de cuestiones políticas, sociales y administrativas que la descentralización plantea respecto del papel del Estado y su acción administrativa. Uno de los "indicadores" de esta indiferencia es que el tema no suele ser tratado en las revistas de ciencias sociales y de administración pública editadas en la región centroamericana, hasta ahora la regionalización y la descentralización son las modalidades que han llegado a ser objeto de interés, aunque sólo por parte de técnicos de la administración pública y consultores internacionales, pero preocupados por cuestiones de eficiencia y racionalidad administrativa. Algo similar sucede con el caso de la autonomía municipal, pese a ser un tema de mayor abolengo.

### **Antecedentes y experiencias recientes de descentralización en Centroamérica**

En América Latina la descentralización, cuyo tratamiento incluye usualmente la regionalización, la desconcentración administrativa, el fortalecimiento de la autonomía municipal y la participación popular, es un tema de viejo cuño. Se trata de una cuestión que históricamente, aunque de un modo pendular, ha sido objeto de preocupación política y de grandes debates, al grado que desde los inicios de los procesos de independencia originó conflictos dentro y entre Estados. Basta recordar que en

Centroamérica la pugna entre centralización y descentralización política se manifestó en la adopción inicial del modelo de Estado federal y su desintegración posterior en Estados unitarios.

En el presente siglo, señaladamente a raíz de los procesos de planificación económica que los países adoptaron como estrategia para superar sus estadios de desarrollo desde el comienzo de los años sesentas, el tema de la descentralización ha surgido y desaparecido dentro de la discusión política en diferentes ocasiones, pero adquirió a la vez nuevas dimensiones en lo social y lo administrativo. Es decir, trascendió la clásica polémica de la distribución del poder entre el gobierno federal y los gobiernos de los Estados municipales en los Estados federales, y entre el gobierno nacional (o central) y los gobiernos locales en los Estados unitarios. La introducción de la planificación fue uno de los ingredientes de una decisión política más amplia, que fue la de convertir el Estado en el "promotor del desarrollo", lo que condujo a que su campo de acción se extendiera prácticamente a todos los ámbitos más importantes de las actividades económicas y sociales y, consecuentemente, a que su aparato político-burocrático creciera hasta alcanzar niveles que ahora se consideran casi ingobernables. Estos hechos produjeron distintas situaciones que redimensionaron la problemática de la descentralización. Una de las principales fue que el sector de instituciones descentralizadas de empresas públicas y mixtas, que es donde mayormente se ha manifestado la intervención del Es-

tado como "benefactor" y "empresario", lo que llevó aparejado una alta y creciente centralización de decisión política y de recursos, erosionó cada vez más el papel de los gobiernos locales, tanto desde el punto de vista de su autonomía económica, como de instancia más inmediata de los ciudadanos para intervenir como protagonistas en las decisiones y acciones que les incumben directamente.

En distintas oportunidades esa situación ha sido percibida política y socialmente como una cuestión que necesita ser corregida. En la época en que el Estado "desarrollista" alcanzó su ápice,<sup>6</sup> se buscó aminorarla casi exclusivamente mediante propuestas y acciones de desarrollo y planificación regional,<sup>7</sup> así como con programas de participación comunitaria. Sin embargo, constituyeron fundamentalmente iniciativas u ofertas emanadas "desde arriba" que no satisfacían plenamente las aspiraciones o demandas regionales y locales. En la presente década, con el agravamiento de la crisis económica y el inicio precario de procesos de democratización, pareciera que la descentralización recobra un espacio más importante en el debate político y que con ella se estarían persiguiendo

6. Nos referimos a la época en que casi nadie cuestionaba el papel del Estado como el promotor del desarrollo, en que se creía firmemente que la solución de los problemas del desarrollo se encontraba en la adopción del modelo de sustitución de importaciones, y en que la planificación, según el modelo de organización institucional que se estableció para manejarla, era la herramienta fundamental para que el Estado cumpliera eficazmente su papel.

7. Para una revisión de los cambios conceptuales en los estudios regionales realizados en América Latina durante los últimos veinticinco años, véase Czerny y Dembiczy: 1986.

propósitos más amplios. En varios países latinoamericanos se han iniciado experiencias de descentralización o se han preparado propuestas para emprenderla (*vid.* v.g., CLAD, diciembre 1987; INAP, Guatemala, 1987; Edelman, s.f.), pero poco se conoce de los resultados concretos que se han alcanzado en función de los propósitos perseguidos, al menos de los que han sido enunciados explícitamente. Es decir, no se sabe todavía cuáles son los límites a que llegará una verdadera descentralización del poder del Estado y, por lo tanto, en qué medida apoya el tránsito hacia una democracia más participativa.

En el caso particular de Centroamérica, los problemas derivados de la alta centralización-concentración de decisiones y recursos en las instituciones estatales, han generado recientemente intentos de regionalizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo estatal con el fin de acercar los servicios públicos a las comunidades. Dos aspectos merecen ser observados sobre este particular. Uno, que estos nuevos esfuerzos, según se declara expresamente, propician la participación de la población en las acciones de desarrollo, aunque con modalidades diferentes. El otro es que todavía no es claro si lo que persiguen algunos de estos intentos es sólo "racionalizar" la demanda de servicios para hacer más eficiente la oferta gubernamental. Los casos de Guatemala, Nicaragua y Costa Rica merecen ser descritos brevemente.

En Guatemala se promulgó en diciembre de 1986 una ley de

regionalización, la cual crea un sistema nacional "preliminar" de regionalización con el fin de "asegurar", promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y soluciones, y en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo". Asimismo, la regionalización se establece con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones gubernamentales se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población. La delimitación territorial de las regiones se ha hecho "con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población". En septiembre de 1987 se emitió la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con el objeto de crear "un sistema de organización de carácter territorial que permita la participación organizada y coordinada de la población en las instancias nacional, regional, departamental, municipal y local, para que impulsen el desarrollo urbano y rural en sus respectivos niveles". Un capítulo importante de esta ley es el que establece los criterios de distribución del 8% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado a las municipalidades, recursos que por mandato constitucional se les deben trasladar anualmente. En el momento

---

8. Cuando se escribía este trabajo, estaba discutiéndose en la Asamblea Nacional de ese país, una ley de municipios con el propósito de desarrollar, entre otros principios fundamentales sobre los municipios establecidos en la constitución política, la autonomía y las formas de gobiernos municipales, así como sus relaciones con otras instancias estatales.

de escribir este trabajo se estaban preparando distintas medidas para poner en práctica toda esa legislación.

En Nicaragua el Gobierno de la Revolución Sandinista emitió el 26 de julio de 1982 el Decreto No. 1081, con el que inició un programa de descentralización basado en una regionalización del sector público, para lo cual creó 9 gobiernos o autoridades regionales. El propósito principal de la regionalización es doble: por un lado, aumentar la eficiencia del aparato estatal, que ha crecido rápidamente; por el otro, fortalecer las municipalidades tanto administrativa como políticamente,<sup>8</sup> para lo cual una de las funciones principales de los gobiernos regionales es proporcionarles un sistema de apoyo descentralizado. El programa contiene aspectos que lo diferencian marcadamente de otras experiencias de regionalización y ha logrado avances importantes, pero también ha experimentado limitaciones serias. Estas debidas a la falta de una integración y coordinación adecuadas entre las instancias regionales y el nivel central, pero también porque las exigencias de la guerra han obligado a hacer modificaciones en el esfuerzo de regionalización (*vid.* Wilson, 1987; Downs, 1987; Rodríguez Rivera, s.f.).

En Costa Rica, desde los últimos años de la década pasada, cobró mayor importancia política llevar adelante una política de desconcentración administrativa, con base en una regionalización de los servicios estatales. El 5 de octubre de 1979 el territorio del país es dividido en regiones por medio del Decreto Ejecutivo N° 10653-



P-OP, división que es modificada el 15 de febrero de 1985 con el Decreto Ejecutivo N° 16086-PLAN, que establece la regionalización oficial vigente (6 regiones). En 1987 se ha preparado otro decreto ejecutivo en el cual se plantea la constitución de un "subsistema de dirección y planificación regional, como parte integrante del Sistema Nacional de Planificación, con el fin de mejorar la dirección y coordinación de la Administración Pública en las diferentes regiones del territorio nacional con la participación activa, consciente y organizada de la población del país". De emitirse este decreto, el subsistema estará integrado por el Ministerio de Planificación y Política Económica y los consejos regionales. Estos últimos son considerados "los órganos encargados de garantizar la participación de la población en las diferentes regiones del país para la identificación, formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos prioritarios de dichas regiones". Asimismo, se plantea la "desconcentración regional" de las instituciones del sector público con base en la regionalización oficial vigente.

Un examen de la numerosa documentación existente (textos legales, planes de desarrollo, informes presidenciales, propuestas y documentos técnicos de distinta clase), permite

---

9. El Poder Ejecutivo ha presentado a la Asamblea Legislativa un proyecto que permitirá financiar a las municipalidades con el diez por ciento del presupuesto nacional para sus actividades de inversión. Hasta el momento esa reforma no ha sido aprobada, aunque desde febrero de 1987 tiene dictamen unánime afirmativo de una comisión legislativa especial que fue creada para analizarla.

colegir que las políticas de regionalización promovidas por las tres últimas administraciones (incluida la actual) han perseguido un doble propósito, aunque no expresado en cada caso con los mismos términos ni con el mismo énfasis: impulsar un proceso de "democratización geográfica", incluido un fortalecimiento financiero de las municipalidades,<sup>9</sup> para que se logre un nivel mayor de participación ciudadana; y racionalizar la gestión pública en las regiones "periféricas" mediante una mejor organización de la oferta y demanda de servicios gubernamentales. Estudios recientes hacen ver que los resultados alcanzados hasta el momento son bastante limitados debido a la conjugación de distintos factores, entre ellos: No se ha logrado formular una política regional clara; persiste una centralización alta en la formulación de las políticas de desarrollo y en el control de los recursos financieros; los gobiernos locales se han debilitado gradualmente en lo relativo a la toma de decisiones y el acceso a los recursos; la débil desconcentración administrativa de instituciones estatales que operan en las regiones, se manifiestan en el poco poder de decisión y la capacidad de gestión muy limitada que tienen, por lo que la prestación de servicios gubernamentales en las regiones es limitada y poco eficiente (*vid.* Gáneva, 1988). Como consecuencia, en lo que concierne a los dos propósitos mencionados arriba: por un lado no se han logrado desarrollar nuevos modos de ejercicio de poder y de participación de las regiones periféricas, ni se han alterado las tendencias de las relaciones

de poder para la adopción de decisiones entre el centro y la periferia; por otro lado, no se han creado procesos o mecanismos adecuados para la captación y evaluación de las distintas formas de ordenar las ofertas hacia y las demandas de las regiones (*ibid*).

El hecho de que se estén emprendiendo esos esfuerzos de regionalización es precisamente una de las razones para que en Centroamérica se examine a fondo el problema de la descentralización en sus distintas variantes, particularmente dentro del marco de las cuestiones planteadas en la sección 1. A diferencia de los intentos ensayados tímidamente en los años setentas, básicamente como un elemento de la planificación dirigido a reducir desigualdades regionales mediante proyectos de regionalización administrativa y en función del modelo de desarrollo en que se ha sustentado ese proceso, en la actualidad no aparecen suficientemente claros cuáles son los verdaderos propósitos o fines últimos perseguidos con la idea de la descentralización. Esto es, hacia donde se desea llegar verdaderamente si lo que está expresado en textos legales y documentos gubernamentales no constituye esta vez una carta de intenciones o una mera declaración de principios.

### **El marco socio-político de la descentralización**

Centroamérica enfrenta el momento más crítico en su historia, originado por el impacto conjugado de la aguda crisis

económica, social y política que atraviesa la región. La búsqueda de salidas que no constituyen meros paliativos de esa crisis, sino que vías para que se lleven a cabo las transformaciones necesarias en las sociedades centroamericanas, particularmente en aquellos países que han vivido períodos prolongados de regímenes autoritarios y se han caracterizado por una mayor concentración del poder político y económico en pocas manos, ha obligado a que se plantee más imperiosamente la exigencia de constituir y afianzar sociedades democráticas. Es evidente que en la consecución de esas transformaciones la administración estatal, como un instrumento de gobernabilidad de la sociedad, debe cumplir un papel importante. Sin embargo, también es indudable que por los múltiples defectos y problemas que constantemente se le señalan, el aparato administrativo del Estado debe ser a su vez objeto de una transformación honda. Por tanto, en este momento histórico es obligada la pregunta: ¿Cómo adecuar satisfactoriamente la organización y la gestión de ese aparato a los requerimientos derivados de la crisis, así como a las nuevas condiciones que impone la constitución y el afianzamiento de sociedades democráticas?

La maduración de las políticas y medidas que como respuesta a esta interrogante persiguen en verdad llevar a cabo tal transformación, deben fundamentarse en decisiones previas sobre cuestiones de alta sensibilidad política y amplia repercusión social, como son los alcances del papel del Estado y el grado y las formas de par-

ticipación ciudadana en la gestión directa de los asuntos que conciernen a toda la población. En Centroamérica hasta el momento no se visualiza ningún proyecto político que plantee ese tipo de transformación de manera clara, sólida y coherente. En algunos países están proponiéndose o ensayándose medidas dirigidas aparentemente hacia esa finalidad, aunque por ahora tienen carácter parcial como ya se señaló anteriormente. Vistas en conjunto todas atañen al tamaño que ha alcanzado el aparato estatal, se perciben dos posiciones opuestas. Por un lado, la reducción drástica del campo de acción del Estado, posición que expresa los intereses de quienes defienden la filosofía neo-liberal. Para ese efecto se propone como medida principal la privatización, con el sentido y los alcances propuestos por la Agencia para el Desarrollo Internacional del gobierno norteamericano (A.I.D.) y el Banco Mun-

dial,<sup>10</sup> señaladamente la venta o el traspaso de empresas estatales a grupos de empresarios privados, por considerarse que es en ese sector donde ha tenido lugar mayormente el crecimiento excesivo del sector público y representar una alta carga administrativa y financiera para el Estado.<sup>11</sup> Si bien el concepto de privatización es unívoco y a veces es substituido con otros términos,<sup>12</sup> y las medidas de privatización tienden a centrarse en el sector productivo estatal, también comienzan a ser dirigidas hacia sectores sociales de la actividad gubernamental.

La otra posición, aunque reconoce la existencia de deficiencias administrativas serias derivadas en gran medida del constante crecimiento burocrático estatal, impulsa medidas encaminadas a flexibilizar la organización y el desarrollo de la labor administrativa del Estado a fin de fortalecer su capacidad de gestión, sin que ellas signifiquen necesariamente una disminución importante del ámbito de acción del Estado, aunque eventualmente incluyan "recortes burocráticos". Entre esas medidas se incluyen proyectos de descentralización administrativa (regionalización) y de desconcentración de trámites administrativos en la prestación de servicios públicos (desburocratización)<sup>13</sup> y creación de mecanismos alternativos de coordinación y control.

Pese a este tipo de medidas, que vienen a sumarse a los muchos intentos infructuosos de reforma administrativa hechos años atrás, persisten en la burocracia estatal un cúmulo de

10. Ver por ejemplo, su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983*, en el cual se emplea el término "desposeimiento".

11. Como se sabe, las soluciones planteadas por la tendencia neo-liberal o conservadora al problema de la administración estatal, son la privatización y la eliminación de políticas y de otras medidas reguladoras de las actividades económicas que están bajo el control de los grupos dominantes económicamente.

12. Para dos conceptos diferentes de privatización, véase Kolderie (1986). Para una discusión más amplia en relación con las empresas estatales ver Boneo (1985).

13. La desburocratización no siempre es identificada con simplificación o "racionalización" administrativa, pues en algunos casos con esa medida se persiguen también propósitos más amplios para los fundamentos jurídicos y administrativos de programas gubernamentales recientes emprendidos en este campo por varios gobiernos Latinoamericanos, véase Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (Junio, 1987).

deficiencias y defectos,<sup>14</sup> que muestran claramente que su transformación es una decisión fundamentalmente política en la medida en que, para llevarla plenamente a cabo, se requiere actuar por la vía del poder. Esa transformación no puede ser tratada como un problema meramente técnico, cuya resolución puede lograrse sólo con medidas de racionalización o simplificación administrativa, o recurriendo a las tradicionales reestructuraciones de organizaciones, indistintamente de las metodologías y técnicas que se usen para realizarlas. Tal transformación implica alterar la propia estructura de poder y la forma de ejercerlo dentro de la administración estatal. Esto porque si esa transformación es una condición del proceso de democratización y ésta incluye una mayor participación ciudadana o popular directa en la gestión de los asuntos que conciernen a toda la comunidad, la transformación entraña una disminución de la concentración del poder y de la centralización de decisiones. Con lo anterior se trata de hacer ver lo ilusorio que puede ser pensar en una verdadera transformación administrativa del Estado, cualquiera que sea el régimen político que impere en una sociedad. Si se toma la decisión política de llevarla a cabo, debe comprenderse claramente

---

14. Entre las largas listas que desde los años sesentas se incluyen en diagnósticos y estudios parecidos en la administración estatal, pueden mencionarse: sobredimensionamiento institucional, centralización excesiva, duplicidad de funciones y actividades, descoordinación constante, fracaso o demora en la obtención de resultados, lentitud de trámites, despilfarro de recursos, indiferencia burocrática, ineficiencia, personal incapaz, inmoralidad, etc.

que significa un proceso complejo, lleno de toda clase de obstáculos y al cual no puede ponérsele una fecha límite, que además incluye la educación o "concientización" de los ciudadanos sobre sus derechos, la forma de ejercerlos y la creación de mecanismos o conductos adecuados de acceso a la información que necesiten para ese efecto. Pensarla en otros términos significa perder de vista los resultados fallidos, por lo demás altamente costosos, que han tenido las numerosas reformas administrativas que se han intentado llevar a cabo en el pasado reciente.

Subsiste, pues, un malestar generalizado con la magnitud que ya tiene el aparato estatal y con los múltiples problemas derivados de su crecimiento burocrático, sea debido al temor y la oposición que causa en ciertos grupos el mayor involucramiento del Estado en la producción de bienes y servicios, o bien por la preocupación que origina en otros la notoria falta de capacidad administrativa de ese aparato para cumplir eficazmente sus variados y complejos cometidos. Pero en los países centroamericanos la necesidad de aumentar substancialmente la capacidad de gestión del Estado tiene que ser enfrentada actualmente a la luz de la transformación comentada más arriba, tanto para que la organización y el funcionamiento de su aparato administrativo se amolden a los requerimientos de una época que ha puesto en boga hablar de "administración de la crisis" o de la "escasez", como a las exigencias que en lo político y lo social supone la democratización de la sociedad.

Frente a esa encrucijada, la importancia que aquí se le da a la descentralización en el caso de Centroamérica obedece a una razón doble. Por un lado, conviene repetirlo, que ella es considerada cada vez más como esencial para afianzar una política democratizadora, razón por la cual es importante examinar el significado y la trascendencia que tiene como factor del proceso de democratización política, es decir, para la construcción o el fortalecimiento del Estado democrático. Un punto central del relacionamiento entre democratización y descentralización es que puede convertirse en una cuestión crucial, si el alcance que se pretenda dar al proceso de descentralización no se ajusta a las condiciones y posibilidades reales de la distribución del poder.

Por otro lado, la descentralización es vista también como una de las medidas que pueden ser eficaces para "descongestionar" o "racionalizar" la carga administrativa del aparato estatal, a fin de circunscribirse a los límites que le impone al Estado la crisis fiscal. En este caso la descentralización puede volverse asimismo un elemento crítico para el orden social, lo que posiblemente ocurriría si la descentralización es llevada al extremo de que menos-

cabe el principio de autoridad en que basa el Estado, en vez de fortalecer su papel pero dentro del marco de una distribución más equitativa del poder político y una mayor y real participación ciudadana o popular. A ese respecto es pertinente considerar el fortalecimiento de las municipalidades o gobiernos locales, tanto por constituir uno de los factores claves para hacer reales los procesos de democratización, como por ser una de las medidas para depositar en manos de las comunidades respectivas el manejo de aquellos asuntos que les conciernen directamente, muchos de los cuales están a cargo de las instituciones estatales o son decididos centralizadamente.<sup>15</sup>

En el fondo ambas cuestiones están íntimamente vinculadas, pues su piedra angular es la democratización del Estado. Por lo tanto, se trata de un asunto fundamentalmente político, al cual está supeditada cualquier consideración técnica de la descentralización. Abordada entonces desde esa perspectiva, la descentralización enfrenta problemas que antes no se planteaban, ni teórica ni prácticamente. Como se ha señalado al respecto, la descentralización del Estado obliga a tratar la problemática de la representación política, de la participación popular y de la cooperación social, lo que, por lo tanto, conduce a un replanteamiento de la cuestión del Estado (Borja, 1984:143). En efecto, la preocupación más reciente acerca de la descentralización, la que ve a esta primero que nada como uno de los procesos importantes para llevar adelante la democratización del Estado,

15. En América Latina no son nada nuevos los llamamientos constantes para que se fortalezcan las municipalidades, tanto como una medida correctiva de la centralización excesiva de poder en el nivel nacional, como para promover una mayor movilización ciudadana de nivel popular. Por límites de espacio no es posible tratar aquí esta importante cuestión. Para un examen respecto de la situación de los gobiernos locales en varios países latinoamericanos, véase Graham (1980).

conduce a que éste se conciba como un ordenamiento organizado en distintos niveles territoriales que está abierto, por lo menos teóricamente, al conjunto de la sociedad. Consiguientemente, uno de los objetivos principales de la descentralización es ayudar a realizar prácticamente esa apertura, en especial habilitando la participación ciudadana en la gestión pública (*ibid*).

### Distribución del poder y participación

La cuestión más controvertida de la descentralización se presenta cuando se discuten sus implicaciones para la democracia y la participación ciudadana desde el punto de vista de la distribución de poder que ella supone. Una posición realista aconseja entonces mirar con detenimiento esta cuestión, por cuanto la naturaleza de los asuntos para los cuales se transfieren o delega poder, los alcances de ese poder y quiénes son los actores activos que promueven esa distribución, son factores determinantes para la puesta en práctica de una política descentralizadora.

Según es planteada ahora más ampliamente, la descentralización significa dar poder, democracia, humanismo y otros objetivos altamente deseables. Sin embargo, también puede representar un discurso que no congenie fácilmente con la realidad. Muchas experiencias se han encargado de mostrar que es esto lo que ocurre generalmente, en particular cuando se intenta alterar la estructura de poder

existente. Como se ha inferido del estudio de diversos casos divulgados en los últimos años, mucho de lo que se ha escrito sobre descentralización y participación parece estar lleno de retórica acerca de los valores de la democracia, lo que difícilmente logra convenirse con las realidades de la distribución del poder. Por lo general, son los que tienen más poder los proponentes o defensores principales de estrategias de descentralización y participación, lo que resulta paradójico por cuanto son los actores menos probables de ceder poder y recursos hacia las desigualdades que existen dentro del orden social y político. En suma, la descentralización y la participación están en los labios de las fuerzas más reaccionarias del mundo, como también son los gritos de guerra de las más progresistas (*vid.* Marsden, 1986). A consideraciones de esa naturaleza se suman los argumentos de los que sostienen que la descentralización es un proyecto que incapacita a los grupos destinatarios de la misma, en vez de darles más poder, puesto que, según esta visión, la práctica política asociada con la descentralización representa estrategias de despolitización, y crea formas *ad-hoc* de administración que a menudo no pueden competir con las autoridades centrales. En este caso, también paradójicamente, la descentralización es un proceso que resulta en una mayor burocracia y un control crecientemente centralizado (*vid.* Mullard, 1987).

Así, pues, hablar de iniciar o fortalecer la democratización de la sociedad implica, como se señala en la introducción, referirse también a la

democratización del Estado, y por lo tanto, considerar algunas cuestiones bastante complejas desde el punto de vista político. Para comenzar, dos interrogantes están abiertas al debate: ¿Se habla de mejorar y fortalecer los mecanismos de actuación de un Estado verdaderamente participativo?. Consecuentemente, ¿supone el propósito de convertir un Estado centralizado en un Estado descentralizado? No hay respuestas adecuadas ni nada se puede explicar si se ignora cuál es el carácter del Estado y cuáles son las condiciones reales que existen, en lo político y lo social, para su democratización, sea que las iniciativas provengan del aparato estatal o que emanen de la base de la sociedad. En suma, cuando se habla de democratización de la sociedad, la cuestión focal que debe ser analizada para conocer su quinta esencia es la distribución de poder y el grado de participación que la hace efectiva.

---

16. A pesar de su generalizado no es fácil delimitar qué es "local". El término tiene diferentes significados dependiendo de la perspectiva de quien lo esté considerando. Muchas veces en que se utiliza, local es equivalente a municipio pero en distintas partes es igualado frecuentemente con nivel de "comunidad". Sin embargo, las instituciones comunales son sólo un tipo de institución local, ya que algunos consideran que el nivel local tiene por lo menos tres niveles. Visto desde arriba, si se toman en cuenta los distintos niveles de la toma de decisiones y actividad de un país, esos niveles son el de "localidad", el de "comunidad" y el de "grupo". Por debajo de este último se distinguen el nivel de la familia y del individuo. De acuerdo a esta clasificación se considera, que todo lo que está arriba y debajo de esos tres primeros niveles ya no se trata de lo que puede ser descrito como "local" (vid. Uphoff 1986:cap.1). La participación de la que se habla en esta parte del texto es la que tiene o puede tener lugar dentro del espacio de esos tres niveles.

Es dentro de ese contexto en el que debe estar enmarcado el tratamiento de la descentralización político-administrativa y la participación que ella supone, particularmente si de lo que en verdad se habla es de participación popular. De esta última no puede hablarse en el vacío. Aproximarse a un conocimiento hondo de las formas que reviste y de las condiciones objetivas que encuentra para constituir un pilar fundamental de la democratización de la sociedad, requiere un entendimiento del carácter del Estado, de sus formas y ámbitos de intervención y de sus mecanismos de control y de "cooptación" social.

La observación anterior es importante porque, como en otras partes, en América Latina el concepto de descentralización es utilizado en dos sentidos. Por un lado, el que muchos utilizan para referirse a una descentralización del poder "de arriba hacia abajo", es decir, desde el gobierno nacional o central hasta los gobiernos locales. Por otro lado, el que algunos utilizan para hablar de una participación de la población que se articula por debajo del nivel local, a fin de que esa participación tenga verdaderamente peso en la toma de decisiones que tiene lugar en el plano del gobierno municipal.<sup>16</sup> En este caso la participación popular es planteada como una alternativa "contestaria", esto es, en el sentido de que la participación es un proceso que genera conocimiento y valores propios de las clases populares y que se caracteriza por una cierta resistencia a las formas de la participación "dominante". Dado que ésta última es vista como la expresión de una forma de

dominación de clase, se considera que el proceso de participación no es más que un mecanismo de cooptación de las clases y movimientos populares para controlarlas políticamente por medio del aparato estatal.<sup>17</sup>

De lo expuesto se deduce que, como el de descentralización, el concepto de participación no es fácil de definir. Con todo, el aspecto central del concepto es que la participación se refiere particularmente a la de grupos sociales que están excluidos de intervenir en la toma de decisiones y realización de acciones concernientes a la distribución y control de recursos, en condiciones sociales en las que están de por medio sus derechos, intereses o aspiraciones sociales. De esa manera está conceptualizada en la definición del Programa de Participación Popular del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD): "los esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones

reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de grupos y movimientos hasta entonces excluidos de tal control".<sup>18</sup> Aunque esta definición sea o no sea aceptada, lo importante de observar aquí es que la complejidad conceptual de la participación popular estriba en que se trata de un problema asociado estrechamente a otras cuestiones complejas relativas al Estado mismo. Como se señala en el documento del UNRISD antes citado, "en última instancia el estudio de la participación popular como política nacional debe llevar a un estudio crítico del Estado, de su origen, su naturaleza, función y justificación (*ibid*).

Así entendida la participación, queda claro que la esencia del concepto entraña algunos aspectos que deben ser puntualizados. En primer lugar, que el derecho de los "hasta entonces excluidos" de organizarse para aumentar su control sobre los recursos y las instituciones reguladoras de los mismos, requiere que existan, o se instituyan o amplíen, ciertas condiciones: canales institucionales que les permitan intervenir directamente en decisiones y acciones que afecten su existencia; acceso a los recursos y otras medidas necesarias que les hagan posible adquirir la capacidad de beneficiarse plenamente de aquellas oportunidades institucionales, si bien aquí "la necesidad esencial que está en juego es la de tener la capacidad y oportunidad de participar y no necesariamente llegar a hacerlo" (Tomic, 1986: 159).

Otro punto importante es que los que están excluidos de ejercer o aumentar su control sobre la producción y el capital productivo, deben tener algún

17. Para un tratamiento amplio de esta postura conceptual véase *Participación Comunitaria y Cambio Social en Colombia (1988)*. Para un esfuerzo de reconciliar la disyuntiva entre "participación cooptada" y "participación contestataria" véase Tomic (1986). Wolfe plantea una concepción más amplia, al clasificar en cuatro grandes categorías las percepciones de las divisiones sociales en clases que tienen repercusiones distintas sobre el papel que representa la participación, a la que consiguientemente se le ve llevar finalidades diferentes: participación armónica y transformadora, participación conflictiva o auto-defensiva, participación transformadora y transformación orientada a elevar la productividad (Wolfe, 1984: 172-173).

18. La definición está formulada en el documento conceptual básico de ese programa preparado por Andrew Pearse y Matthias Stiedel, "Participación Popular: Un enfoque de Investigación" (UNRISD), *Socialismo y Participación*, No., febrero de 1980. La cita está tomada de Wolfe (1984:160).



grado de autonomía respecto de los niveles altos de decisión del aparato estatal, con el objeto de que las organizaciones populares sean las que determinen por y para sí mismas los fines que persiguen. El argumento en pro de la autonomía de los gobiernos locales y de organizaciones sociales de base que patrocinan una mayor participación, aparece frecuentemente en la literatura sobre descentralización y participación. Pero la participación también requiere movilización y organización por parte de los grupos marginados, así como un incremento de su capacidad productiva.

Por lo tanto, debe hacerse hincapié en otros dos aspectos. Los programas de participación promovidos por el gobierno central por lo general no proporcionan a dichos grupos las condiciones que les permitan una "defensa política contra los procesos generales de expropiación en contra de la operación particular de instituciones específicas", de manera que lo que se requiere son formas de fortalecer su poder en el sistema de mercado y en sus relaciones con las instituciones estatales que distribuyen y controlan recursos destinados a los sectores populares y rurales (Smith, 1986: 463-464). Sin embargo, es poco realista esperar que tales medidas sean promovidas por los que se benefician de un alto grado de centralización de la administración estatal.

Las consideraciones anteriores acerca de la participación son relevantes en la medida en que hacen ver que las realidades de la distribución desigual de poder rara vez son abordadas directamente, o analizadas

suficientemente, cuando se discute una política de descentralización, especialmente cuando ambos procesos son concebidos como componentes de una estrategia dirigida a lograr una sociedad más democrática e igualitaria. Esto advierte que para entender la tensión que se da en cuanto a la distribución de poder entre centralización y la descentralización en el caso particular de cada país, se requiere, por un lado, identificar cuáles son los factores reales que entran en juego actualmente para impulsar hacia la descentralización y, por el otro, quiénes son los actores que se encargan de impulsarla.

En cuanto al primer punto, no cabe duda de que en el momento actual las tendencias y razones que en Centroamérica impulsan hacia la descentralización derivan directamente de circunstancias claras: La necesidad de llevar adelante el proceso de democratización, que demanda una mayor participación política de base y con respecto a la gestión de los asuntos públicos; la crisis económica, en la medida en que el creciente déficit fiscal y la carga que impone el pago de la deuda externa restringen fuertemente el gasto público, todo lo cual obliga a que se revalorice el papel de los gobiernos locales y otras modalidades de descentralización territorial; la burocratización excesiva del aparato estatal, que conduce a plantear medidas de desconcentración administrativa para acercar la entrega de productos y servicios a las comunidades más alejadas; el aumento de desigualdades económicas y sociales entre regiones territoriales, que han dado lugar a que

se planteen reivindicaciones de cuotas de poder por parte de grupos regionales, a fin de participar más activamente en las decisiones sobre políticas que tiendan a lograr reequilibrios entre regiones y una redistribución democrática de poder a favor de las mismas.

En relación con el segundo punto, la iniciativa para descentralizar se caracteriza generalmente por provenir de "arriba hacia abajo", esto es, del mismo Estado. Sin embargo, las iniciativas cuentan con el respaldo de actores que favorecen la descentralización, algunos con motivaciones legítimas y otros con motivos menos confesables. Pero también existen grupos que se oponen a la descentralización, algunos de manera abierta y otros más encubierta, que temen pérdidas de poder como resultado de la redistribución de competencias que implica la descentralización. Entre ellos pueden haber dirigentes políticos, sectores de la burocracia estatal y grupos de empresarios poderosos que tienen vínculos estrechos con el gobierno central. Como observa alguien que ha examinado este punto, el análisis de los agentes que favorecen o se oponen a la descentralización no permite que se establezcan equivalencias simples de carácter social (unos grupos o clases sociales son impulsores de la descentralización y otros no) o político (la derecha o la izquierda son actualmente favorecedores de ella o no lo son). El conflicto centralización-descentralización está presente en las distintas corrientes políticas y grupos sociales, si bien está concebida la des-

centralización moderna, como un medio sobre todo de democratizar el Estado y mejorar las condiciones de vida en la sociedad, ha sido un objetivo propio de políticos y movimientos progresistas (Borja, 1984: 146-147).

No obstante que la descentralización del Estado es un proceso contradictorio, cuya viabilidad depende en gran medida, como se ha visto, de que existan ciertas precondiciones y valores políticos que favorezcan una distribución más equitativa del poder dentro de la sociedad, ella debe ser entendida como uno de los requisitos claves de la democratización. Pero su materialización requiere obviamente un buen grado de desarrollo político (para que la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y la consiguiente distribución de poder para ese efecto estén posibilitadas efectivamente), de desarrollo social y cultural (para que en todos los grupos sociales exista la capacidad de organización necesaria para lograr directamente esa participación) y de desarrollo administrativo (para que exista una "cultura burocrática" menos reacia a las transformaciones encaminadas a crear un estilo de gestión compatible con los valores de un sistema democrático).

¿Significa lo anterior que si en la realidad no existen esas condiciones no es posible la participación como un requisito necesario para la descentralización y democratización del Estado? La respuesta es un no categórico. ¿Qué hacer entonces para realizarla y cómo lograrlo? Para comenzar, la conclusión ineludible es que se trata de un problema fundamental-

mente político. Como se vio, hay grupos de presión que se benefician de la centralización y de la consiguiente exclusión de la mayoría de la población de las decisiones sobre los asuntos públicos, por lo que reducir la influencia de tales grupos es una condición necesaria para lograr la participación popular. Por supuesto esto exige una firme decisión política de descentralización, pues no es posible pensar un proceso de descentralización contra la voluntad política del gobierno central y éste no muestre esa voluntad para efectuarlo. En este sentido, es lógico pensar que en las condiciones actuales de Centroamérica los gobiernos locales parecen ser el mecanismo apropiado para posibilitar la participación popular en la gestión descentralizada de ciertas funciones públicas, por estar más cerca de los anhelos y demandas de las organizaciones sociales de base popular y cuyo fortalecimiento, por otro lado, es indispensable para el desarrollo regional descentralizado. Es decir, ello puede ser posible en la medida en que a las municipalidades se les reintegren competencias que le son propias, poderes correspondientes y les sean facilitados mecanismos de captación de recursos para cumplirlas adecuadamente, de manera que tengan la suficiente autonomía política y económica para satisfacer tal papel. Las autoridades municipales y regionales están destinadas, pues, a cumplir un papel importante en la descentralización y desconcentración de ciertas actividades públicas, así como en el esfuerzo de organizar la participación ciudadana en esos procesos,

todo lo cual contribuirá a que se avance en dirección de los desarrollos mencionados más arriba.

Si la descentralización significa redistribuir poder entre el Estado y la sociedad política y civil, debe entenderse entonces que ella no se reduce al aparato estatal propiamente tal. De ser así los resultados de una política descentralizadora pueden estar en contra de lo deseado puesto que, como ya se mencionó, de no realizarse en los términos señalados puede acabar generando mayores grados de centralización que en el pasado. Esto advierte que la materialización de una política descentralizadora origina una serie de problemas prácticos cuando es limitada al interior del aparato estatal, los cuales son difíciles de solucionar por la vía administrativa como la experiencia se ha encargado de mostrar suficientemente.

Se plantea entonces un dilema. La desagregación y descentralización del poder del Estado es un requisito esencial para afianzar una práctica política democratizadora. Pero cuando la descentralización tiene aquellos alcances limitados, ¿cómo pueden evitarse las duplicidades, las necesidades de mayor coordinación y control, y toda la maraña administrativa que resulta de la proliferación de reductos burocráticos enfeudados? Frente a tales problemas una respuesta adecuada parece estar en que se afiancen y fortalezcan los órganos de representación política, tales como el parlamento nacional, los gobiernos municipales, los consejos regionales y urbanos, las asociaciones vecinales y de campesinos sin tierra, así como otros cuerpos deliberantes y

decisorios descentralizados de base popular, con el fin de ampliar las vías y mecanismos de participación política directa, los que deben ser vinculados con el sistema de partidos y los órganos políticos y administrativos del Estado. La pregunta que se abre al respecto es si esto será suficiente. El dilema se vuelve mayor cuando se piensa en las consecuencias potenciales de no establecer los límites que puede tener tal descentralización del poder, pues el avance progresivo hacia la democratización del Estado por acción de la sociedad puede significar llegar al extremo de su negación como órgano de poder y principio de autoridad. En otras palabras, si aquella pone en tela de juicio este principio en que se basa el Estado, ¿su alcance pleno no podrá significar eventualmente la desaparición de éste y su eventual sustitución por un conjunto de órganos celulares descentralizados que democráticamente cumplen una serie de funciones fundamentales para la sociedad pero desvinculadas entre sí? (Graclarena, 1984: 72-73). Este resultado, teóricamente potencial, así como la complejidad de los problemas políticos y prácticos que entraña, hace ver que los límites de la descentralización constituye otra de las cuestiones cruciales que forman parte de su problemática.

En conclusión, existen diversos argumentos y razones en favor de la descentralización, especialmente cuando se le considera como una de las condiciones esenciales para la democratización del Estado. Los beneficios potenciales que se pueden derivar de ella son numerosos, especialmente cuando lo que se pretende es una

distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo, lo que supone un mayor grado de participación y distribución del poder para la correspondiente toma de decisiones. Esto es, cuando el desarrollo no es visto sólo como un fin en el mismo, sino también como un medio para fortalecer la democracia política y socio-económica. Desde esa perspectiva, se considera entonces que la descentralización favorece la democracia y la paz social y, por lo tanto, la existencia de una sociedad más igualitaria.

Pese a ello, las experiencias en distintas partes del mundo muestran que en su camino encuentra todo tipo de escollos, muchos de ellos casi insuperables cuando con ella también se persigue una redistribución del poder en el seno de la sociedad. Los resultados limitados logrados por muchas de esas experiencias advierten que la descentralización político-administrativa tiene costos que afectan a los actores principales involucrados en el proceso, pues entraña aspectos que operan en doble sentido. Esto ocurre especialmente cuando consiste en un proceso impulsado por fuerzas antagónicas que persiguen propósitos diferentes y hasta opuestos entre sí. Por lo tanto, para analizar debidamente sus distintas implicaciones, es necesario que se comprenda que más que un proceso técnico la descentralización es esencialmente un proceso político, pues su materialización significa que es acogida como una política de Estado. Así entendida la cuestión, la descentralización no es viable en la medida en que no se fundamente en valores políticos, compartidos por la mayoría de la sociedad, que

estén inspirados en el logro de un modo de vida social en el que exista una mayor democracia. En el caso de Centroamérica, ese es el mayor desafío que enfrenta la descentralización

## Bibliografía

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983*. Washington, D.C., 1983.

Barrios, Sonia. "Realidades y Mitos de la Descentralización Gubernamental". En CLAD, *Avances de la Descentralización en América Latina y España*. (Selección de documentos Clave, Vol. 4, No. 2). Caracas, Diciembre 1987.

Benz, Arthur. "Decentralization in the Federal Republic of Germany - A Case of Pragmatic Adaptation". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 53, No. 4 (December 1987): 467-481.

Boisier, Sergio. "Las Regiones como Espacios Socialmente Constructidos". *Revista de la CEPAL*, No. 35 (Agosto 1988): 39-54.

Boisier, Sergio. "Los Procesos de Descentralización y Desarrollo Regional en el Escenario Actual de América Latina". *Revista de la CEPAL*, No. 31 (Abril 1987): 139-151.

Boisier, Sergio. "Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Público". En ILPES, *Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional*. Santiago de Chile, Cuadernos del ILPES No. 32, Octubre de 1985, pp. 9-52.

Boneo, Horacio (ed.). *Privatización: Del Dicho al Hecho*. Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985.

Borja, Jordi. "Persistencia, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales". *Pensamiento Iberoamericano*. No. 5a (Enero-Junio 1984): 141-155.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Desburocratización y Simplificación Administrativa en América Latina. Recientes Fundamentos Jurídicos Administrativos*. (Selección de Documentos Clave, Vol. 4, No. 1). Caracas, Junio 1987.

Conyers, Diana. "Decentralization and Development: A Framework for Analysis". *Community Development Journal* Vol. 21, No. 2 (April 1986): 88-100.

Conyers, Diana. "Decentralization and Development: A Review of the Literature". *Public Administration and Development*. Vol. 4, No. 2 (June 1984): 187-197.

Conyers, Diana. "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?" *Public Administration and Development*, Vol. 3, No. 2 (April-June 1983): 97-109.

Curbelo Ranero, José Luis. "Economía Política de la Descentralización y Planificación del Desarrollo Regional". *Pensamiento Iberoamericano*, No. 10 (Julio-Diciembre 1986): 69-82.

Czerny, Miroslava y Andrzej, Dembicz. "Tendencia de los Estudios Regionales en Latinoamérica".

- Revista Interamericana de Planificación, Vol. 20, No. 78 (Junio 1986): 121-137.
- Departamento Nacional de Planeación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Asociación Colombiana de Sociología, Centro de Investigación y Educación Popular. *Participación Comunitaria y Cambio Social en Colombia*. Bogotá, 1988.
- Downs, Charles. "Regionalization, Administrative Reform and Democratization: Nicaragua 1979-1984". *Public Administration and Development*, Vol. 7, No. 4 (October-December 1987): 363-381.
- Edelman, David (comp.). *Planificación y Desarrollo Regional Integrado en América Latina*. s.l.e. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Fundación Getulio Vargas, s.f.e.
- España. Instituto Nacional de Administración Pública. *Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración*. Alcalá de Henares, 1985.
- Gáneva, Iveta D. *Un Modelo de Regionalización de los Servicios Gubernamentales*. Tesis de maestría, Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. Enero de 1988.
- Graciarena, Jorge. "El Estado Latinoamericano en Perspectiva. Figura, Crisis, Perspectiva". *Pensamiento Iberoamericano*, No. 5a. (Enero-Junio, 1984): 39-74.
- Graham, Laurence S. Latin America No. 240 Offprint Series, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin. Publicado originalmente en *International Handbook on Local Government Reorganization: Contemporary Developments*. Donald C. Rowat. (ed.). Westpoint, Connecticut, Greenwood Press, 1980.
- Guatemala. Instituto Nacional de Administración Pública. *Experiencias sobre Descentralización y Desconcentración en Varios Países*. Guatemala, 1987.
- Guatemala. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. *Proyecto de Descentralización y Regionalización Técnico Administrativa*. 1987 (mimeo).
- Guatemala. Vicepresidencia de la República, Comité de Gerencia Presidencial. *Programa de Desconcentración y Descentralización de la Administración Pública*. 30 de Octubre de 1987 (mimeo).
- Guatemala. Vicepresidencia de la República, Comité de Gerencia Presidencial, Instituto Nacional de Administración Pública. *Informe Final del Segundo Seminario-Taller sobre Descentralización Administrativa*. 18-19 de Junio de 1987 (mimeo).
- Jung, Yong-Duck. "The Territorial Dimension of the Development-Capitalist State: Measuring and Explaining Centralization In Korea". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 53, No. 4. (December, 1987): 517-544.

- Kolderie, Ted. "The Two Different Concepts of Privatization" *Public Administration Review*, Vol. 46, No. 4 (July-August 1986): 285-291.
- Lemieux, Vincent. "Desconcentration and Decentralization: A Question of Terminology?" *Canadian Public Administration*, Vol. 29, No. 2 (Summer 1986): 318-323.
- Maddick, Henry. *Democracy, Decentralization and Development*. Bombay, Asia Publishing House, 1966.
- Mangelsdorf, Karen Ruffing. "Administrative Decentralization and Development: Some Conflicting Evidence from Ecuador". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 54, No. 1 (March 1988): 67-88.
- Marsden, David. "Towards Conceptual Clarity". *Community Development Journal*, Vol. 21, No. 2 (April 1986): 141-146.
- Mullard, Maurice. "Decentralization and Local Control - A Centralist Critique". *Community Development Journal*, Vol. 22, No. 2 (April 1987): 148-151.
- Porter, David O. and Eugene A. Olsen. "Some Critical Issues in Government Centralization and Decentralization". *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 1. (January-February 1976): 72-84.
- Rodríguez Rivera, Juan Francisco. "Nicaragua. Una Propuesta Organizativa para la Planificación del Desarrollo Regional". En David Edelman (comp). *Planificación y Desarrollo Regional Integrado en América Latina*. s.l.e. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, Fundación Getulio Vargas, s.f.e.
- Rondinelli, Dennis. "Implementing Decentralization Programmes in Asia: A Comparative Analysis". *Public Administration and Development*, Vol. 3, No. 3 (July-September 1983): 181-207.
- Rondinelli, Dennis. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries" *International Review of Administration Sciences*, Vol. XLVII, No. 2 (1981): 133-145.
- Savoie, Donald J. "Government Decentralization: A Review of Some Management Considerations". *Canadian Public Administration*, Vol. 28, No. 3 (Fall 1985): 440-446.
- Sills, Patrick; David Marsden; and Marilyn Taylor. "Editorial. Decentralization: Current Trends and Issues". *Community Development Journal*, Vol. 21, No. 2 (April 1986): 84-87.
- Smith, Brian. "Spatial Ambiguities: Decentralization Within The State". *Public Administration and Development*, Vol. 6, No. 4 (October-December 1986): 455-465.
- Smith, Brian. "The Measurement of Decentralization". *International Review of Administrative Science*, Vol. XLV, No. 3 (1979): 214-222.
- Tomic, Blas. "Participación Popular y Desarrollo en la Base". En PREALC, *Buscando la Equidad. Planificación para la Satisfacción de las*

- Necesidades Básicas*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo y Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, 1986, pp. 159-189.
- United Nations. *Public Administration Institutions and Practices in Integrated Rural Development Programmes (ST/ESA/SER.E/23)*. New York, 1980.
- Uphoff, Norman. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook with Cases*. West Hartford, Kumarian Press, 1986.
- Uribe-Echevarría, Francisco. "The Decentralization Debate in Colombia: Lessons from Experience". *Planning and Administration*, Vol. 12, No. 2 (Autumn 1985): 10-21.
- Werlin, Herbert H. "The Theory of Political Elasticity: Clasifying Concepts in Micro/Macro Administration". *Administration & Society*, Vol. 20, No. 1 (May 1988): 46-70.
- Wilson, Patricia. "Regionalization and Decentralization in Nicaragua". With the assistance of Rolf Fendall. *Latin American Perspectives*, Issue 53, Vol. 14, No. 2 (Spring 1987): 237-254.
- Wolfe, Marshall. "La Participación: Una Visión Desde Arriba". *Revista de la CEPAL*, No. 23 (Agosto 1984): 159-184